



KO-KZ.431.1.10.2024.TS

(poprzednio NK-KSE.431.1.26.2024.TS)

Pan
Kazimierz Bogucki
Starosta Górowski

Wystąpienie Pokontrolne

I. Kwestie organizacyjne.

W dniach od 27 maja 2024 r. do 25 czerwca 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) oraz art. 2 pkt 1 i 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) w zw. z art. 5 ust. 5 i art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 530) oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 maja 2024 r. nr 60 Tomasz Szmich – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Górze (siedz.: ul. Mickiewicza 1, 56-200 Góra) kontrolę problemową, której przedmiotem była prawidłowość realizacji przez Starostę Górowskiego zadań z zakresu administracji rządowej wynikającej z przepisów ustawy o lasach.

Okres objęty niniejszą kontrolą obejmuje czas od 1 stycznia 2021 r. do dnia jej rozpoczęcia, tj. do 27 maja 2024 r. Ustalono, że obecnie kierownikiem Starostwa Powiatowego w Górze jest Pan Kazimierz Bogucki wybrany w drodze uchwały nr III/6/2024 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 11 czerwca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Starosty Górowskiego pełniły również: Pani Anna Kolibek wybrana w drodze uchwały nr XVII/121/2020 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 29 maja 2020 r., Pani Urszula Szmydyńska wybrana w drodze uchwały nr XXVIII/194/2021 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 17 sierpnia 2021 r. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli realizowane są w Wydziale Budownictwa, Architektury i Ochrony Środowiska. Naczelnikiem Wydziału Budownictwa, Architektury i Ochrony Środowiska od dnia 19 listopada 2019 r. jest Andrzej Maćkowiak. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli były w okresie nią objętym realizowane przez jednego pracownika ww. komórki organizacyjnej¹.

[dowód: akta kontroli str.: 7, 21-45]

W toku kontroli wyjaśnień oraz odpowiedzi udzielali z upoważnienia Starosty Naczelnik i Zastępca Naczelnika Wydziału Budownictwa, Architektury i Ochrony Środowiska.

[dowód: akta kontroli str.: 5, 8, 107-109]

W okresie objętym niniejszą kontrolą Starosta Górowski dokonał jednego zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu. Innych zadań, spośród tych wskazanych w art. 5 ust. 5 ustawy o lasach w powyższym okresie nie realizowano².

[dowód: akta kontroli str.: 5-7]

¹ Patrz: ad. 3 c) wyjaśnień z dnia 21 maja 2024 r.

² Patrz: pismo Starosty Górowskiego z dnia 8 listopada 2023 r. (znak: ROŚ.6163.37.2023) sporządzone w odpowiedzi na wezwanie z dnia 7 listopada 2023 r.

W dniu 28 czerwca 2024 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 25 czerwca 2024 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie, pismem z dnia 8 lipca 2024 r., doręczonym w dniu 8 lipca 2024 r., za pośrednictwem platformy ePUAP, wniesione zostały zastrzeżenia w ustawowym terminie³, tj. do 9 lipca 2024 r. Mając na uwadze art. 42 ust. 1, ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zastrzeżenia zostały odrzucone. Stanowisko w tym przedmiocie zostało sporządzone przez Dyrektora Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w dniu 23 lipca 2024 r.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 czerwca 2024 r., stanowisko Dyrektora Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2024 r. wobec wniesionych zastrzeżeń oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, a także termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

Wykaz skrótów stosowanych w dalszej części niniejszego dokumentu:

- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) – **k.p.a.**;
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 530) – **u.o.l.**;
- rozporządzenie 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) – **rozporządzenie ws. prac urzędniowych**;
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urzędni lasu, uproszczonego planu urzędni lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302) – **rozporządzenie ws. dokumentów urzędniowych**;
- Starostwo Powiatowe w Górze – **Urząd**;
- Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Górze – **Regulamin**;
- Starosta Powiatu Górowskiego – **Starosta**;
- Naczelnik Wydziału Budownictwa, Architektury i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Górze – **Naczelnik**;
- uproszczony plan urzędni lasu – **UPUL** oraz zamiennie **dokument urzędniowy**;
- Pismo Starosty Górowskiego z dnia 21 maja 2024 r. (znak: BD.6162.2.2024) będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 17 maja 2024 r. – **wyjaśnienia z dnia 21 maja 2024 r.**;
- Pismo Starosty Górowskiego z dnia 29 maja 2024 r. [data opieczetowania pisma podpisem elektronicznym oraz data wpływu pisma do organu kontrolującego: 3 czerwca 2024 r.] o znaku BD.6162.2.2024 będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 27 maja 2024 r. – **wyjaśnienia z dnia 3 czerwca 2024 r.**

