



NK-KSE.431.1.14.2024.TS

Pan
Kamil Ciupak
Starosta Polkowicki

*Wystąpienie Pokontrolne***I. Kwestie organizacyjne.**

W dniach od 4 marca 2024 r. do 24 kwietnia 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 4 marca 2024 r. nr 28, Tomasz Szmich – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Polkowicach (siedz.: ul. Św. Sebastiana 1, 59-100 Polkowice) kontrolę problemową, której przedmiotem była prawidłowość realizacji przez Starostę Polkowickiego zadań z zakresu administracji rządowej wynikającej z przepisów ustawy o lasach.

Zgodnie z art. 47, w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

Okres objęty niniejszą kontrolą obejmuje czas od 1 stycznia 2021 r. do dnia jej rozpoczęcia tj. do 4 marca 2024 r. W całym powyższym okresie kierownikiem Starostwa Powiatowego w Polkowicach był Kamil Ciupak – Starosta Polkowicki¹. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli obecnie realizowane są w Departamencie Geodezji, Środowiska i Budownictwa w ramach Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa². W okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do 1 października 2023 r. zadania objęte przedmiotem kontroli realizowane były przez Wydział Budownictwa i Środowiska w ramach w/w Departamentu. Kierownikiem ww. komórki organizacyjnej była Anna Leszczyńska – Naczelnik Wydziału. Zadania objęte przedmiotem niniejszej kontroli były w okresie nią objętym realizowane przez jednego pracownika ww. komórki organizacyjnej³. Zgodnie ze Statutem Powiatu

¹ Patrz: § 1 uchwały Nr I/5/2018 Rady Powiatu Polkowickiego z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Polkowickiego (dostępna na stronie: <https://www.bip.powiat.polkowice.pl/> zakładka Prawo/Uchwały Rady

² Patrz: § 25 pkt 1 lit a) i b) Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Polkowicach, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 267/240/2023 Zarządu Powiatu Polkowickiego z dnia 20 września 2023 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Polkowicach (dostępny pod adresem: <http://www.bip.powiatpolkowicki.pl/index.php?type=4&name=bt152&func=selectsite&value%5B0%5D=mnu17&value%5B1%5D=86>) oraz pierwszy akapit wyjaśnień z dnia 11 marca 2024 r.

³ Patrz: czwarty akapit wyjaśnień z dnia 11 marca 2024 r.

Polkowickiego Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży⁴. [dowód: akta kontroli str.: 21-22, 25-62]

W toku kontroli wyjaśnień oraz odpowiedzi udzielał Starosta Polkowicki oraz z upoważnienia Starosty Dyrektor Departamentu Geodezji, Środowiska i Budownictwa Geodeta Powiatowy. [dowód: akta kontroli str.: 21-23, 334-336, 465-457]

W okresie objętym niniejszą kontrolą Starosta Polkowicki dokonał pięciu zatwierdzeń uproszczonych planów urządzenia lasu. Innych zadań, spośród tych wskazanych w art. 5 ust. 5 ustawy o lasach w powyższym okresie nie realizowano⁵.

[dowód: akta kontroli str.: 208-211, 312]

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 urządzeniowych (Dz. U. poz. 949) – **rozporządzenie ws. prac urządzeniowych**;
- rozporządzenie 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) – **rozporządzenie ws. dokumentów urządzeniowych**;
- Starostwo Powiatowe w Polkowicach – **Urząd**;
- Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Polkowicach – **Regulamin**;
- Starosta Powiatu Polkowickiego – **Starosta**;
- Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego w Polkowicach – **Naczelnik**;
- uproszczony plan urządzenia lasu – **UPUL** oraz zamiennie **dokument urządzeniowy**;
- Pismo Starosty Polkowickiego z dnia 11 marca 2024 r. (znak: DG.SR.6164.76.2023) będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 4 marca 2024 r. – **wyjaśnienia z dnia 11 marca 2024 r.**
- Pismo Starosty Polkowickiego z dnia 27 marca 2024 r. (znak: DG.SR.6164.76.2023) będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 21 marca 2024 r. – **wyjaśnienia z dnia 27 marca 2024 r.**
- Pismo Starosty Polkowickiego z dnia 11 kwietnia 2024 r. (znak: DG.SR.6164.76.2023) będące odpowiedzią na wezwanie kontrolera z dnia 9 kwietnia 2024 r. – **wyjaśnienia z dnia 11 kwietnia 2024 r.**

⁴ Za Statutem Powiatu Polkowickiego (tekst ujednolicony) na <https://powiatpolkowicki.bip.gov.pl/prawo/statut/statut-powiatu-polkowickiego.html>.

⁵ Patrz: pismo Starosty Polkowickiego z dnia 11 marca 2024 r. (znak: DG.SR.6164.76.2023) sporządzone w odpowiedzi na wezwanie z dnia 4 marca 2024 r.

