



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.18.2.2023

Pani
Julita Pilecka
Wójt Gminy Kobylanka

Urząd Gminy w Kobylance
ul. Szkolna 12
73-108 Kobylanka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

II. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kobylance, ul. Szkolna 12, 73-108 Kobylanka ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julita Pilecka, Wójt Gminy Kobylanka od 22.11.2018 r. ²
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 Szczecinie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sylwia Krawczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 121/2023 z 21 lipca 2023 r.2. Tomasz Cyranka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 47/2023 z 19 czerwca 2023 r.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt Gminy.

³ Tj. do 26. września 2023 r.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 Wójt nie zapewnił wystarczającego przygotowania kadrowego umożliwiającego prawidłową realizację zadań związanych z prowadzeniem postępowań w przedmiocie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶. Potrzeby kadrowe Urzędu w ww. zakresie zabezpieczono dopiero od stycznia 2022 r. Sporządzanie projektów decyzji o WZ powierzano osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zgodne z art. 60 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej Gminy, w 2013 r. opracowano Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁸. W dokumencie tym nie zawarto części obligatoryjnych elementów określonych w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz art. 10 ust. 1 pkt 7 ppkt d ustawy o planowaniu. Studium nie zostało zaktualizowane mimo upływu ponad 10 lat od jego sporządzenia. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁹ objętych było 5,75% powierzchni Gminy.

Na terenach nieobjętych MPZP gospodarowanie przestrzenią odbywało się w oparciu o decyzje o WZ. W okresie objętym kontrolą wydano 627 decyzji o warunkach zabudowy i 74 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Urząd nie prowadził analiz dotyczących wpływu wydanych przez Wójta decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem Gminy, ale zidentyfikował problem możliwych negatywnych skutków decyzji o WZ wydanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze¹⁰. Dla obszarów nieobjętych MPZP Urząd nie podejmował działań identyfikujących i ograniczających ewentualną nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu, jednak nie stwierdzono wystąpienia sytuacji użytkowania terenów niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W Gminie ustalono i pobierano opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału. Wpływające do Urzędu w latach 2019-2023 skargi dotyczące decyzji o WZ były rozpatrywane wnikliwie i terminowo.

Sprawozdania PZP-1 za lata 2019-2022 były opracowywane terminowo i rzetelnie. W okresie objętym kontrolą Wójt nie przekazywał Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego¹¹ kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a rejestry tych decyzji nie były prowadzone prawidłowo. Nie wszystkie działania Urzędu związane z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi były prawidłowe. Stwierdzono przypadki nieterminowego wydawania decyzji, niezawiadamiania o wszczęciu postępowania / o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, nieprawidłowego pouczenia o prawach strony dotyczących odwołania, niezachowania jednolitości wydawanych rozstrzygnięć oraz omyłek pisarskich. Ponadto w aktach większości analizowanych spraw nie było klauzul informacyjnych RODO. Kontrola wykazała też, że w Urzędzie nie stwierdzono niewłaściwego opodatkowania gruntów, na których prowadzone było wydobywanie kopalin, wskutek czego od 2017 r. Gmina pobierała zaniżony podatek lokalny.

Liczba i charakter zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują, że w zakresie analizowanych zadań sprawowany nadzór nie był w pełni skuteczny.

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

⁶ Dalej: decyzja o WZ.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu.

⁸ Dalej: Studium.

⁹ Dalej: MPZP.

¹⁰ Dalej: SKO.

¹¹ Dalej: Marszałek.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² 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 wiejska Kobyłanka położona jest w zachodniej części województwa zachodniopomorskiego w powiecie stargardzkim. W skład Gminy wchodzi 10 sołectw¹³. Powierzchnia Gminy obejmuje 121,68 km². Liczba ludności wg stanu na 30 czerwca 2023 r. wynosiła 5 870 osób. Na terenie Gminy znajdowały się 3 323 budynki (w tym 2 188 mieszkalnych, 258 gospodarczych).

(akta kontroli str. 406)

1.2. Prowadzenie spraw związanych z zagadnieniami niniejszej kontroli NIK przypisano w Urzędzie Referatowi inwestycji i gospodarki przestrzennej¹⁴ (dalej: Referat). Nadzór nad realizowaniem spraw Referatu został powierzony zastępcy Wójta¹⁵. Do zadań Referatu w szczególności należało:

- prowadzenie spraw związanych z ustalaniem opłaty adiacenckiej, ustalaniem opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- przygotowywanie dokumentacji do wydawania decyzji o warunkach zabudowy¹⁶ i decyzji o lokalizacji inwestycji dla celu publicznego,
- prowadzenie spraw związanych z planowaniem przestrzennym i zatwierdzeniem MPZP,
- prowadzenie ewidencji decyzji pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str. 31-58)