³ Art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

II. Ustalenia kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Starosta dokonał jednego zatwierdzenia dla 35 UPUL. Czynności tej dokonał na podstawie zarządzenia nr 54/2022 z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie Powiatu Górowskiego na okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2031 r., tj.:

- a) położonych w granicach administracyjnych gminy Jemielno, obręby ewidencyjne: Daszów (pow. 22,7027 ha), Jemielno (pow. 61.6838 ha), Osłowice (pow. 11.6428 ha), Piotrowice Małe (pow. 11.4298 ha), Psary (pow. 16.1818 ha), Smolne (pow. 22.69 ha),
- b) położonych w granicach administracyjnych gminy Niechlów, obręby ewidencyjne: Siciny (pow. 11.0288 ha), Szaszorowice (pow. 12.60 ha), Wroniniec (pow. 15.3611 ha), Wronów (pow. 50.0644 ha),
- c) położonych w granicach administracyjnych gminy Wąsocz, obręby ewidencyjne: Baranowice (pow. 11.44 ha), Bartków (pow. 12.1955 ha), Chocieborowice (pow. 20.0117 ha), Cieszkowice (pow. 34.1624 ha), Drozdowice Wielkie (pow. 14.9510 ha), Gola Wąsoska (pow. 12.9452 ha), Kamień Górowski (pow. 24.46 ha), Lubiel (pow. 16.05 ha), Ługi (pow. 14.36 ha), Płoski (pow. 11.34 ha), Pobel (pow. 32.1376 ha), Rudna Mała (pow. 10.37 ha), Świniary (pow. 27.2611 ha),
- d) położonych w granicach administracyjnych gminy Góra, obręby ewidencyjne: Borszyn Mały (pow. 11.4642 ha), Borszyn Wielki (pow. 15.33 ha), Czernina (pow. 10.59 ha), Czernina Dolna (pow. 20.56 ha), Czernina Górna (pow. 12.6860 ha), Glinka (pow. 17.1730 ha), Kruszyniec (pow. 20.2825 ha), Strumyk (pow. 11.3351 ha), Szedziec (pow. 16.82 ha), Wierzowice Małe (pow. 11.80 ha), Wierzowice Wielkie (pow. 23.48 ha), Witoszyce (pow. 13.6441 ha).

Należy uznać, że wskazane UPUL-e zostały zlecone do wykonania przez Starostę⁴, a następnie sporządzone przez wybrany podmiot⁵. Do analizy wylosowano 8 projektów UPUL dla: obręb Daszów (gm. Kliczków), obręb Smolne (gm. Kliczków), obręb Szaszorowice (gm. Niechlów), obręb Wroniniec (gm. Niechlów), obręb Bartków (gm. Wąsocz), obręb Świniary (gm. Wąsocz), obręb Czernin (gm. Góra), obręb Glinka (gm. Góra).

W wyniku kontroli ustalono, iż w wymaganym okresie przedstawione Staroście projekty UPUL były wyłożone do publicznego wglądu w siedzibach urzędu właściwych gmin⁶. W tym okresie zostały złożone do nich trzy zastrzeżenia. Z akt kontroli wynika, iż jedno z zastrzeżeń właściciela lasu do projektu UPUL dotyczyło działki położonej w obrębie Czernina, gmina Góra. Zgodnie z art. 21 ust. 5 u.o.l. Starosta Górowski wydał decyzję o uwzględnieniu zastrzeżenia, które następnie zostało uwzględnione w UPUL. Pozostałe dwa zastrzeżenia dot. działek w obrębie Bartków, Gmina Wąsosz zostały przez wnioskodawcę wycofane, w związku z czym Starosta wydał decyzje umarzające postępowania w sprawie rozpatrzenia obydwu zastrzeżeń.

Zatwierdzenie UPUL-i nastąpiło dopiero po uzyskaniu przez Starostę informacji o wyłożeniu projektów UPUL do publicznego wglądu oraz uzyskaniu opinii właściwego nadleśniczego, a także, co ma istotne znaczenie, po rozpatrzeniu wniesionych zastrzeżeń.

Warto jednak zwrócić uwagę Kontrolowanemu, aby do zatwierdzenia UPUL dochodziło przed wejściem w okres gospodarczy, na który plany urządzenia lasu zostały opracowane⁷.

[dowód: akta kontroli str.: 46-47, 94-103]

Niemniej jednak w powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

⁴ W oparciu o zawartą przez Powiat Górowski z wyłonionym wykonawcą UPUL umowę z dnia 26.11.2021 r. nr ZP.272.22.2021 – akta kontroli str. 58-67.

⁵ Podmiot 1 dla UPUL zatwierdzonych w dniu 15 października 2021 r. - dane podmiotu w aktach kontroli str. 76.

Podmiot 2 dla UPUL zatwierdzonych w dniu 1 lutego 2023 r. - dane podmiotu w aktach kontroli str. 30.

