



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.016.04.2023

Piotr Chudzyński
Wójt Gminy Sicienko
Urząd Gminy w Sicienku
ul. Mrotecka 9, 86-014 Sicienko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/090 - Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Sicienku ¹ , ul. Mrotecka 9, 86-014 Sicienکو.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Chudzyński, Wójt Gminy Sicienکو ² , od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy.
Kontroler	Karol Sobieszczuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBK/97/2023 z 30 maja 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był dobrze przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶. Zadania z tego zakresu ujęte były w Regulaminie Organizacyjnym i w zakresach obowiązków pracowników. W zakresie planowania przestrzennego Gmina posiadała obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sicienکو, uchwalone w 2016 r. Analiza Studium wykazała, że zawierało ono obligatoryjne elementy, jednakże informacje dotyczące obszarów górniczych były nie w pełni rzetelne i spójne.

Analiza 40 postępowań wszczętych w 2019 r. i w 2022 r. oraz wydanych na ich podstawie decyzji wykazała, że przy rozpatrywaniu wniosków Urząd zachowywał jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych. W postępowaniach tych uzyskiwano wymagane uzgodnienia oraz stworzono stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. We wszystkich przypadkach projekty decyzji były przygotowane przez uprawnione osoby. Jednakże stwierdzono nieprawidłowości w zakresie proceduralnym, polegające m.in. na nieterminowym

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Tj. do 20 września 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: decyzja o WZ.

wydawaniu decyzji, nieinformowaniu stron o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, nieprzestrzeganiu zasad w zakresie przyjmowania wniosków, niedokonywaniu adnotacji o opłacie skarbowej.

W niewystarczającym stopniu prowadzono sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym w zakresie terenów górniczych dopuszczając do ich wykorzystania mimo braku formalnego ich przeznaczenia w Studium, skutkujące m.in. nieosiągnięciem należnych Gminie dochodów z podatku od nieruchomości szacowanych maksymalnie na 28,4 tys. zł.

Prowadzony nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań był niewystarczający i nie pełny na co wskazują stwierdzone ww. nieprawidłowości, a także nierzetelnie sporządzone sprawozdania PZP-1 oraz nieprzekazanie w latach 2019-2022 kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Sicienko położona jest w centralnej części województwa kujawsko-pomorskiego. Zajmuje obszar 17.926 ha, z czego 70% ogólnej powierzchni Gminy zajmują użytki rolne, a 20% stanowią lasy.

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. Gmina liczyła 10 155 stałych mieszkańców, którzy żyli w 39 miejscowościach zorganizowanych w 21 sołectw.

(akta kontroli str. 165-326, 495)

1.2. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym z 30 grudnia 2021 r.⁸ wprowadzonym od 1 stycznia 2022 r. zadania dotyczące: (1) prowadzenia prac związanych z opracowywaniem i realizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; (2) prowadzenia spraw z zakresu wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; (3) prowadzenia spraw zamiany, przenoszenia, wygaszania oraz umarzania ww. postępowań; (4) udzielania informacji w sprawach związanych z lokalizacją inwestycji, w sprawach budowy oraz innych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym przypisane zostały do realizacji przez Referat Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Urzędu.

Wcześniej (w badanym okresie) zadania te przypisane były do Referatu Inwestycji i Rozwoju⁹, a od 1 maja 2019 r. do Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa¹⁰.

Zadaniami tymi zajmowało się w Urzędzie trzech pracowników, w tym Kierownik ww. Wydziału. Pracownicy ci w swoich zakresach czynności mieli ujęte zadania wymienione w ww. Regulaminie Organizacyjnym z 30 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 6-125, 135-137)

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Wprowadzonego zarządzeniem Wójta nr 102/2021, zmienionego zarządzeniami nr 63/2022 i 28/2023.

⁹ Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z 22 grudnia 2016 r.

¹⁰ Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z 19 kwietnia 2019 r.

Ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe magisterskie, staż pracy od dziewięciu do 14 lat, oraz szkolenia z zakresu prowadzenia postępowań w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i z zakresu wydawania decyzji administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹.

(akta kontroli str. 782)

Według Wójta, Urząd był właściwie przygotowany do rzetelnej realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ oraz z opracowaniem i realizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 142-145)

W Urzędzie nie było procedury wprowadzającej uregulowania w zakresie konfliktu interesów przy wydawaniu decyzji o WZ lub przy występowaniu z wnioskami dotyczącymi miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Jak wskazał Wójt, w sytuacjach takich stosowano wyłączenia pracowników¹² albo występowało¹³ do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy¹⁴ o jej wyłączenie i wyznaczenie innej.

(akta kontroli str. 142-145)

1.3. Gmina posiadała Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sicienko, uchwalone przez Radę Gminy Sicienko 27 lipca 2016 r.¹⁵ Analiza Studium wykazała, że zawierało ono obligatoryjne elementy wynikające z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶, tj. określono w nim m.in.: (1) cele rozwoju Gminy; (2) kierunki zagospodarowania przestrzennego; (3) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i zabudowy terenów, użytkowania dla stref przyrodniczych, dla stref inwestycyjnych; (4) obszary na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym; (5) obszary ochrony: zasobów geologicznych, szczególnego zagrożenia powodzią, przyrody; (6) kierunki i politykę rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej.

Ponadto ujęto w nim elementy dotyczące ochrony ładu przestrzennego i prawidłowego rozwoju wyodrębnionych terenów pod zabudowę zagwarantowane poprzez: zastosowanie indywidualnych wskaźników urbanistycznych, opisujących cechy i parametry przyszłego zagospodarowania, w tym parametry zabudowy. Studium posiadało także bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

(akta kontroli str. 165-381)

1.4. Studium nie określało terenów, dla których obowiązkowe było sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Wskazano jedynie obszary, dla których zamierza się sporządzić MPZP, sukcesywnie i w miarę możliwości finansowych.