Prowadzenie spraw uwzględniono w zakresach czynności czterech bezpośrednio wykonujących je pracowników Referatu¹⁷. W zakresach obowiązków i odpowiedzialności wskazano, że szczegółowe zadania tych pracowników obejmowały, m.in.:

- przygotowywanie dokumentacji (bez analizy) do wydawania decyzji o WZ i decyzji o lokalizacji inwestycji dla celu publicznego,
- wydawanie wypisów i wrysów oraz zaświadczeń z MPZP,
- prowadzenie spraw związanych z planowaniem przestrzennym i zatwierdzeniem MPZP,
- przygotowywanie postanowień opiniujących projekty podziału nieruchomości,
- prowadzenie ewidencji decyzji pozwoleń na budowę,
- prowadzenie spraw związanych z ustalaniem opłat adiacenckich oraz opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej zmianą MPZP,
- sporządzanie sprawozdań, analiz i bieżącej informacji o realizacji powierzonych zadań.

(akta kontroli str. 12-30)

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Bielkowo, Cisewo, Jęczydół, Kobyłanka, Kunowo, Morzyczyn – Zieleniewo, Motaniec, Niedźwiedz, Rekowo, Reptowo.

¹⁴ Dwóm osobom na stanowiskach ds. planowania przestrzennego i warunków zabudowy (jedna z nich ukończyła studia na kierunku geodezja i kartografia) oraz jednej osobie na stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami.

¹⁵ Od 18 kwietnia 2019 r.

¹⁶ Dalej: WZ.

¹⁷ W tym jedna osoba była zatrudniona na zastępstwo.

W Urzędzie stosowano uregulowania wynikające z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie konfliktu interesów, tj. przypadków, w których osoby prowadzące postępowania administracyjne lub wydające decyzje administracyjne (art. 24 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸) występowały z wnioskami dotyczącymi MPZP lub z wnioskami o wydanie decyzji o WZ. W Kodeksie etyki¹⁹ pracowników Urzędu zapisano m.in., że *pracownik Urzędu nie kieruje się interesem osobistym i z własnej inicjatywy wyłącza się z postępowania, jeżeli jego udział w nim nie mógłby być do końca obiektywny oraz nie dopuszcza do powstania konfliktu interesów pomiędzy interesem publicznym, a prywatnym, a w razie zaistnienia takiego konfliktu dba, aby został on rozstrzygnięty na korzyść interesu publicznego.*

W badanym okresie pracownicy Urzędu prowadzący postępowania administracyjne lub wydający decyzje administracyjne nie składali wniosków o wydanie decyzji o WZ (w imieniu własnym lub jako pełnomocnicy właścicieli nieruchomości).

(akta kontroli str. 59-61)

Sporządzanie analiz urbanistycznych oraz projektów decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego (oraz zmian tych decyzji) w latach 2019-2023 było realizowane przez podmioty zewnętrzne na podstawie umów cywilnoprawnych. Osoby wykonujące te zadania posiadały przygotowanie zawodowe i uprawnienia urbanistyczne (art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu).

(akta kontroli str. 64-83, 101-102)

Zdaniem jednego pracownika bezpośrednio realizującego zadania objęte kontrolą, przygotowanie organizacyjne nie było wystarczające do rzetelnej realizacji zadań z powodu niewystarczającej obsady kadrowej. Zatrudnienie drugiej osoby w styczniu 2022 r. znacząco poprawiło warunki pracy i wpłynęło na poprawność prowadzonych postępowań. Zdaniem pozostałych pracowników przygotowanie organizacyjne i kadrowe było właściwe.

(akta kontroli str. 103-112)

1.3. Studium stanowiło załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Kobylanka²⁰ z 11 lipca 2013 r. Studium nie obejmowało części obligatoryjnych elementów²¹, co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Warunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, służyły zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju m.in. poprzez zastosowanie indywidualnych wskaźników urbanistycznych takich jak określenie:

- minimalnej powierzchni działki budowlanej (od 800 m² do 3 000 m²),
- wielkości powierzchni zabudowy (od 10% do 30 %),
- wysokości zabudowy (od 5,5 m do 57 m),
- powierzchni biologicznie czynnej – wskaźnik w wysokości 20%, określony dla jednej lokalizacji.

Biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania przyrodnicze, społeczne, gospodarcze oraz potencjalne możliwości, jako główne cele rozwoju wskazano na pasmo osadnicze, rekreacyjno-wypoczynkowe i usługowe aglomeracji szczecińsko-stargardzkiej.

¹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: kpa.

¹⁹ ZARZĄDZENIE nr 29/2022 Wójta Gminy Kobylanka z dnia 15 marca 2022 r. W sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki pracowników Urzędu Gminy Kobylanka

²⁰ Nr XXXV/216/13 uchylająca Uchwałę „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kobylanka” Nr XXXVI/238/01 Rady Gminy w Kobylance z dnia 4 grudnia 2001 r., zmienione Uchwałą Nr XXIX/197/09 Rady Gminy Kobylanka z 22 stycznia 2009 r.