⁶ Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.o.l.

⁷ Zatwierdzenie UPUL-i z dnia 13 grudnia 2022 r. dotyczących okresu gospodarczego od 1 stycznia 2022 do 2031 r. nastąpiło w czasie biegu przedmiotowego okresu gospodarczego.

Zgodnie z art. 19 ust. 5 u.o.l. UPUL może być sporządzany przez specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego. Wymagania jakie muszą spełniać te podmioty, w szczególności w zakresie odpowiedniego wyposażenia technicznego oraz obsady kadrowej, zostały ujęte w przepisach rozporządzenia ws. prac urządzeniowych. W wyjaśnieniach z dnia 3 czerwca 2024 r. kontrolowany wskazał, iż „*Starosta Górowski nie weryfikował posiadanego niezbędnego potencjału kadrowego i wyposażenia technicznego, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 09.08.2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonania prac urządzeniowych, złożonego przez wykonawcę UPUL gdyż interpretował, że rozporządzenie to dotyczy wyłącznie wykonawców planu urządzenia lasu, a nie wykonawców uproszczonego planu urządzenia lasu. (...)*”

W związku z powyższym Starosta Górowski stał na stanowisku, że art. 25 pkt 2 dotyczy wyłącznie planu urządzenia lasu, a nie uproszczonego planu urządzenia lasu.”

Zdaniem kontrolującego wyjaśnienia kontrolowanego świadczą o błędnej interpretacji przepisów prawa, a tym samym wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 19 ust. 5 u.o.l., plany urządzenia lasu oraz **uproszczone plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego.**

Na podstawie art. 25 u.o.l. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, o której mowa w art. 19 ust. 3,
- 2) szczegółowe wymagania w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych, z uwzględnieniem wykształcenia, stażu pracy i wykonywanych czynności
- mając na uwadze zapewnienie terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia ws. prac urządzeniowych:

1. Przedsiębiorca wykonujący prace urządzeniowe, o których mowa w § 1 (*tj. przy sporządzaniu planów urządzenia lasu*), powinien zatrudniać co najmniej 5 pracowników, z których każdy powinien posiadać wykształcenie:

- 1) wyższe o kierunku leśnictwo, geografia, biologia, geodezja i kartografia, gospodarka przestrzenna, inżynieria środowiska lub ochrona środowiska oraz co najmniej 3-letni staż pracy przy wykonywaniu planów urządzenia lasu lub
- 2) średnie leśne oraz co najmniej 6-letni staż pracy przy wykonywaniu planów urządzenia lasu.

2. W okresie stażu pracy, o którym mowa w ust. 1, pracownik powinien brać udział w sporządzaniu co najmniej dwóch planów urządzenia lasu wraz z prognozami oddziaływania na środowisko, które zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, iż treść art. 19 ust. 5 u.o.l. nie budzi wątpliwości co do wymogu sporządzania planów urządzenia lasu, jak również uproszczonych planów urządzenia lasu przez jednostki/podmioty wykonawstwa urządzeniowego, które by wykonywać prace urządzeniowe muszą spełnić warunki określone w rozporządzeniu ws. prac urządzeniowych.

Z przedstawionych wyjaśnień oraz akt kontroli nie wynika wprost, czy Wykonawca posiadał wymagany potencjał kadrowy oraz adekwatne wyposażenie techniczne. Niemniej jednak nie można takiego stanu wykluczyć, biorąc pod uwagę wykazane dotychczasowe doświadczenie Wykonawcy. Zatwierdzenie UPUL nie następuje w formie decyzji

administracyjnej⁸, co z kolei skutkuje tym, iż nie można stosować w zakresie procedury zatwierdzenia ww. dokumentu zasady prawdy materialnej wynikającej z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. i wynikających z niej obowiązków organu administracji publicznej. Niemniej jednak nie można pozytywnie ocenić tego, iż Starosta przyjął przedstawione mu projekty UPUL bez weryfikacji i wystarczającego udokumentowania potwierdzającego spełnienie przez wykonawcę UPUL w/w warunków.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 i ust. 5 u.o.l. projekt UPUL podlega wyłożeniu do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do pisemnego poinformowania właścicieli lasów o tym fakcie, z zaznaczeniem, że uproszczony plan urządzenia lasu będzie podstawą naliczenia podatku leśnego. Właściciele lasów mogą składać co do jego treści zastrzeżenia i wnioski w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu UPUL. Z akt kontroli wynika, iż Gmina Jemielno, Gmina Niechlów, Gmina Wąsocz, Gmina Góra potwierdziły pisemnie fakt wyłożenia projektów UPUL do publicznego wglądu w siedzibie urzędu gminy.

