



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

104
Wrocław, dnia 30 kwietnia 2024 r.

NK-KSE.431.1.7.2024.GG2

Pan
Roman Fester
Starosta Ząbkowicki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Od 21 lutego 2024 r. do 29 marca 2024 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190)*, art. 6 ust. 4 pkt 3 *ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224)* oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lutego 2024 r. nr 21 kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Grzegorz Gola – inspektor wojewódzki, przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śląskich, adres siedziby: ul. H. Sienkiewicza 11, 57-200 Ząbkowice Śląskie (dalej jako: Starostwo), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji przez Starostę Ząbkowickiego zadań z zakresu administracji rządowej jakie nakładają na niego przepisy *ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1356 z późn. zm., zwana dalej „uol”)* tj. rozstrzygnięcia w przedmiocie: zmiany lasu na użytek rolny, uznania lasu za ochronny lub pozbawienie go tego statusu, zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu oraz ustanowienia trwałego zarządu.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z planem kontroli na I półroczu 2024 r. (znak: NK-KSE.430.5.2023.RG), zatwierdzonym 19 grudnia 2023 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego. Przedmiotem kontroli było rozstrzygnięcie w sprawie zmiany lasu na użytek rolny.

Okres objęty kontrolą: od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli.

Funkcję Starosty Ząbkowickiego w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Roman Fester¹. [dowód: akta kontroli str.: 79]

Zadania będące przedmiotem kontroli, w okresie nią objętym realizowali pracownicy Wydziału Środowiska i Rolnictwa: Naczelnik Wydziału Dariusz Łach, pracownicy na stanowisku ds. leśnictwa, łowiectwa i rolnictwa (do lutego 2023 r. AG, od marca 2023 r. PM)² - zgodnie z informacją z dnia 23 lutego 2024 r. [dowód: akta kontroli str.: 13]

W dniu 10 kwietnia 2024 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego, sporządzony dnia 3 kwietnia 2024 r. Do ustaleń zawartych w tym dokumencie kierownik jednostki kontrolowanej złożył 16 kwietnia 2024 r. zastrzeżenia (tj. w ustalonym terminie do 19 kwietnia 2024 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*). Do zastrzeżeń podmiot kontrolujący odniósł się w odrębnym dokumencie tj. stanowisku wobec wniesionych zastrzeżeń, w dacie tożsamej z datą niniejszego wystąpienia, z powodu oddalenia wszystkich zastrzeżeń.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 3 kwietnia 2024 r. oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki

¹ Uchwała Nr I/3/2018 Rady Powiatu Ząbkowickiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Ząbkowickiego.

² Pełne personalia w aktach kontroli.

105
kontrolowanej, a także termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

W związku z przedmiotową kontrolą przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wykonywanie zadania przez podmiot kontrolowany – tj. Starostę Ząbkowickiego oceniono **negatywnie**.

Przedmiotowej oceny dokonano w oparciu o następujące ustalenia w zakresie zagadnień objętych kontrolą. W okresie objętym kontrolą Starosta prowadził jedno postępowanie z zakresu kontroli - w przedmiocie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu, znak WŚR.6163.6.2022.

W toku kontroli ustalono, że przedmiotowy las to zabytkowe założenie parkowo-leśne przy Pałacu Marianny Orańskiej, współtworzący zespół pałacowo-parkowy rangi pomnika historii (na mocy *rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Kamieniec Ząbkowicki - zespół architektoniczno-krajobrazowy”* (Dz.U. z 2024 r. poz. 410). Właścicielem lasu jest Gmina Kamieniec Ząbkowicki [dowód: akta kontroli str.: 37, 56, 80-85]

Zgodnie z art. 19 ust. 2 *uol* uproszczone plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Tym samym dla przedmiotowego lasu należy sporządzić uproszczony plan urządzenia lasu (dalej: UPUL). W myśl art. 21 ust. 1 *uol* Plan urządzenia lasu lub UPUL sporządzany jest:

- 1) dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych - na zlecenie i koszt Lasów Państwowych;
- 2) dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych - na zlecenie starosty;
- 3) dla pozostałych lasów - na zlecenie i koszt właścicieli.

Niewątpliwie przedmiotowy las należy zaliczyć do trzeciej kategorii. Zatem zlecenie sporządzenia UPUL i sfinansowanie tego przedsięwzięcia powinna ponieść Gmina Kamieniec Ząbkowicki. Tymczasem z akt przedmiotowej sprawy nie wynika kto zlecił sporządzenie przedmiotowego UPUL. W związku z tym Wojewoda zwrócił się do Starosty o wyjaśnienia, pytając czy to Starosta wydał zlecenie sporządzenia przedmiotowego UPUL. [dowód: akta kontroli str.: 55]. W odpowiedzi, Starosta poinformował:

„Kierownik Wydziału Środowiska i Rolnictwa zlecił wykonanie Uproszczonego Planu Urządzania Lasu wnioskiem o dokonanie zamówienia publicznego o wartości mniej niż 130 000 zł wnioskiem zatwierdzonym do realizacji w dniu 30.08.2021 r. Zapytanie dotyczące wykonania zostało skierowane do trzech wykonawców, z których najlepszą złożył Pan TW³(...)”. [dowód: akta kontroli str.: 56]

Powyższe wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione przez Wojewodę. Podmiot kontrolowany nie przedstawił bowiem żadnej alternatywnej normy prawnej, ani okoliczności faktycznych, które wyłączałyby zastosowanie jednoznacznej normy zawartej w art. 21 ust. 1 *uol*.