²¹ Określonych w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz w art. 10 ust. 1 pkt 7 pkt. d ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 447-463)

W Studium określono tereny, dla których obowiązkowe było sporządzenie MPZP i dla których, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu, Gmina zamierzała sporządzić MPZP:

- 1) Reptowo: strefy przemysłowo-bazowo-składowe przy drodze Reptowo - Kobylanka (P) i strefa usług produkcyjnych przy drodze Reptowo - Morzyczyn (UP);
- 2) Bielkowo: strefy przemysłowo-bazowo-składowe przy projektowanej drodze zbiorczej (P);
- 3) Rekowo: strefa mieszkalno-usługowa – tereny rozwoju osadnictwa wraz z terenami rolnymi na zachód od wsi Rekowo (M2, R1, R2).

Łączna powierzchnia terenów, dla których określono obowiązek opracowania MPZP, na podstawie pomiaru stref dokonanego na portalu mapowym Gminy wynosiła szacunkowo 296 ha. Z tego powierzchnia, dla której opracowano plan miejscowy to 96 ha, zaś w trakcie opracowania znajdował się obszar o powierzchni 50 ha.

(akta kontroli str. 447-463)

W Studium nie występowały obszary, dla których obowiązkowe było sporządzenie MPZP na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 463)

1.4. W załączniku do uchwały nr XLVIII/344/18 Rady Gminy Kobylanka z 18 października 2018 r. zawarto ocenę aktualności Studium²². Stwierdzono wystarczającą jego aktualność oraz aktualność MPZP sporządzonych na obszarze gminy Kobylanka (z wyjątkiem planu dotyczącego przebiegu drogi DK10). Jednocześnie wskazano, że w przypadku nowej edycji Studium prace aktualizacyjne powinny być podjęte m.in. w zakresie: uwzględnienia położenia na obszarze złoża wód termalnych „Stargard Szczeciński I”, ustanowienia strefy ochronnej terenu zamkniętego kompleksu wojskowego w gminie Stargard i zmiany funkcji terenu w związku ze zmianą granic terenu zamkniętego w obrębie Bielkowo.

Wójt Gminy wyjaśnił: „*Jednak należy stwierdzić, że obecnie nie ma ustawowego obowiązku, ani możliwości (np. brak audytu krajobrazowego) lub potrzeby podjęcia aktualizacji Studium w pełnym zakresie dostosowującym dokument do zmienionych przepisów prawa. Zmieniająca się sytuacja prawna planowania przestrzennego, w tym zakres wprowadzanych zmian (np. „specustawy”), trwające prace nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym oraz innymi aktami prawnymi mogącymi mieć wpływ na planowanie przestrzenne, nie skłania do podejmowania zasadniczych decyzji dotyczących całości studium. Tym bardziej, że w związku z niedawną całościową aktualizacją, uznano jego wystarczającą aktualność. Kolejna ocena aktualności dokumentów planistycznych została zaplanowana na 2023 r., jednak z uwagi na wprowadzone w tym roku zmiany w przepisach dotyczących planowania przestrzennego, których skutkiem jest utrata ważności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to zadanie nie zostało podjęte.*

(akta kontroli str. 461-462)

W Gminie - według stanu na 30 czerwca 2023 r. - obowiązywało 27 MPZP, które obejmowały 697 ha (5,75% całego obszaru Gminy). Uwzględniając udział gruntów leśnych w całkowitej powierzchni Gminy oraz wliczając grunty pod wodami, powierzchnia objęta planami wynosiła ok. 14% powierzchni Gminy. Obowiązującymi

²² Wójt Gminy przekazał Radzie Gminy projekt uchwały w sprawie aktualności Studium i MPZP – zgodnie z wymogami art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu MPZP (po dokonaniu analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu).

planami objętych było ok. 33% terenów wyznaczonych w Studium stref funkcjonalnych.

W okresie objętym kontrolą uchwalono dwie zmiany MPZP²³, obejmujące łącznie 9,52 ha, co stanowiło 1,4% terenów pod zabudowę mieszkaniową. Zmiany spowodowane były potrzebą rozbudowy budynków gospodarczych oraz określenia ograniczeń i zakazów dotyczących zagospodarowania terenów w związku z funkcjonowaniem istniejącego uzbrojenia terenu.

Trzy MPZP znajdowały się w trakcie procedury planistycznej²⁴ (w tym jedna zmiana planu obowiązującego) i obejmowały swoim zakresem m.in. obszary wskazane w Studium jako obowiązkowe do ich sporządzenia.