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. obowiązywało w Gminie 35 MPZP o średniej powierzchni 6,53 km². Najstarszy MPZP uchwalono w 1997 r. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli (20 września 2023 r.) uchwalono cztery MPZP,

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: „kpa”.

¹² Jeden przypadek dotyczący wydania decyzji WZ.

¹³ Jeden przypadek dotyczący wydania decyzji WZ.

¹⁴ Dalej: SKO.

¹⁵ Dalej: „Studium”.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm., dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

z tego trzema zmieniono dotychczas obowiązujące plany, a w jednym przypadku objęto nim nowy teren.

Procent powierzchni Gminy objętej MPZP w badanym okresie wynosił według stanu na 31 grudnia 2019 r. – 3,49% a na 30 czerwca 2023 r. – 3,68%.

(akta kontroli str. 139, 165-326, 775-779)

1.5. Według pracowników Urzędu, przy wydawaniu decyzji o WZ, napotykali oni na utrudnienia związane z regulacjami prawnymi, tj. niejasnymi i niejednoznacznymi przepisami w tym zakresie, częstymi nowelizacjami, czy sprzecznymi orzeczeniami sądów administracyjnych. Natomiast kierownik Referatu i Wójt wskazali, że utrudnienia te wynikały głównie ze sprzecznego orzecznictwa sądów administracyjnych i SKO. Jednocześnie wskazali na przejściowe utrudnienia związane z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 142-152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Studium nie uwzględniono niektórych obszarów i terenów górniczych i nie podjęto działań w celu uzyskania spójności zapisów, aktualizacji i uzupełnienia Studium w tym zakresie:

- a) w załączniku nr 4 (Rysunek Studium sporządzony na kopii mapy topograficznej pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego) nie uwzględniono dwóch¹⁷ terenów i obszarów, na których występowały udokumentowane złoża kopalin zatwierdzone w latach 2007-2015;
- b) w załącznikach nr 1-3 (części opisowej Studium) uwzględniono – opisano złoża, tereny, obszary¹⁸ bez dokładnego określenia (zlokalizowania) obszarów poprzez wskazanie numerów działek (w obrębach);
- c) w załączniku nr 2 (część opisowa) wskazano „na terenie gminy skonkretyzowano wskazany na rysunku Studium zamiar rozpoczęcia eksploatacji kopaliny kruszywa naturalnych w miejscowości Dąbrówka Nowa” bez określenia obszaru (nazwy obszaru, powierzchni złoża i nr działki), wskazując jednocześnie ten obszar na załączniku nr 4 (Rysunek);
- d) nie podjęto działań w celu aktualizacji tego Studium w zakresie czterech obszarów, których złoża zatwierdzone zostały w latach 2017-2020¹⁹.

(akta kontroli str. 165-381)

Było to niezgodne z art. 95 ust. 1 i 2 oraz art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²⁰. Art. 95 ust. 1 stanowił, że udokumentowane złoża m.in. kopaliny, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Natomiast art. 104 ust. 1 tej ustawy stanowił, że obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto z art. 95 ust. 2 wynikało, że w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia

¹⁷ Dąbrówka Nowa II i Szczutki I.

¹⁸ Dąbrówka Nowa, Dąbrówka Nowa III, Dąbrówka Nowa IV, Krapiewo I, Osówiec I i Strzelewo I.

¹⁹ Tj.: części złoża Dąbrówka Nowa III (obejmującego dz. 220/3) zatwierdzonego w 2020 r.; złoża Dąbrówka Nowa IV (dz.224/1) zatwierdzonego w 2018 r.; -złoża Osówiec I (dz. 53) zatwierdzonego w 2017 r.; - złoża Strzelewo I (dz. 73/7 i 73/8) zatwierdzonego w 2019 r.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 633, dalej: „Prawo geologiczne i górnicze”.

dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ponadto, stosownie do § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²¹, a także aktualnie obowiązującym § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²² przy sporządzaniu projektu rysunku studium używa się oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z projektem rysunku studium.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że ze względu na objęcie przez obecnego Wójta Urzędu w 2018 r. jak i przez niego w październiku 2021 r. oraz w związku z rotacją pracowników nie jest w stanie jednoznacznie wskazać przyczyn ww. nieprawidłowości. Jednocześnie wskazał, że braki w Studium mogą być wynikiem błędu popełnionego przez podmiot zewnętrzny, któremu zlecono opracowanie tego dokumentu.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był właściwie przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zadania z tego zakresu ujęte były w Regulaminie Organizacyjnym jak i w zakresach obowiązków pracowników. W zakresie planowania przestrzennego Gmina posiadała obowiązujące Studium, jednakże nie zawierało ono rzetelnych i spójnych informacji dotyczących wszystkich obszarów górniczych.

OBSZAR

2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2023 (I pół.) wydano w Urzędzie łącznie 1 240 decyzji o warunkach zabudowy, z tego 287 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), 953 decyzji o WZ²³ (art. 60 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ponadto wydano w tym okresie 93 decyzje odmowne.

(akta kontroli str. 140-141, 494)

Analiza 40 postępowań administracyjnych²⁴ o wydanie decyzji o WZ wykazała m.in., że:

- wszczynano postępowania na podstawie złożonych wniosków, z tym że w dwóch (5%) przypadkach, mimo braków formalnych, nie wezwano wnioskodawców do ich uzupełnienia, w jednym przypadku prowadzono postępowanie po nieterminowym uzupełnieniu wniosku, natomiast w pięciu (12,5%) postępowaniach w zawiadomieniach podano niewłaściwy termin załatwienia sprawy, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zawiadamiając wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu

²¹ Dz.U. Nr 118 poz. 1233, uchylone z dniem 24 grudnia 2021 r.; zgodnie z par 9 obecnie obowiązującego rozporządzenia

²² Dz.U. poz. 2405.

²³ Uprawniających do wybudowania 843 domów w zabudowie jednorodzinnej.