Przyczyną tej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 *uol* UPUL może być sporządzany przez specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego. Wymagania jakie muszą spełniać te podmioty zostały ujęte w przepisach *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych* (Dz. U. poz. 949). Prawodawca przewidział m. in. wymóg zatrudnienia co najmniej 5 pracowników, z których każdy musi mieć odpowiednie wykształcenie i staż pracy

³ Pełne personalia w aktach kontroli.

106

przy wykonywaniu planów urządzenia lasu. Rozporządzenie określa też niezbędne wyposażenie techniczne jakim powinien dysponować wykonawca (m. in. dalmierze, świdry przyrostowe, urządzenia pracujące w technologii GPS i GIS).

Dodatkowo według art. 19c *uol* wykonywanie planów urządzenia lasu może być prowadzone przez przedsiębiorcę, w tym usługodawcę z państwa członkowskiego w rozumieniu art. 3 pkt 10 *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 470)*, który dysponuje wyposażeniem technicznym oraz zatrudnia osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje niezbędne do terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu. Z akt sprawy nie wynika czy przed zatwierdzeniem projektu UPUL Starosta podejmował jakiegokolwiek działania w celu zweryfikowania powyższych wymogów. W związku z tym Wojewoda zwrócił się do Starosty o wyjaśnienia, pytając czy sporządzenie UPUL zostało powierzone do realizacji podmiotowi posiadającemu odpowiedni sprzęt oraz kadrę? [dowód: akta kontroli str.: 55]. W odpowiedzi, Starosta poinformował:

„Pan TW prowadzący firmę U⁴ jest mgr inż. leśnictwa. Organ uznał, że posiadając odpowiednie wykształcenie oraz przedstawione wieloletnie doświadczenie w sporządzaniu Uproszczonych Planów Urządzania Lasu może wykonać zleconą usługę”. [dowód: akta kontroli str.: 56]

Powyższe wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione przez Wojewodę. Podmiot kontrolowany nie przedstawił bowiem żadnego dowodu, że badał wymogi wyraźnie określone w ww. rozporządzeniu wykonawczym do *uol*. Jeżeli prawodawca sformułował precyzyjnie wymogi, to należy to skrupulatnie zbadać, a badanie to udokumentować. Brak takich dokumentów naraża podmiot kontrolowany na zarzut powierzenia sporządzenia projektu UPUL podmiotowi, który nie posiadał odpowiedniego sprzętu i kadry.

Przyczyną tej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa.

W toku kontroli ustalono, że sporządzony projekt UPUL obejmował odpowiedni odcinek czasu, zawierał wymagane informacje oraz był sporządzony we właściwej formie, zgodnie § 1 ust. 2, § 7 i § 9 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302)*.

W trakcie postępowania, zgodnie z art. 22 ust. 2 *uol*, uzyskano opinię właściwego terytorialnie nadleśniczego tj. Nadleśniczego Nadleśnictwa Bardo Śląskie, a jego uwagi merytoryczne uwzględniono w poprawionej wersji, którą również przekazano i wobec niej nie było już żadnych uwag. Starosta przesłał projekt UPUL Burmistrzowi Kamieńca Żąbkowickiego, wypełniając obowiązek powiadomienia właściciela lasu o projekcie UPUL, wynikający z art. 21 ust. 4 *uol*.

W toku kontroli ustalono, że UPUL został zatwierdzony, z upoważnienia Starosty, przez Naczelnika. Z zakresu upoważnienia jakiego udzielono ww. pracownikowi wynika, iż Naczelnika upoważniono do załatwiania w imieniu Starosty spraw z zakresu działania Wydziału Środowiska i Rolnictwa Starostwa i do wydawania decyzji administracyjnych. W podstawie prawnej ww. upoważnienia wskazano na art. 268a *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn zm., dalej jako: kpa)* oraz art. 38 ust. 1 i ust. 2 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 107; dalej jako: usp)*. Art. 38 ust. 1 i ust. 2 *usp* stanowią:

1. W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.

⁴ Pełne personalia i nazwa podmiotu działalności gospodarczej w aktach kontroli.

107

2. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.