(akta kontroli str. 113-114, 478-479)

1.5 Zdaniem Wójt Gminy pracownicy Urzędu napotykali na następujące utrudnienia i ograniczenia prawne przy realizacji zadań objętych kontrolą:

1) *Brak związku decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami Studium (w przypadku wniesionych odwołań od decyzji o WZ i decyzji wydanych przez SKO) – (...) w efekcie niejednokrotnie decyzje dotyczą obszarów, które w Studium przeznaczone są do realizacji całkowicie innej funkcji.*

2) *Wydawanie przez SKO decyzji merytorycznych – (...) ponieważ gmina nie jest stroną postępowania, nie ma możliwości ich zaskarżenia. (...) Organy, które z mocy ustawy mogłyby w tego rodzaju sytuacjach skierować skargę do sądu (np. prokurator), niezwykle rzadko podejmują działanie z urzędu, a ewentualne prośby zainteresowanych gmin pozostają bez reakcji, zwłaszcza gdy mamy do czynienia ze sprawą niejednoznaczną, dyskusyjną, do której niezbędne byłoby zaangażowanie biegłego lub specjalisty²⁵.*

3) *Konsekwencje wydanych przez SKO decyzji merytorycznych ponosi Gmina – np. wszczynanie postępowań administracyjnych.*

4) *Jeśli w bliskim sąsiedztwie terenów objętych planem zagospodarowania przestrzennego, na których powstała zabudowa mieszkaniowa (choćby jeden budynek), znajdują się obszary zieleni, podmokłe lub bagniste, Gmina nie ma żadnych szans na ochronę tych obszarów przed urbanizacją.*

5) *Stworzenie możliwości poszerzenia obszaru analizy ponad wielkości ujęte w przepisach powoduje zbyt duże pole do uznaniowości i subiektywizmu w ocenie. Niejednokrotnie decyzje organu są podważane przez SKO, które zarzuca brak wyczerpującego uzasadnienia, dlatego obszar analizy nie został powiększony, aby wydać decyzję pozytywną zgodnie z życzeniem wnioskodawcy. Tymczasem skoro element ten ma stanowić jedynie wyjątek od reguły, jego zastosowanie powinno być dokładnie umotywowane, natomiast brak zastosowania nie powinien być przedmiotem jakichkolwiek rozważań.*

6) *Decyzje o warunkach zabudowy, choć w założeniu miały spełniać rolę uzupełniającą, stały się głównym narzędziem planistycznym. Zdecydowana większość inwestycji realizowana jest na podstawie tych decyzji, głównie w wyniku braku precyzyjnego wskazania w przepisach prawa, czym jest pojęcie „dobrego sąsiedztwa”. W rezultacie ta właśnie przesłanka jest nadużywana przez wnioskodawców i podnoszona w odwołaniach.*

Powyższe oznacza, że w Urzędzie zidentyfikowano problem możliwych negatywnych skutków decyzji o WZ wydanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

(akta kontroli str. 115-381)

²³ XIX/116/20 z dnia 27.02.2020 r. i XLIII/272/22 z dnia 27.01.2022 r.

²⁴ Zainicjowane Uchwałami Rady Gminy nr XIX/115/20 z dnia 27 lutego 2020 r., nr XXXV/244/17 z dnia 28 września 2017 r. i nr XXXIII/215/09 z dnia 26 marca 2009 r.

²⁵ Do wyjaśnień dołączono decyzje SKO.

1.6. Szacunkową wielkość środków zewnętrznych niezbędnych do realizacji przez Gminę zadań, mających na celu zapewnienie ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP, określono na kwotę 1 837 500 zł.

(akta kontroli str. 382)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Studium nie obejmowało części obligatoryjnych elementów określonych w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz art. 10 ust. 1 pkt 7 ppkt d ustawy o planowaniu, tj. kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikających z audytu krajobrazowego, a także bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Ponadto nie zostało zaktualizowane²⁶, mimo upływu ponad 10 lat od jego sporządzenia (w 2013 r.).

Wójt Gminy wyjaśniła: *Ostatnia ocena aktualności dokumentów planistycznych została przeprowadzona w 2018 r. Zgodnie z przepisami prawa taka ocena powinna być przeprowadzona przynajmniej raz w ciągu kadencji, w związku z czym została zaplanowana na rok 2023. Jednak z uwagi na wprowadzone w tym roku zmiany w przepisach dotyczących planowania przestrzennego, których skutkiem jest utrata ważności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to zadanie nie zostało podjęte. (...) Problematyka audytu krajobrazowego, zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, nie wymaga od organów gminy podjęcia pilnych działań, gdyż niezależnie od stopnia zaawansowania prac nad audytem województwa zachodniopomorskiego, przepisy nie określają terminu dostosowania zapisów studiów gminnych do nowych regulacji prawnych. W Studium nie uwzględniono bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę o różnych funkcjach, gdyż jest on wymagany od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji – obowiązek ustalono przeszło 2 lata po podjęciu Studium dla terenu Gminy Kobylanka. Bilans nie stanowi integralnej części Studium, lecz bez sporządzenia tego dokumentu nie można byłoby dokonać zmiany Studium w zakresie wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę, niezależnie od ich funkcji. Przy opracowaniu zmiany/aktualizacji lub sporządzenia nowego studium należałoby poddać szczegółowej analizie całą część dotyczącą uwarunkowań i zamieścić aktualne dane”.*