Niemniej jednak z treści powyższych pism nie wynika informacja o tym, aby gmina poinformowała właścicieli lasów o powyższym fakcie⁹ (tj. o wyłożeniu projektu UPUL) oraz o uprawnieniu opisanym w art. 21 ust. 5 u.o.l. W wyjaśnieniach z dnia 3 czerwca 2024 r. kontrolowany wskazał, iż podejmował działania weryfikacyjne „w dużej mierze drogą e-mailową, pocztą tradycyjną z wykonawcą jak również telefonicznie z przedstawicielami poszczególnych urzędów miast i gmin. Z informacji telefonicznych wynikało, że powiadomienie o wyłożeniu projektu UPUL odbyło się przez obwieszczenie”.

Należy zauważyć, iż wprawdzie ustawodawca nie obciążył obowiązkiem informacyjnym, o jakim mowa w art. 21 ust. 4 u.o.l., starostów lecz organy wykonawcze gmin, niemniej jednak stosownym byłoby, aby Starosta, przysyłając wójtowi gminy projekty UPUL, jako gospodarz postępowania o zatwierdzenie UPUL, przypomniał o obowiązku informacyjnym ciążącym na organach gminy, a następnie zweryfikował spełnienie powyższego obowiązku przed zatwierdzeniem UPUL¹⁰. Bez względu na to, na kim ciążył obowiązek informacyjny, potencjalne niedopełnienie procedury wskazanej w art. 21 ust. 4 u.o.l. może wpłynąć na prawidłowość postępowania prowadzonego przez Starostę.

[dowód: akta sprawy str.: 107-109]

W przypadku zatwierdzenia z dnia 13 grudnia 2022 r., pismem z dnia 10 sierpnia 2022r. (wpływ 26 sierpnia 2022 r.) projekty UPUL zostały skierowane do Nadleśniczego Nadleśnictwa Góra Śląska celem zaopiniowania, przy czym wg. Starosty, Nadleśniczy Nadleśnictwa Góra Śląska nie wniósł w ustawowym terminie zastrzeżeń¹¹. Jak ustalono wykonawca UPUL wystąpił w tej kwestii do właściwego nadleśniczego. Należy jednak zaznaczyć, że opinię w przedmiocie UPUL powinien uzyskać Starosta¹², co wprost wynika z art. 22 ust. 2 u.o.l. Przepis ten nie uprawnia do udzielania w tej sprawie upoważnienia innym podmiotom np. wykonawcy UPUL, co należy również ocenić jako nieprawidłowość.

⁸ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2014 r. II SA/Po 1301/13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2022 r I OSK 1687/21.

⁹ Patrz: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2009 r. (IV SA/Wa 1890/08) i z dnia 20 marca 2010 r. (IV SA/Wa 1298/09). W uzasadnieniu powyższych orzeczeń sąd wyraźnie zaznaczył, iż informacja, o jakiej mowa w art. 21 ust. 4 u.o.l. powinna mieć formę pisemną oraz być zindywidualizowana.

¹⁰ Procedura opisana w art. 21 ust. 4 i ust. 5 u.o.l. jest jedną z części składowych procedury zatwierdzenia UPUL, które to zadanie jest zadaniem starosty, który ponosi odpowiedzialność za jego prawidłowe wykonanie.

¹¹ Zgodnie z art. 22 ust. 3 u.o.l. nadleśniczy ma na wyrażenie opinii 30 dni. W razie upływu tego terminu uważa się, że nadleśniczy nie zgłasza zastrzeżeń.

¹² W przypadku gdy przepisy prawa materialnego wymagają współdziałania organów administracji publicznej (za taki należy uznać właściwego terytorialnie nadleśniczego) organ administracji załatwiający sprawę, zwraca się do innego organu o zajęcie stanowiska.

III. Podsumowanie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia wykonywanie przez Starostę zadań objętych przedmiotem niniejszej kontroli ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Staroście Górowskiemu.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu poprawy realizacji kontrolowanego zadania należy:

1. Weryfikować czy podmiot, który wybrano do opracowania UPUL spełnia kryteria przewidziane prawem.
2. Podejmować stosowne działania dot. UPUL w takim czasie, aby do jego zatwierdzenia dochodziło przed wejściem w okres gospodarczy, na który plan urządzenia lasu został opracowany.
3. Weryfikować fakt pisemnego zawiadomienia każdego z właścicieli lasów o wyłożeniu projektu UPUL oraz o uprawnieniu opisanym w art. 21 ust. 5 u.o.l.
4. Samodzielnie występować do właściwych nadleśniczych w przedmiocie zaopiniowania projektu UPUL, zamiast upoważniać w tym zakresie wykonawców UPUL.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 30 sierpnia 2024 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Damian Domusiewicz
DYREKTOR WYDZIAŁU
Wydział Kontroli