Art. 268a *kpa* stanowi:

Organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

W związku z powyższym należy wskazać, iż żaden z przywołanych powyżej przepisów *kpa* i *usp* nie upoważnia starosty do tego, aby mógł on delegować uprawnienie, o którym mowa w art. 22 ust. 2 *uol*. Przepis ten określa bowiem kompetencję starosty, która jak opisano powyżej, nie jest realizowana w formie aktu administracyjnego, lecz w formie innego dokumentu, co wynika z orzecznictwa Naczelnego Sadu Administracyjnego⁵, wskazującego, iż zatwierdzenie UPUL odbywa się w formie aktu wskazanego w art. 3 § 2 pkt 4 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. Z 2023 r. , poz. 1634, ze zm.)* i nie mają wobec niego zastosowania przepisy *kpa*.

Mając na uwadze powyższe, żaden z przepisów wskazanych w podstawie prawnej upoważnienia jakiego Starosta udzielił Naczelnikowi nie pozwala na delegowanie uprawnień do zatwierdzania UPUL. Podstawy do sporządzenia upoważnienia w powyższym zakresie nie ma również w przepisach *uol*. Jeżeli przepisy powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej nie pozwalają organowi administracji publicznej na podejmowanie określonych działań (np. na delegowanie swoich ustawowych kompetencji na podległych pracowników) to ten podejmować ich nie może bez narażania się na zarzut przekroczenia uprawnień. Z kolei akty (dokumenty) podpisane przez osoby umocowane do ich podpisania bez podstawy prawnej dla wydania takiego umocowania mogą być obarczone wadą.

W konkluzji należy wskazać, iż Naczelnik nie mógł, w ocenie Wojewody, z upoważnienia Starosty dokonać zatwierdzenia UPUL, albowiem dokument, którym umocowano go do powyższych czynności był wydany bez podstawy prawnej. Należy zaznaczyć, iż *brak podstawy prawnej* jest w niniejszym przypadku rozumiany nie jako wskazanie niewłaściwego przepisu, lecz jako brak w systemie prawnym przepisu, który upoważniałby do podejmowania określonych działań – w tym przypadku do delegowania uprawnień w zakresie zatwierdzania UPUL. Brak ten oznacza, iż tak udzielone upoważnienie nie ma żadnej mocy prawnej, pomimo iż w sensie formalnym dokument umocowujący do konkretnych działań istnieje. Powyższe należy ocenić negatywnie.

Przedmiotowy UPUL został zatwierdzony w dniu 6 kwietnia 2022 r. a dotyczy okresu od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2031 r. [dowód: akta kontroli str.: 35 i 36]

Podsumowując należy wskazać, że UPUL sporządzono na zlecenie i koszt Starosty (zamiast właściciela lasu), nie wiadomo czy sporządził go podmiot dysponujący odpowiednią kadrami i sprzętem, w 2022 r. zatwierdziła go osoba, która nie miała do tego formalnego umocowania, a dokument wszedł w życie już w toku okresu, który reguluje.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanego zadania należy przestrzegać obowiązujących przepisów prawa, w tym szczególnie:

1. Zgodnie z art. 21 ust. 1 *uol*, sporządzać UPUL na zlecenie i koszt Starosty tylko w sytuacji, gdy przedmiotem UPUL jest las:
 - niestanowiący własności Skarbu Państwa i należący do osób fizycznych,
 - lub
 - niestanowiący własności Skarbu Państwa i należący do wspólnoty gruntowej.


⁵ Wyrok NSA z 18 maja 2022 r. (I OSK 1687/21), postanowienie NSA z 23 lutego 2023 (I OSK 223/22).

2. Zgodnie z art. 19 ust. 5 i art. 19c *uol*, badać i dokumentować pisemnie, czy podmiot, któremu ma być powierzone sporządzenie UPUL, spełnia wymagania jakie zostały ujęte w przepisach *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędniowych (Dz. U. poz. 949)*, szczególnie:
 - wymóg zatrudnienia co najmniej 5 pracowników, z których każdy musi mieć odpowiednie wykształcenie i staż pracy przy wykonywaniu planów urzędzenia lasu,
 - wymóg posiadania niezbędnego wyposażenia technicznego jakim powinien dysponować wykonawca (m. in. dalmierze, świdry przyrostowe, urządzenia pracujące w technologii GPS i GIS).

3. Zgodnie z art. 22 ust. 2 *uol*, UPUL powinien zatwierdzać Starosta.

4. Dodatkowo, chociaż nie ma normy wprost formułującej taki nakaz, to w oparciu o zasadę ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów (jedną z zasad ogólnych gospodarki leśnej, art. 8 pkt 3 *uol*) należy dołożyć starań, aby w miarę możliwości UPUL wszedł w życie przed rozpoczęciem toku okresu, który reguluje, a nie w trakcie tego okresu.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 31 maja 2024 r.** (art. 49 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*).

z up. Wojewody Dolnośląskiego

 Danuta Frydlewicz-Pierucka
 Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Handwritten signature

5
Gola