(akta kontroli str. 447-460, 461-462, 463, 678-681)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie w latach 2019-2021 nie zapewniono wystarczającego przygotowania kadrowego, umożliwiającego prawidłową realizację zadań związanych z prowadzeniem postępowań w przedmiocie wydawania decyzji o WZ, ponieważ potrzeby kadrowe Urzędu w ww. zakresie zabezpieczono dopiero od stycznia 2022 r. Sporządzanie projektów decyzji o WZ powierzano na podstawie umów cywilnych osobom posiadającym kwalifikacje zgodne z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej Gminy, w 2013 r. opracowano Studium. W dokumencie tym nie zawarto części obligatoryjnych elementów określonych w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz art. 10 ust. 1 pkt 7 ppkt d ustawy o planowaniu. Studium nie zostało zaktualizowane, mimo upływu ponad 10 lat od jego sporządzenia.

²⁶ Wymóg określony w art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) w Urzędzie wydano 74 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu). Analiza prowadzonych 10 postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w tych sprawach wykazała, że wydane decyzje dotyczyły: budowy sieci wodociągowej (w przypadku 2 decyzji), budowy sieci kanalizacji sanitarnej (2), przebudowy i rozbudowy istniejącego budynku szkolnego wraz ze zmianą sposobu użytkowania części budynku na funkcje przedszkolne (1), budowy podstacji trakcyjnej wraz z niezbędną infrastrukturą (1), przebudowy drogi wojewódzkiej polegającej na wykonaniu ciągu pieszo-rowerowego (1), budowy zamkniętego zbiornika o pojemności do 50m³ stanowiącego punkt czerpania wody (1), przebudowy rowu melioracyjnego (1), budowy elektroenergetycznej linii zasilającej wraz ze światłowodem (1). Cele ustalone w tych decyzjach były zgodne z celami określonym w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁷ (w przypadku 3 decyzji), w art. 6 pkt 3 (4 decyzji), art. 6 pkt 4 (2 decyzji) oraz art. 6 pkt 6 (1 decyzji).

(akta kontroli str. 408, 563-571)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) wydano w Urzędzie:

- 627 decyzji o warunkach zabudowy²⁸ (art. 60 ust.1 ustawy o planowaniu),
- 91 decyzji odmownych,
- 82 decyzje o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ (art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu).

(akta kontroli str. 408-409)

Analiza przeprowadzonych 41 postępowań administracyjnych²⁹ i wydanych 39 decyzji³⁰ o WZ wykazała m.in., że decyzje o WZ zawierały elementy określone w ustawie o planowaniu. Były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania oraz spełniały wymogi określone, m.in. w art. 107 § 1 kpa. Pracownicy prowadzili postępowania administracyjne dotyczące wniosków w sprawie wydania decyzji o WZ, w większości stosownie do wymagań określonych w kpa. Stwierdzone stany nieprawidłowe dotyczące terminowości postępowań, zawiadamiania o wszczęciu postępowania / o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, zachowania jednolitości wydawanych rozstrzygnięć oraz omyłek pisarskich - przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 546-587)

2.2. W analizowanych postępowaniach administracyjnych prawidłowo weryfikowano warunki (określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu) do wydania decyzji o warunkach zabudowy / o lokalizacji inwestycji celu publicznego, m.in.: możliwości określenia wymagań nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów,

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

²⁸ Uprawniających do wybudowania 708 domów w zabudowie jednorodzinnej. Nie wystąpiły przypadki dochodzenia roszczeń (art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu) w związku z wydanymi decyzjami o WZ.

²⁹ Spośród 41 postępowań: 10 dotyczyło ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, 12 - decyzji o WZ odmownych, 10 - decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ, 5 - decyzji uchylonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO), 4 - decyzji o WZ na terenach cennych przyrodniczo.

³⁰ Analizą objęto łącznie 41 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem 39 decyzji; decyzja nr 8/2022 została przeanalizowana w zakresie wymagań dotyczących inwestycji celu publicznego oraz uzasadnienia w zakresie odmowy; decyzję nr 54/2022 przeanalizowano w zakresie wymagań dotyczących inwestycji prowadzonych na terenach cennych przyrodniczo oraz jako decyzję uchyloną przez SKO.

cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; dostępności do drogi publicznej; uzbrojenia terenu; ochrony gruntów rolnych i leśnych; zgodności z odrębnymi przepisami. Pracownicy prowadzili postępowania administracyjne co do zasady stosownie do wymagań określonych w ustawie o planowaniu. Stany nieprawidłowe dotyczące dokonywania przez Urząd wymaganych uzgodnień, przekazywania Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 546-587)

W analizowanych sprawach nie było wniosków o wydanie decyzji o WZ dotyczących lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² lub obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego.