II. Ustalenia kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Starosta dokonał pięciu zatwierdzeń dla 31 UPUL. Czynności tych dokonał następującymi zarządzeniami:

- 1) zarządzenie nr 60/2021 z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie Powiatu Polkowickiego dla gminy Gaworzyce opracowanych na okres od 2022 do 2031 r.⁶
- 2) zarządzenie nr 61/2021 z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie Powiatu Polkowickiego dla gminy Grębocice opracowanych na okres od 2022 do 2031 r.⁷
- 3) zarządzenie nr 62/2021 z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie Powiatu Polkowickiego dla gminy Polkowice opracowanych na okres od 2022 do 2031 r.⁸
- 4) zarządzenie nr 63/2021 z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie Powiatu Polkowickiego dla gminy Radwanice opracowanych na okres od 2022 do 2031 r.⁹
- 5) zarządzenie nr 66/2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie Powiatu Polkowickiego dla gminy Chocianów opracowanych na okres od 2024 do 2033 r.¹⁰

Należy uznać, że wskazane UPUL-e zostały zlecone do wykonania przez Starostę¹¹, a następnie sporządzone przez wybrane podmioty¹². Do analizy wylosowano 9 projektów UPUL dla: obrębu Kłębanowice (gm. Radwanice), obrębu Wilczyn (gm. Grębocice), obręb Mieszków (gm. Gaworzyce), obręb Dalków (gm. Gaworzyce), obręb Proszycy (gm. Grębocice), obręb Sobin (gm. Polkowice), obręb Parchów (gm. Chocianów), obręb Ogródzisko (gm. Chocianów), obręb Raków (gm. Chocianów).

Kontrola ustaliła, iż w wymaganym okresie przedstawione Staroście projekty UPUL były wyłożone do publicznego wglądu w siedzibach urzędu właściwych gmin¹³. W tym okresie nie zostały złożone do nich żadne wnioski ani zastrzeżenia, w stosunku do których Starosta musiałby wydać decyzje w przedmiocie ich uznania lub nieuznania. Zatwierdzenie UPUL-i nastąpiło dopiero po uzyskaniu przez Starostę opisanych powyżej informacji. Powyższe potwierdzono m.in. w szczegółowych zapisach protokołów odbioru końcowego: do umowy nr 49/2021 z dnia 26.02.2021 r. oraz do umowy nr 31/2023 z dnia 21.02.2023r.

[dowód: akta kontroli str.: 181-184, 271-274]

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

⁶ W granicach następujących obrębów ewidencyjnych: Dalków, Gostyń, Koźlice, Mieszków, Śrem-Witanowice.

⁷ W granicach następujących obrębów ewidencyjnych: Bucze, Czerńczyce, Duża Wólka, Kwielice, Obiszów, Ogorzelec, Proszycy, Rzeczyca, Stara Rzeka, Szymocin, Trzęsów, Wilczyn.

⁸ W granicach obrębu ewidencyjnego Sobin.

⁹ W granicach następujących obrębów ewidencyjnych: Kłębanowice, Łagoszów Wielki, Przesieczna.

¹⁰ W granicach następujących obrębów ewidencyjnych: Ogródzisko, Chocianowice, Jabłonów, Raków, Trzmielów, Szklary Dolne, Parchów, Michałów, Brunów.

¹¹ W oparciu o zawartą przez Powiat Polkowicki z wyłonionym wykonawcą UPUL umową z dnia 26.02.2021 r. nr 49/2021 oraz umową z dnia 21.02.2023 r. nr 31/2023 – akta kontroli str. 137-147, 244-254.

¹² Podmiot 1 dla UPUL zatwierdzonych w dniu 16 listopada 2021 r. - dane podmiotu w aktach kontroli str. 135.

Podmiot 2 dla UPUL zatwierdzonych w dniu 28 grudnia 2023 r. - dane podmiotu w aktach kontroli str. 243.

¹³ Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.o.l.

lasów mogą składać co do jego treści zastrzeżenia i wnioski w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu UPUL. Z akt kontroli wynika, iż w przypadku wszystkich zatwierdzeń, Starosta nadzorował¹⁴ prawidłowość wyłożenia projektów UPUL do publicznego wglądu oraz indywidualnego poinformowania właścicieli lasów o projekcie UPUL. Warto zaznaczyć, iż umowy zawarte z wykonawcami UPUL zawierały szczegółowe zapisy dot. w/w obowiązków informacyjnych, co niewątpliwie pozytywnie wpłynęło na prawidłowość wykonania zlecenia w tym zakresie.

Niemniej jednak w powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

W toku kontroli ustalono, że sporządzony UPUL dla obrębu Dalków (gm. Gaworzyce) o powierzchni 4,9798 ha zawierał działki nr 135 i 136 o łącznej powierzchni 0,2500 ha należące do Parafii Rzymsko-Katolickiej, zaś sporządzony UPUL dla obrębu Parchów (gm. Chocianów) o powierzchni 20,0946 ha zawierał działkę nr 652/2 o powierzchni 0,6255 ha, której właścicielem jest Gmina Chocianów.