²⁴ Wszczętych w 2019 r. i 2022 r. zakończonych odpowiednio wydaniem: 20 decyzji o WZ w latach 2019 i 2020 oraz wydaniem 20 decyzji o WZ w 2022 r. i 2023 r.

postępowania jednocześnie przekazywano im informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁵;

- zapewniono stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
- 19 (47,5%) decyzji o WZ wydano terminowo, natomiast 21 (52,5%) wydano nieterminowo. W przypadku siedmiu (17,5%) decyzji nie powiadomiono stron o niezalutwieniu sprawy w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Średni i maksymalny czas prowadzenia badanych postępowań administracyjnych wyniósł odpowiednio: wszczętych w 2019 r. 121 dni i 295 dni, natomiast wszczętych w 2022 r. 104 dni i 283 dni;

- prowadzono metryki spraw, w której wskazano wszystkie osoby uczestniczące w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym;
- umożliwiono stronom wgląd w akta sprawy;
- we wszystkich sprawach w sposób wyczerpujący zebrano i rozpatrzono materiał dowodowy;
- w przypadku, gdy przepis prawa uzależniał wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, decyzje wydawano po zajęciu stanowiska przez ten organ;
- wszystkie decyzje zawierały wymagane elementy określone w art. 107 § 1 i § 3 kpa;
- decyzje zostały stronom doręczone w sposób przewidziany w art. 109 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 598-712)

2.2. Analiza 40 ww. postępowań wykazała, że we wszystkich 32 przypadkach pozytywne rozstrzygnięcie (wydanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego) nastąpiło z uwzględnieniem podstaw prawnych do ich wydania. W każdym przypadku wydanie decyzji o warunkach zabudowy było możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczano obszar wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów. Obszar ten wynosił od 50 metrów do 410 metrów. W jednym przypadku wydano decyzję wyznaczając obszar większy niż trzykrotność frontu działki²⁶. We wszystkich przypadkach wydano decyzje o WZ zapewniając kontynuację w zakresie funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych istniejącej już zabudowy.

(akta kontroli str. 598-602)

2.3. Analiza 15 postępowań o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że zostały one wydane w trybie art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. za zgodą strony, na rzecz której decyzja o WZ została wydana, oraz po złożeniu przez wnioskodawcę oświadczenia o przejęciu wszystkich warunków

²⁵ Dz.U.UE.L.2016.119.1, dalej: „RODO”.

²⁶ 295 m zamiast 228 m (3 x 76m frontu działki).

zawartych w wydanej wcześniej decyzji o WZ. Jednakże w jednym przypadku nie wezwano do uzupełnienia wniosku, prowadząc postępowanie na podstawie dokumentów w formie elektronicznej (pdf) przesłanych pocztą elektroniczną, zamiast oryginałów w formie papierowej lub w odpowiedniej formie elektronicznej spełniającej wymogi przepisu art. 63 kpa, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Średni czas, po którym dotychczasowi adresaci decyzji o WZ składali wnioski o przeniesienie praw i obowiązków na inne osoby wynosił około 9 lat. Jedna decyzja przenosząca²⁷ została wydana po upływie ponad 14 lat od wydania decyzji o WZ²⁸.

(akta kontroli str. 594-597)

2.4. Z analizy 30 postępowań przeprowadzonych w celu wydania decyzji o WZ polegających na zmianie zagospodarowania terenu przeznaczonej na budowę budynków ustalono, że w:

- 23 przypadkach objęte wnioskami inwestycje były zgodne w części z przeznaczeniem określonym w Studium,
- w siedmiu przypadkach objęte wnioskami inwestycje były sprzeczne z przeznaczeniem określonym w Studium, tj. obejmowały tereny o charakterze ekologicznym, lub o charakterze ekologicznym – obejmującym tereny chronione objęte siecią Natura 2000.

Z ww. badania wynikało także, że odległość od granicy działki, na której planowano zlokalizować inwestycję, wynosiła: dla sieci wodociągowej od 0 m 374 m, dla sieci kanalizacyjnej od 3 m do 7 500 m, dla sieci energetycznej od 0 m do 324 m.

(akta kontroli str. 598-602)

2.5. Wszystkie badane projekty 40 decyzji o warunkach zabudowy zostały sporządzone przez uprawnioną do tego osobę²⁹, stosownie do wymogów art. 60 ust. 4 w zw. z art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Urząd corocznie, umowami zlecenia, powierzał ww. wykonawcy ich przygotowanie za wynagrodzeniem średnim wynoszącym: w 2019 r. – 209 zł w latach 2020-2022 – 221 zł i w 2023 r. – 264 zł.

(akta kontroli str. 139, 780, 784-785, 800-805)

2.6. W każdym badanym przypadku wydania 32 decyzji o WZ³⁰ zostały one poprzedzone dokonaniem przez Urząd uzgodnień z innymi organami (art. 64 ust. 1, art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), m.in. z:

- wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³¹;
- organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych - w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
- regionalnym dyrektorem ochrony środowiska - w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody;
- właściwym zarządcą drogi - w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego;

²⁷ Z 6 lutego 2019 r.

²⁸ Z 8 grudnia 2004 r.

²⁹ O uprawnieniach budowlanych Nr ABIT-II-7131-35/2000 do projektowania w specjalności architektonicznej bez ograniczeń i o uprawnieniach urbanistycznych Nr 1515.

³⁰ W 32 przypadkach spośród 40 badanych postępowań poprzedzających wydanie decyzji o WZ był obowiązek dokonania przez Urząd uzgodnień z innymi organami.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

- dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne³².
(akta kontroli str. 598-602)

2.7. Analiza 40 ww. badanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o WZ wykazała, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych, tzn.:

- wydawane rozstrzygnięcia, w podobnych sprawach były takie same (pozytywne lub odmowne dla wnioskodawcy),
- Urząd nie odstępował od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 kpa).