(akta kontroli str. 546-552)

2.3. Analiza 10 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że:

- zostały one wydane, w trybie art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu, tj. za zgodą strony, na rzecz której decyzja o WZ została wydana, na rzecz innej osoby, która przejęła wszystkie warunki zawarte w decyzji o WZ;
- średni czas, po którym dotychczasowi adresaci decyzji o WZ składali wnioski o przeniesienie praw i obowiązków na inne osoby wynosił około trzech lat³¹;
- jedna decyzja przenosząca (z 7.09.2022 r.³²) została wydana po upływie 10 lat i 3 m-cy lat od wydania decyzji o WZ (8.06.2012 r.);
- decyzje o przeniesieniu decyzji o WZ wydawano w sytuacji istotnych zmian w stanie prawnym, m.in. ustawa o planowaniu, ustawa Prawo budowlane oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie były wielokrotnie nowelizowane;
- w aktach spraw nie stwierdzono danych o dokonaniu analizy stanu faktycznego na działkach objętych decyzjami, tj. brak było przeprowadzenia analizy, czy na terenie objętym decyzją stan faktyczny uległ zmianie;
- wydane decyzje nie stanowiły odwzorowania treści decyzji pierwotnej (w treści rozstrzygnięcia decyzji zamieszczono zapis: ... *przenoszę na rzecz....decyzję o warunkach zabudowy nr z dnia.... dla inwestycji polegającej na na działce nr ... w obrębie ...*); uzasadnienie decyzji miało charakter ogólnikowy – nie zawierało szczegółowych danych z decyzji pierwotnej, w tym warunków decyzji. Pierwotna decyzja nie stanowiła też załącznika do wydanej decyzji przeniesienia.

(akta kontroli str. 546-552, 557-562)

Wójt Gminy wyjaśniła: *W przypadku 10 postępowań o przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy w aktach sprawy brak jest danych o dokonaniu analizy stanu faktycznego na działkach objętych decyzjami, gdyż żaden przepis nie zobowiązuje do potwierdzania dokonania takiej analizy w sposób udokumentowany. Przed wydaniem decyzji przenoszącej każdorazowo analizowany jest stan faktyczny poprzez weryfikację, czy teren objęty inwestycją nie uległ np. podziałowi, czy na podstawie wydanej decyzji o warunkach zabudowy nie uzyskano pozwolenia na budowę. Zgodnie z wieloletnią praktyką przyjętą w Urzędzie nie udostępnia się bez wniosku o kopię wiarygodną nowemu podmiotowi decyzji o warunkach zabudowy, nie przenosi się też treści ustalonych w decyzji przenoszonej do decyzji rozstrzygającej*

³¹ Od trzech miesięcy do ponad 10 lat.

³² Dotycząca budowy budynku rekreacji indywidualnej.

o przeniesieniu. Inwestor początkowy winien przekazać nowemu otrzymany oryginał decyzji ustalającej warunki zabudowy.

(akta kontroli str. 645-665)

2.4. W wyniku analizy wybranych postępowań administracyjnych ustalono, że:

- 29 planowanych inwestycji, na które występowano o decyzje o WZ było w całości zgodnych z przeznaczeniem określonym w Studium,
- w przypadku 11 inwestycji, na które wydano decyzje odmowne, wskazywano na niespełnienie warunku: z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu (ochrona gruntów rolnych); art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy (brak kontynuacji funkcji); brak zgody na zmianę decyzji o WZ wszystkich stron postępowania (wielość podmiotów); brak uzgodnienia decyzji przez Starostę dotycząca gruntów rolnych klasy III z uwagi na planowanie przez stronę rozbudowy na cele usług handlu, co wymagałoby zgody ministra właściwego ds. rozwoju wsi; położenie działki poza strefą zabudowy wsi oraz w strefie uciążliwości akustycznej o poziomie min. 50 dB (działka przylegała bezpośrednio do drogi szybkiego ruchu);
- w przypadku jednej inwestycji w uzasadnieniu decyzji odmownej wskazano m.in., że dla działki nr 143 "wnioskodawca wskazał, że planowana inwestycja miałaby być realizowana na gruntach rolnych klasy V i VI, natomiast przedmiotowa działka zawiera także grunty rolne klasy IV. Zgodnie z wnioskiem inwestora obsługa komunikacyjna inwestycji miałaby się odbywać z działki drogowej nr 165, a więc dojazd do farmy fotowoltaicznej odbywałby się także przez grunty RIV. Nie sposób zatem przyjąć, że inwestycja nie będzie realizowana na gruntach rolnych RIV (...)" w ewidencji gruntów działki nr 143 nie stwierdzono gruntów RIV, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości³³.