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. 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 przedmiotowe lasy należy zaliczyć do trzeciej kategorii. Zatem zlecenie sporządzenia UPUL i sfinansowanie tego przedsięwzięcia dla działki nr 652/2 (obręb Parchów) powinna ponieść Gmina Chocianów, a dla działek nr 135 i 136 (obręb Dalków) prywatny właściciel w postaci Parafii Rzymsko-Katolickiej.

Z akt kontroli wynika, iż wbrew zapisom art. 21 ust. 1 *uol* przygotowanie UPUL dla w/w działek zlecił i sfinansował Starosta Polkowicki¹⁵, co stanowi nieprawidłowość.

[dowód: akta kontroli str.: 467, 468-494, 517-536]

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 27 marca 2024 r. kontrolowany wskazał, iż weryfikacja nastąpiła m.in. na podstawie złożonego przez Wykonawcę oświadczenia, listów referencyjnych, rozmów telefonicznych z pracownikami merytorycznymi nadzorującymi realizację przedmiotowego zadania w danych jednostkach samorządu terytorialnego.

Z przedstawionych wyjaśnień oraz akt kontroli nie wynika wprost, czy Wykonawcy posiadali wymagany potencjał osobowy, tj. czy zatrudniali co najmniej 5 pracowników z kierunkowym wykształceniem. Niemniej jednak nie można takiego stanu wykluczyć, biorąc pod uwagę wykazane dotychczasowo doświadczenie Wykonawców. Zatwierdzenie UPUL nie następuje w formie decyzji administracyjnej¹⁶, co z kolei skutkuje tym, iż nie można

¹⁴ Kontrolowany przedstawił pisma właściwych Wójtów i Burmistrzów Gmin potwierdzające wykonanie w/w obowiązków informacyjnych oraz maile, wydruki ze strony BIP urzędów, notatki służbowe.

¹⁵ Umowa 49/2021c z dn. 26.02.2021r. [kontroli str.: 137-147] oraz umowa nr 31/2023 z dn. 21.02.2023 r. [kontroli str.: 244-254].

¹⁶ 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.

stosować w zakresie procedury zatwierdzania 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 wystarczającego udokumentowania potwierdzającego spełnienie przez wykonawcę UPUL w/w warunków.

W przypadku 4 zatwierdzeń z dnia 16 listopada 2021 r., w wymaganym terminie pozytywną opinię w przedmiocie projektów UPUL wyraził Nadleśniczy Nadleśnictwa Lubin¹⁷, Nadleśniczy Nadleśnictwa Głogów¹⁸ oraz Nadleśniczy Nadleśnictwa Przemków¹⁹. W przypadku zatwierdzenia z dnia 28 grudnia 2023 r., w wymaganym terminie pozytywną opinię w przedmiocie projektów UPUL wyraził Nadleśniczy Nadleśnictwa Lubin²⁰ oraz Nadleśniczy Nadleśnictwa Legnica²¹, przy czym Nadleśniczy Nadleśnictwa Chocianów i Złotoryja nie zgłosili zastrzeżeń²². Jak ustalono wykonawcy UPUL wystąpili w tej kwestii do właściwych nadleśniczych. Należy jednak zaznaczyć, że opinię w przedmiocie UPUL powinien uzyskać Starosta²³, 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.

III. Podsumowanie.

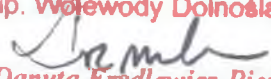
Mając na uwadze powyższe ustalenia wykonywanie przez Starostę zadań objętych przedmiotem niniejszej kontroli ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Wstąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Staroście Polkowickiemu.

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. samodzielnie występować do właściwych nadleśniczych w przedmiocie zaopiniowania projektu UPUL, zamiast upoważniać w tym zakresie wykonawców UPUL;
3. podejmować działania zmierzające do zlecenia opracowania UPUL i poniesienia jego kosztów przez właścicieli lasów innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 15 lipca 2024 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

z up. Wojewody Dolnośląskiego

Danuta Frydlewicz-Pierucka
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

¹⁷ Pismo z dn. 06.09.2021 r. o znaku ZS.600.2.2021 [dowód: akta kontroli str.: 201-202].

¹⁸ Pismo z dn. 06.10.2021 r. o znaku ZG.751.7.2021 [dowód: akta kontroli str.: 203].

¹⁹ Pismo z dn. 13.10.2021 r. o znaku ZG.750.1.2021 [dowód: akta kontroli str.: 204].

²⁰ Pismo z dn. 01.12.2023 r. o znaku ZS.6007.1.2023 [dowód: akta kontroli str.: 276-278].

²¹ Pismo z dn. 13.11.2023 r. o znaku ZS.6007.1.2023 [dowód: akta kontroli str.: 279].

²² 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. Oświadczenie wykonawcy UPUL z dn. 15.12.2023r. [dowód: akta kontroli str.: 280].

²³ 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.