(akta kontroli str. 598-602)

2.8. W okresie objętym kontrolą wnioskodawcy ubiegający się o wydanie decyzji o WZ złożyli łącznie 16 odwołań od decyzji, z tego SKO uchyliło sześć decyzji przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia

Głównym powodem uchylecia trzech decyzji były m. in. braki formalne we wnioskach oraz w jednym przypadku niewłaściwie sporządzona analiza obszaru, w której m.in. nie wskazano sposobu wyznaczenia obszaru, w tym wskazania szerokości frontu działki oraz nie wskazania działek sąsiednich nią objętych. W sprawach tych organ odwoławczy nie wypowiedział się co do istoty sprawy, w szczególności nie przesądzając zasadności żądania strony. W trzech decyzjach dotyczących budowy farm fotowoltaicznych SKO powoływało się głównie na naruszenie art. 7, 77 i 80 kpa poprzez brak wyjaśnień stanu faktycznego i naruszenie art. 61 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, iż planowane inwestycje winny spełniać przesłanki wynikające z art. 61 ust. 1 tej ustawy, podczas gdy obejmuje je zwolnienie z art. 61 ust. 3.

(akta kontroli str. 140-141, 1039)

2.9. W latach 2019-2023 (I półrocze) Gmina wydatkowała na budowę infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociągi) łącznie kwotę 70 630,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 139)

W okresie tym pięciu właścicieli nieruchomości³³, którzy uzyskali pozytywne decyzje o WZ zwrócili się w sześciu przypadkach do Gminy o rozwój infrastruktury. We wszystkich przypadkach dotyczyło do doprowadzenia przez Gminę sieci wodociągowej do ich nieruchomości, a w jednym także sieci kanalizacyjnej. W trzech przypadkach zadeklarowali oni partycypację w kosztach budowy.

(akta kontroli str. 900)

2.10. W okresie objętym kontrolą, Urząd otrzymał informacje o wydaniu 471 pozwoleń na budowę, z tego 351 dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenach objętych decyzjami o WZ.

Łączna powierzchnia działek, na które wydano decyzję o WZ, wynosiła 3 177 418 m². W II kwartale 2023 r. właściciele nieruchomości niezabudowanych, objętych decyzjami o WZ, zbyli posiadane nieruchomości o łącznej powierzchni 90 491 m².

(akta kontroli str. 140-141)

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

³³ W tym czterech niebędących mieszkańcami Gminy.

2.11. W badanym okresie³⁴ nie obowiązywała w Gminie uchwała w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałej na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej oraz z tytułu podziału nieruchomości. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 26 czerwca 2023 r. Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu takiej uchwały, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 153-164, 770-774)

2.12. W latach 2019-2023 (I półrocze) w trzech przypadkach uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla obszarów objętych wydanymi decyzjami o WZ. W jednym przypadku uzyskano pozwolenie na budowę przed uchwaleniem MPZP, natomiast w dwóch przypadkach nie wydano decyzji wygaszających w trybie określonym w art. 162 § 1 kpa, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1042-1069)

2.13. W badanym okresie nie odnotowano przypadków wydania przez Wójta decyzji stwierdzających wygaśnięcie decyzji o WZ dla terenów, dla których je wydawano w sytuacji, gdy inni wnioskodawcy uzyskiwali dla nich pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 775-779, 1040)

2.14. W Gminie nie występowały obszary zagrożone powodzią w związku z czym Wójt nie był zobowiązany do opracowania i opublikowania wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o WZ dla nieruchomości znajdujących się na tych obszarach.

(akta kontroli str. 775-779, 1041)

2.15. Badanie 40 decyzji o WZ wykazało, że w dziewięciu (22,5%) przypadkach zamieszczono adnotację o pobraniu lub nie podleganiu albo zwolnieniu z opłaty skarbowej, natomiast w pozostałych 31 (77,5%) przypadkach nie zamieszczono tych adnotacji lub zamieszczono nierzetelne adnotacje, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 598-606)

2.16 W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r. nie wpłynęły skargi i wnioski do Urzędu dotyczące decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 775-779)

2.17. W Studium – załączniku nr 4 (Rysunek Studium sporządzony na kopii mapy topograficznej pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego) znajdowało się sześć obszarów zasięgu i nazw terenów górniczych: TG Dąbrówka I, TG Kruszyniec II, TG Kruszyniec III, TG Pawłówek I, TG Pawłówek II i TG Pawłówek III oraz jeden obszar – teren objęty skonkretyzowanym zamiarem rozpoczęcia eksploatacji surowców mineralnych – w Dąbrówce Nowej. Z dokumentacji Urzędu i bazy MIDAS³⁵ wynikało, że na obszarze Gminy znajdowały się trzy obszary górnicze z aktualną koncesją: Dąbrówka Nowa (dz. 220/2 i 222) o pow. 19 992 m² z koncesją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz Strzelewo I (dz. 73/7 i 73/8) o pow. 18 993 m² i Kruszyniec II (dz. 97) o pow. 4 076 m² z koncesjami Starosty Bydgoskiego.

Dwie ww. koncesje Starosty Bydgoskiego, na wydobywanie kruszywa w miejscowości Strzelewo (Strzelewo I) i Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego

³⁴ Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli – 20 września 2023 r.

³⁵ Stanowiącej szczegółową ewidencję wszystkich obszarów górniczych w Polsce (<http://geoportel.pgi.gov.pl/midas-web>).

w Dąbrówce Nowej (Dąbrówka Nowa III) udzielone zostały w badanym okresie, tj. odpowiednio: w 2021 r. i 2022 r. Kontrola wykazała, że Urząd pozytywnie zaopiniował te koncesje, podczas gdy tereny te nie były przeznaczone na ten cel w Studium, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z oględzin dwóch terenów³⁶ (Dąbrówka Nowa III i Strzelewo I) przeprowadzonych w trakcie kontroli³⁷ wynikało, że znajdowały się na tych obszarach odkryte złoża piasku/żwiru. Jednocześnie z informacji uzyskanych od Marszałka³⁸ i Starosty³⁹ wynikało, że faktyczną działalność prowadzono jedynie na terenie złoża Strzelewo I.