(akta kontroli str. 546-583)

2.5. W okresie objętym kontrolą pomiędzy Gminą Kobylanka a dwoma osobami fizycznymi zawarto umowy na wykonywanie prac planistycznych związanych m.in. ze sporządzaniem projektów decyzji o WZ i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku MPZP³⁴:

- 1) umowa nr 26/2019/PP zawarta 11.02.2018 r. (obowiązująca do 31.12.2019 r.),
- 2) umowa nr 40/2020/PP zawarta 11.03.2020 r. (obowiązująca do 31.12.2020 r.),
- 3) umowa nr 31/2021/PP zawarta 1.02.2021 r. (obowiązująca do 31.12.2021 r.),
- 4) umowa nr 15/2022/PP zawarta 5.01.2022 r. (obowiązująca do 30.12.2022 r.),
- 5) umowa nr 80/2023/PP zawarta 12.05.2023 r. (obowiązująca do 29.12.2023 r.).

W umowach przyjęto wynagrodzenie ryczałtowe za sporządzenie projektu decyzji:

- w 2019 r. - 250 zł netto za komplet dokumentów (część opisowa i graficzna) w przypadku decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego; 700 zł netto – dla zespołu min. 3 obiektów o tej samej funkcji; 90 zł za opracowanie projektu zmiany decyzji;
- w 2020 r. - 250 zł netto za komplet dokumentów w przypadku decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego; 700 zł netto – dla zespołu min. 3 obiektów o tej samej funkcji; 100 zł za opracowanie projektu zmiany decyzji;
- w 2021 r. - 250 zł netto za komplet dokumentów w przypadku decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego; 700 zł netto – dla zespołu min. 4 obiektów o tej samej funkcji; 100 zł za opracowanie projektu zmiany decyzji;

³³ Strona złożyła odwołanie od decyzji organu I instancji; SKO stwierdziło uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

³⁴ A ponadto: decyzji zmieniających decyzje o WZ i celu publicznego; postanowień o zgodności proponowanego podziału terenu z przepisami odrębnymi, z decyzjami o warunkach zabudowy, z decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z ustaleniami Planu Zagospodarowania Przestrzennego; opinii dotyczącej możliwości wydania decyzji o WZ lub jej korekty; analizy wniosków wycofanych lub pozostających bez rozpatrzenia.

- w 2022 r. – 300 zł netto, w 2023 r. 360 zł brutto - za wykonanie jednego projektu decyzji.

Średnie koszty opracowania projektu jednej decyzji o WZ wynosiły 307,50 zł w latach 2019-2021, 300 zł - w 2022 r. i 360 zł w 2023 r. (do 30 czerwca).

Umowy zabezpieczały terminowość sporządzania poszczególnych projektów określając termin 14 dni na przedłożenie decyzji o WZ, siedmiu dni w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego (od daty otrzymania kopii wniosku i materiałów niezbędnych do sporządzenia projektu decyzji), 5 dni dla budynku mieszkalnego do 70 m² (w 2022 r.) oraz ustalały kary umowne³⁵ w przypadku opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 64-83, 406)

Wydanie wytypowanych do badania decyzji o WZ / o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zostało poprzedzone dokonaniem przez Urząd uzgodnień z innymi organami (art. 64 ust. 1, art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu), m.in.:

- 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 zabytkami³⁶ oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków,
- właściwym organem nadzoru górniczego - w odniesieniu do terenów górniczych³⁷,
- 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 innych niż obszary położone w granicach parku narodowego i jego otuliny,
- właściwym zarządcą drogi - w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego,
- Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie - w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, albo obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³⁸, w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 546-587)

W przypadku kilku postępowań administracyjnych w sprawie WZ / ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzonych w Urzędzie, wydanie decyzji nie zostało poprzedzone dokonaniem przez Urząd wymaganych uzgodnień z innymi organami³⁹, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 546-587)

2.7. W wyniku analizy wybranych postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej ustalono, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowywano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych, tzn.:

- Urząd co do zasady nie odstępował od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 kpa);

³⁵ W 2019 r. – 1% z wynagrodzenia umownego określonego dla danego rodzaju decyzji za każdy dzień zwłoki; w latach 2020-2021 i w 2023 r. – 5%; w 2022 r. – 20 zł za każdy dzień opóźnienia oraz 200 zł za każdy brak pobytu osoby sporządzającej projekt decyzji o WZ w siedzibie zamawiającego.

³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

³⁷ Złoza borowiny.

³⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

³⁹ Co stanowiło wymóg art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu (uzgodnienia); art. 106 § 1 kpa (uzgodnienia, opinie).