Z dokumentów Urzędu wynikało, że podatnik ten nie zadeklarował nieruchomości tej według stawek dla działalności gospodarczej, a Urząd mimo to nie podjął działań sprawdzających i kontrolnych, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 165-324, 379, 806-899, 997-1007, 1035)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 21 (52,5%) przypadkach spośród 40 analizowanych postępowań prowadzonych w celu wydania decyzji o warunkach zabudowy prowadzono je nieterminowo, przez co decyzje te wydane zostały z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 81 dni. Było to niezgodne w przypadku 16 postępowań⁴⁰ z art. 35 § 3 kpa, a w pozostałych pięciu przypadkach⁴¹ z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 35 § 3 kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Natomiast od 3 stycznia 2022 r., zgodnie art. 64 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 51 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, termin, o którym mowa w art. 51 ust. 2 (na wydanie decyzji o warunkach zabudowy) wynosi 90 dni.

(akta kontroli str. 607-610)

Wójt wyjaśnił, że opóźnienia w prowadzeniu postępowań wynikały m.in. z potrzeby dokonywania pogłębionych analiz spraw i konsultacji z prawnikami. Wpływ na to miały również zmiany w 2019 r., w organizacji referatu oraz rotacja pracowników związana m.in. z zakończeniem stosunku pracy części z nich. Ponadto wystąpiła absencja pracowników związana z pandemią koronawirusa. Mimo to organ w tych warunkach prowadził postępowania w najszybszy możliwy sposób. Jednocześnie Wójt wskazał na zmianę przepisów wydłużających termin ich prowadzenia z dwóch miesięcy do 90 dni, co wskazywało, że termin załatwienia tych spraw według kpa był trudny do dotrzymania.

(akta kontroli str. 770-774)

³⁶ Na trzeci teren - Kruszyniec II nie było udostępnionego wjazdu.

³⁷ W dniu 1 września 2023 r.

³⁸ W dniu 11 września 2023 r.

³⁹ W dniu 12 września 2023 r.

⁴⁰ Dotyczących wydania decyzji o nr: 4/2019, 36/2019, 51/2019 (odmowna), 59/2019, 68/2019, 97/2019 (odmowna), 122/2019, 170/2019, 172/2019, 175/2019, 178/2019, 215/2019 (odmowna), 249/2019, 255/19, 41/2022 i 52/2022.

⁴¹ Dotyczących wydania decyzji o nr: 110/2022, 159/2022, 251/2022, 2/2023 i 55/2023.

Izba wskazuje jednak, że po wprowadzeniu ww. zmian w przepisach również wystąpiły opóźnienia w załatwieniu spraw⁴².

2. W siedmiu (17,5%) przypadkach⁴³ spośród 40 analizowanych postępowań prowadzonych w celu wydania decyzji o warunkach zabudowy Urząd nie zawiadomił strony postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy mimo upływu tego terminu, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa. Zgodnie z art. 36 § 1 kpa o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Wójt wyjaśnił, że w większości strony postępowania były informowane o konieczności przedłużenia terminu załatwiania spraw. Uchybienia w terminowości przekazania takiego zawiadomienia wynikały z absencji pracownika lub omyłki w określeniu terminu.

(akta kontroli str. 607- 610, 770-774)

3. W dwóch (5%) przypadkach⁴⁴ nie wezwano wnioskodawców do uzupełnienia braków we wnioskach, co było niezgodne z art. 64 § 2 kpa, a w jednym (2,5%) postępowaniu⁴⁵ nie pozostawiono sprawy bez rozpatrzenia mimo, iż wnioskodawca uzupełnił wnioski⁴⁶ dopiero po upływie 29 zamiast 14 dni od dnia otrzymania⁴⁷ wezwania do jego uzupełnienia.

Zgodnie z art. 64 § 2 kpa jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Wójt wyjaśnił, że pomimo braków formalnych w tych wnioskach pracownicy Urzędu utrzymywali kontakt telefoniczny z tymi wnioskodawcami, uzyskując od nich zapewnienie o uzupełnieniu wniosków. Mając te zapewnienia uznano, że organ poczeka na dostarczenie dokumentów nie ponosząc przy tym dodatkowych kosztów.

(akta kontroli str. 607-610, 770-774)

4. W 23 (57,5%) przypadkach na decyzjach⁴⁸ nie zamieszczono adnotacji o pobraniu⁴⁹ lub o niepodleganiu albo zwolnieniu z opłaty skarbowej. W jednym przypadku⁵⁰ dokonano na decyzji adnotacji o niepodleganiu opłacie skarbowej, podczas gdy opłatę taką wniesiono, natomiast w siedmiu przypadkach⁵¹ zamieszczono nierzetelną informację o ww. opłacie poprzez podanie niewłaściwej podstawy prawnej o jej niepobraniu⁵² lub też brak było podpisu pod adnotacją.

Wójt wyjaśnił, że wynikało to z przeoczeń popełnionych przez pracowników sporządzających projekty decyzji, które mogły wynikać z natłoku pracy lub błędów w edycji tekstu. Tym niemniej mimo tych uchybień w każdej tej sprawie badano

⁴² Było mniej przypadków - pięć na 17 przypadków badanych i opóźnienia były krótsze - wynosiły do dwóch do 34 dni.

⁴³ Dotyczących postępowań prowadzonych do wydania decyzji o nr: 1/2019, 4/2019, 5/2019, 59/2019, 122/2019, 52/2022 i 110/2022.

⁴⁴ Postępowań dotyczących wydania decyzji o nr: 7/2019 i 245/2019.

⁴⁵ Dotyczącym wydania decyzji o nr 68/2019.

⁴⁶ 25 kwietnia 2019 r.

⁴⁷ 27 marca 2019 r.

⁴⁸ O nr: 1/2019, 4/2019, 17/2019, 36/2019, 51/2019, 54/2019, 97/2019, 149/2019, 215/2019, 22/2022, 110/2022, 156/2022, 157/2022, 159/2022, 160/2022, 166/2022, 222/2022, 245/2022, 248/2022, 251/2022, 2/2023, 0/2023 i 55/2023.

⁴⁹ W dwóch przypadkach decyzji nr: 1/2019 i 22/2022.

⁵⁰ Decyzja o nr 175/2019.

⁵¹ Na decyzjach o nr: 122/2019, 41/2022, 52/2022, 111/2022, 117/2022, 139/2022, 148/2022.

⁵² Wpisano art. 2 ust1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej zamiast art. 4 i pkt z załącznika do tej ustawy.

konieczność lub nie wniesienia opłaty i prawidłowości zastosowanego zwolnienia, przez co nie doszło do nieprawidłowości w zakresie jej pobrania.

(akta kontroli str. 598-606, 770-774)

5. W pięciu (13,2%) postępowaniach⁵³ spośród 38 przypadków, w których wystąpił obowiązek wynikający z art. 61 § 4 kpa dotyczący zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania w zawiadomieniach podano niewłaściwy termin załatwienia sprawy „w ciągu – 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania” podczas, gdy faktycznie termin ten wynosił 90 dni.

Wójt wyjaśnił, że wynikało to z błędu popełnionego w edycji tekstu, którego nie zmieniono w związku ze zmianą przepisu dotyczącego terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 607-610, 770-774)

6. W jednym przypadku⁵⁴ spośród 15 badanych przeniesień decyzji o warunkach zabudowy prowadzono postępowanie mimo złożenia niezbędnych dokumentów w niewłaściwej formie (pocztą elektroniczną w formie pdf), nie wzywając wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku, tj. do złożenia wniosku w formie papierowej lub w formie elektronicznej opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub za pomocą platformy ePUAP przy pomocy profilu zaufanego, co było niezgodne z art. 64 § 2 w zw. z art. 63 kpa.

Wójt wyjaśnił, że osoba ta faktycznie złożyła dokumenty w formie pliku pdf. Jednak dokument zawierał jej podpis, a ponadto osoba ta figurowała w ewidencji podatkowej, przez co istniała możliwość zweryfikowania jej tożsamości.

(akta kontroli str. 594-597, 713-736, 770-774)

7. Wójt, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 26 czerwca 2023 r. nie opracował i nie przedłożył Radzie Gminy Sienko projektu uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałej na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej oraz z tytułu podziału nieruchomości. Tym samym nie podjął żadnych działań w celu stworzenia możliwości naliczania tych opłat.

Stanowiło to naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁵, w zw. z art. 146 ust. 1 i 2 i art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁶.

Wójt wyjaśnił, że powołana w 2019 r. nowa kierownik referatu odpowiedzialna za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne niezwłocznie poinformowała go o braku przedmiotowej uchwały. Od tego czasu kilkakrotnie organ wykonawczy prowadził rozmowy z radnymi dotyczące uchwalenia takiej uchwały. Każdorazowo spotykało to się z negatywną reakcją radnych. Pomimo braku pewności co do skuteczności uchwalenia, taki projekt został przedłożony, jednak radni Gminy 27 czerwca 2023 r. zagłosowali przeciw jej podjęciu.

(akta kontroli str. 153-164, 770-774)

8. W dwóch przypadkach wydanych decyzji⁵⁷ o warunkach zabudowy dla nieruchomości znajdujących się w miejscowości Kruszyn, nie wydano decyzji wygaszających je w trybie określonym w art. 162 § 1 kpa, w związku z uchwaleniem

⁵³ Postępowaniach prowadzonych do wydania decyzji o nr: 110/2022, 111/2022, 117/2022, 139/2022 i 157/2022.

⁵⁴ Decyzja nr 238/2020.

⁵⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 344, ze zm. Dalej: „ugn”.

⁵⁷ Nr IR. 6730.65.2019AB i POŚ.6730.96.2022.

w dniu 29 czerwca 2022 r. dla terenów objętych tymi decyzjami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Kruszyn, gm. Sicienko (uchwałą Rady Gminy Sicienko nr XXXIX/334/22), tj. na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że decyzje te nie zostały wygaszone prawdopodobnie z uwagi na niedopatrzenie pracownika. Ponadto dodał, że wydał polecenie do wszczęcia postępowania administracyjnego dotyczącego stwierdzenia wygaśnięcia ww. decyzji.

(akta kontroli str. 779, 1042-1059, 1121-1123)

9. Urząd w dwóch spośród trzech przypadków występowania w Gminie zmiany zagospodarowania terenu polegającej na ich eksploatacji przez przedsiębiorców jako obszarów górniczych, nie podjął działań mających na celu wstrzymanie tej zmiany⁵⁸, a jednocześnie, w ww. przypadkach pozytywnie zaopiniował dwa projekty decyzji koncesyjnych a wydobywanie kruszywa – jedną Starosty Bydgoskiego⁵⁹ (na działkach 73/7 i 73/8 w miejscowości Strzelewo⁶⁰) - drugą Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego (na działce 220/2 w miejscowości Dąbrówka Nowa⁶¹) w sytuacji, gdy zgodnie z art. 7 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, podejmowanie działań górniczych określonych ww. ustawie jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie narusza ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, a w przypadku jego braku, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

W obu ww. przypadkach obszary ww. działek, na których znajdowały się złoża kopalin, tj. „Strzelewo I” jak i część złoża „Dąbrówka Nowa III”, nie były uwzględnione w Studium jako tereny górnicze (nie były też opracowane MPZP).

(akta kontroli str. 153-324, 806-827, 832-888)

Wójt wyjaśnił, że opiniując projekt koncesji dotyczący Strzelewa I wziął pod uwagę wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2022 r. (II GSK 250/22) w którym wskazano m.in. to, iż „(...) opiniując plan przedsięwzięcia geologicznego na terenie objętym studium obowiązany jest do ustalenia rodzaju i charakteru planowanego przedsięwzięcia, czy będzie ono ingerowało w ustalone w studium przeznaczenie nieruchomości i jeśli będzie, to czy ingerencja ta będzie stała w opozycji do przeznaczenia nieruchomości i w jakim stopniu”. Mając na uwadze to stanowisko przyjęto, że po zakończeniu eksploatacji złoża i jego rekultywacji teren ten jako rolniczy nie będzie sprzeczny z przeznaczeniem w Studium. W przypadku złoża w Dąbrówce Nowej III uznano, iż teren wskazany w Studium na załączniku graficznym jako skonkretyzowany zamiar rozpoczęcia eksploatacji surowców mineralnych został prawdopodobnie wskutek przesunięcia pola graficznego tak naniesiony, że w całości nie objął działki nr 220/2.

(akta kontroli str. 997-1007)

⁵⁸ Por. art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, z wyjątkiem zmian zagospodarowania terenu, o których mowa w ust. 2 i 2a, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:

1) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo

2) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

⁵⁹ Postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2021 r.

⁶⁰ Złoża piasku „Strzelewo I”, koncesja dotycząca 1,90 ha, udzielona na okres 25 lat od uprawomocnienia się decyzji wydanej 17 sierpnia 2021 r.

⁶¹ Złoża kruszywa naturalnego „Dąbrówka Nowa III”, koncesja dotycząca ca 1,99 ha, udzielona do 31 grudnia 2047 r., decyzja z 21 kwietnia 2022 r.

Zdaniem NIK przepis art. 7 Prawa geologicznego i górniczego jest jednoznaczny. Odnosząc się do przywołanego wyroku NSA, należy zwrócić uwagę na pełną jego tezę, w której wskazano, iż *treść art. 7 ust. 2 p.g.g. nadaje studium - w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - charakter normatywny w tym znaczeniu, że od niektórych jego postanowień zależy dopuszczalność podejmowania i wykonywania działalności określonej ustawą p.g.g. Postanowienia te mają ustalać sposób wykorzystania nieruchomości. Zatem żadne inne kryterium - określone w studium - niż sposób wykorzystania nieruchomości, nie może determinować dopuszczalności prowadzenia działalności wydobywczej. Innymi słowy wykorzystanie nieruchomości ma być zgodne z jej przeznaczeniem określonym w studium. Wnioski te płyną także z wcześniejszego orzecznictwa sądów administracyjnych: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu: *Istnienie złoża kopalin samo w sobie nie przesądza o możliwości jego eksploatacji, nie może ona bowiem naruszać sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium. Mimo takiego istnienia i jednocześnie naruszenia sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium, wydobywanie kopalin nie będzie dopuszczalne*⁶². Z kolei, za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Bydgoszczy: *Jako jedyne kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na działalność polegającą na wydobywaniu kopalin ze złóż czyni p.g.g. z 1994 r. zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli jest uchwalony lub z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów, niż te które są przewidziane w ustawie, w szczególności odpowiedniego stosowania przepisów u.p.z.p. Prawo geologiczne i górnicze jest jedynym aktem normatywnym regulującym zasady wykonywania określonej tam działalności. Pogląd ten znajduje zastosowanie na gruncie ustawy z 2011 r., albowiem pomimo różnic redakcyjnych przepisu art. 23 ust. 2 pkt 2 p.g.g. z 1994 r. i art. 7 ust. 2 ich treść jest zbliżona*⁶³.*

10. Wójt nie podjął na podstawie art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶⁴ czynności sprawdzających ani kontroli, stosownie do art. 281 i 282 Ordynacji podatkowej, mimo że podatnik prowadzący działalność gospodarczą [...] ⁶⁵, zadeklarował w latach 2021-2023 podatek od nieruchomości obejmujących działki [...] ⁶⁶ o łącznej powierzchni 1,900 ha⁶⁷ według stawek dla użytków rolnych nie stanowiących gospodarstwa rolnego lub zwolnionych, zamiast według stawek dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, faktycznie prowadzonej.

Oszacowano, że skutkiem tego podatek został ustalony w zaniżonej maksymalnie o 28 463 zł wysokości.

(akta kontroli str. 902-908, 1076-1123)

Zgodnie z art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej organy podatkowe pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

⁶² III SA/Po 762/22, LEX nr 3516745.

⁶³ II SA/Bd 1590/13, LEX nr 1457915.

⁶⁴ Dz.U z 2022 r. poz. 2651, ze zm., dalej: „Ordynacja podatkowa”.

⁶⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, tj.) oraz art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, tj.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących rodzaju działalności gospodarczej.

⁶⁶ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 oraz art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedmiotu opodatkowania.

⁶⁷ Łączna powierzchnia działek - 19 047 m².

Stosownie do art. 281 i 282 Ordynacji podatkowej, organy podatkowe pierwszej instancji przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników, której celem jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Kontrolę podatkową podejmuje się urzędowo.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że ciężar zgłoszenia do opodatkowania, ewentualnej korekty zgłoszenia oraz wpłaty podatku ciąży na podatniku. Tym samym organ ustalając wymiar podatku opierał się o dane wskazane przez podatnika. Dodał, że brak przeprowadzenia czynności sprawdzających mógł wynikać z faktu, że panował stan epidemii, w wyniku którego funkcjonowanie urzędu było ograniczone ze względu na częste nieobecności pracowników, co mogło spowodować nieumyślny brak przepływu informacji pomiędzy referatami. Ponadto podał, że wystosowano pismo do podatnika z żądaniem udzielenia wyjaśnień w związku z zaistniałymi rozbieżnościami oraz że zlecił opracowanie procedury mającej na celu usprawnienie przepływu informacji mających wpływ na wysokość naliczonych przez organ podatków.

(akta kontroli str. 1121-1123)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd dokonywał prawidłowych rozstrzygnięć w wydawanych decyzjach o WZ jak i decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zachowując jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych. W postępowaniach tych zapewniono uzyskiwanie wymaganych uzgodnień oraz stworzono stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. We wszystkich przypadkach projekty decyzji były przygotowane przez uprawnione osoby. Jednakże stwierdzono nieprawidłowości w zakresie proceduralnym polegające m.in. na nieterminowym wydawaniu decyzji, nieinformowaniu stron o wydłużeniu załatwienia sprawy, czy nieprzestrzeganiu zasad w zakresie przyjmowania wniosków, albo nie dokonywaniu adnotacji o opłacie skarbowej. W niewystarczającym stopniu prowadzono sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym w zakresie terenów górniczych dopuszczając do ich wykorzystania mimo braku formalnego ich przeznaczenia w Studium, skutkujące m.in. nieosiągnięciem należnych Gminie dochodów z podatku od nieruchomości szacowanych maksymalnie na 28,4 tys. zł.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań

3.1. W badanym okresie zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie były objęte audytem wewnętrznym ani kontrolami zewnętrznymi. Przeprowadzono natomiast dwie kontrole wewnętrzne⁶⁸ w 2021 r. i 2022 r., w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1008-1011)

3.2. W Urzędzie prowadzono kontrolę zarządczą w oparciu o zasady jej organizacji określone w czterech zarządzenia Wójta⁶⁹. W kontrolowanym okresie Wójt zarządzał ryzykiem poprzez coroczną jego identyfikację w odniesieniu do celów i zadań Urzędu. Z zakresu spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalono cele do osiągnięcia, polegające na zaplanowaniu terminowego prowadzenia tych postępowań. Jednocześnie zidentyfikowano ryzyka związane z niedochowaniem terminu na ich wydanie na poziomie wysokim. Dla zidentyfikowanych ryzyk ustalano mechanizmy ich raportowania. Jednocześnie w Urzędzie sporządzano kwartalne i półroczne raporty na temat ryzyka i realizacji przyjętych mechanizmów kontroli.

⁶⁸ Przez Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu.

⁶⁹ Nr 74/12, 75/12 i 9/12 wszystkie z 9 listopada 2012 r. oraz 68/2022 z 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1012-1032)

3.3. Urząd prowadził w badanym okresie rejestry decyzji o WZ oraz rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁷⁰ zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁷¹.

(akta kontroli str. 384-593)

3.4. Urząd opracowywał i terminowo⁷² przesłał do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdania PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) za lata 2019-2022. Jednakże dane zawarte w ww. sprawozdaniach w zakresie danych Gminy przedstawionych w dziale 7 zostały sporządzone w sposób nierzetelny, nie odpowiadający faktycznym danym posiadanym przez Urząd, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Urząd w latach 2019-2022 nie przekazywał, wbrew przepisom wynikającym z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje te przekazano dopiero w trakcie kontroli⁷³, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Jednocześnie decyzje te wydane w I półroczu 2023 r. przekazano terminowo.

(akta kontroli str. 925-996)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd przesłał do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdania PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) za: 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w których zawarto dane w dziale 7 o liczbie wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁷⁴ i decyzji o warunkach zabudowy niezgodne ze stanem faktycznym przez co nie wywiązał się w pełni z obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁷⁵.

I tak:

a) w sprawozdaniu za 2019 r. wskazano:

- 48 decyzji celu publicznego zamiast 53 wydanych w 2019 r.,
- 221 decyzji o warunkach zabudowy, zamiast 160 wydanych w 2019 r.,

b) w sprawozdaniu za 2020 r. wskazano:

- 63 decyzji celu publicznego zamiast 59 wydanych w 2020 r.,
- 315 decyzji o warunkach zabudowy, zamiast 209 wydanych w 2020 r.,

c) w sprawozdaniu za 2021 r. wskazano:

- 72 decyzji celu publicznego zamiast 82 wydanych w 2021 r.,
- 353 decyzje o warunkach zabudowy, zamiast 227 wydanych w 2021 r.

d) w sprawozdaniu za 2022 r. wskazano 254 decyzje o warunkach zabudowy, zamiast 185 wydanych w 2022 r.

(akta kontroli str. 384-483, 496-584, 958-996)

Zastępca Wójta wyjaśnił, że nie potrafi wskazać jednoznacznej przyczyny powstania nieprawidłowości. Prawdopodobną przyczyną ich powstania były błędy pracowników,

⁷⁰ Za lata 2019-2023.

⁷¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

⁷² Do dnia 29 kwietnia następnego roku po roku sprawozdawczym.

⁷³ 30 sierpnia 2023 r.

⁷⁴ Dalej: „Decyzji celu publicznego”

⁷⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 773.

wynikające z dużej rotacji pracowników w badanych latach, a także z absencji pracowników w okresie pandemii covid-19. Jednocześnie dodał, że wskazane rozbieżności zostaną wyjaśnione i po skorygowaniu przesłane do GUS.

(akta kontroli str.1033-1034, 1037)

2. Urząd w latach 2019-2022 nie przekazywał, wbrew przepisom wynikającym z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje te przekazano dopiero w trakcie kontroli.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że prawdopodobną przyczyną nie przekazania ww. decyzji było przeoczenie pracownika odpowiedzialnego za przedmiotowe postępowania. Dodał, że po wykryciu braku przesłania, kopie tych decyzji zostały niezwłocznie przekazane.

(akta kontroli str. 925-931, 997-1000)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań. Jednak okazał się on niewystarczający i nie w pełni skuteczny. Świadczą o tym stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 2 jak i nieprawidłowości w zakresie nierzetelnie sporządzanych sprawozdań PZP-1 oraz nie przekazanie w latach 2019-2022 Marszałkowi kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Zapewnienie terminowego załatwiania spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.
 2. Zawiadamiania stron postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.
 3. Wzywania wnioskodawców do uzupełnienia braków we wnioskach.
 4. Zamieszczania na dokumentach właściwej adnotacji o pobraniu lub zwolnieniu z opłaty skarbowej.
 5. Identyfikowanie i ograniczanie niezgodnych z prawem zmian sposobu zagospodarowania terenu.
 6. Rzetelne sporządzanie sprawozdań PZP-1.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 29 września 2023 r.

Kontroler
(-) Karol Sobieszczyk
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
(-) p.o. Tomasz Sobecki