- wydawane rozstrzygnięcia, w podobnych sprawach były takie same (pozytywne lub negatywne dla wnioskodawcy), z wyjątkiem jednego postępowania, co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 546-587)

2.8. W kontrolowanym okresie wnioskodawcy ubiegający się o wydanie decyzji o WZ złożyli za pośrednictwem Urzędu łącznie 66 odwołań od decyzji, z tego SKO uchyliło 52 decyzje przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia⁴⁰.

(akta kontroli str. 408-409)

W objętych badaniem pięciu decyzjach uchylonych przez SKO organ odwoławczy w rozstrzygnięciach podał m.in., że:

- wydanie decyzji przez organ I instancji nastąpiło z naruszeniem obowiązujących przepisów (w trzech decyzjach), w tym nieprawidłowo wyznaczono obszar analizy, przyjęto nieprawidłową mapę, zaniechano zgromadzenia w sposób należyty dowodów, co skutkowało wadliwie sporządzoną analizą urbanistyczną; nieprawidłowo ustalono wielkość frontu działki i obszaru analizowanego; nieprawidłowo sporządzono analizę funkcji oraz cech zabudowy; nie ustalono zakresu żądania strony;
- materiał dowodowy nie został zgromadzony w sposób prawidłowy (w jednej decyzji), ponieważ brak było uwzględnienia w analizie urbanistycznej dwóch sąsiednich działek, co oznaczało, że nie uwzględniono cech zabudowy istniejącej;
- naruszono zasady postępowania administracyjnego (w jednej decyzji), tj. prawidłowego ustalenia wszystkich stron postępowania.

(akta kontroli str. 546-552, 579-583)

2.9. W latach 2019-2023 (I półrocze) Gmina wydatkowała na budowę infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociągi, kanalizacja) łącznie kwotę 25 879 006,73 zł⁴¹.

W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej.

(akta kontroli str. 406, 682)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Pierwszym powodem zaniechania tych czynności jest to, że nie ma możliwości nawet ogólnego oszacowania wielkości wydatków na budowę infrastruktury. Decyzje o warunkach zabudowy dotyczą różnych obszarów gminy i w wielu przypadkach odnoszą się do zabudowy rozproszonej, gdzie doprowadzenie mediów takich jak np. kanalizacja sanitarna jest nieopłacalne ekonomicznie i zasadność jej budowania pojawi się dopiero w momencie powstania większej liczby budynków, które mogą być włączone do sieci – a nie wiadomo, czy w ogóle kiedykolwiek wpłyną wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla danego terenu. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że niejednokrotnie w tego rodzaju sytuacjach decyzje były ustalane przez organ II instancji wskutek odwołań wnioskodawców. Drugim powodem braku wspomnianych wyżej analiz jest fakt, że na terenie gminy występuje ogromna ilość potrzeb związanych z infrastrukturą komunalną przy nieruchomościach zabudowanych od wielu lat i to one w pierwszej kolejności powinny być obiektem zainteresowania w zakresie budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych oraz dróg. Zrealizowanie wszystkich tych potrzeb stanowi bardzo duże obciążenie finansowe dla gminy, nawet przy założeniu pozyskania środków zewnętrznych współfinansujących przedsięwzięcia. Trzecim czynnikiem, który wpłynął na zaniechanie przeprowadzenia analiz, jest to, że wnioski o ustalenie warunków zabudowy coraz częściej dotyczą terenów rolniczych, na których nie była*

⁴⁰ W Urzędzie zidentyfikowano problem możliwych negatywnych skutków decyzji o WZ wydanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (co opisano w obszarze nr 1).

⁴¹ W tym: 7 499 392,12 zł w 2019 r., 4 017 961,44 zł w 2020 r., 7 062 698,37 zł w 2021 r., 7 298 954,80 zł w 2022 r., 3 959 318,62 zł w 2023 r. (do 30 czerwca).

wcześniej planowana zabudowa i trudno przewidzieć, jaka część tych terenów zostanie zabudowana. Ostatnim powodem odstąpienia od analizowania potencjalnych kosztów budowy infrastruktury w związku z wydawanymi decyzjami o warunkach zabudowy były zapowiadane już od kilku lat i niedawno wprowadzone zmiany prawne w zakresie planowania przestrzennego. W momencie powstania – zgodnie z nowymi regulacjami – planu ogólnego dla gminy będzie możliwe zdecydowanie bardziej dokładne określenie terenów przeznaczonych pod zabudowę i wówczas przeprowadzenie analizy potencjalnych wydatków na infrastrukturę będzie zdecydowanie bardziej zasadne, a wręcz niezbędne.

(akta kontroli str. 678-681)

Właściciele nieruchomości w ośmiu przypadkach zwracali się do Urzędu o budowę elementów infrastruktury takich jak odcinek sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Treść złożonych wniosków dotyczyła umożliwienia budowy odcinka sieci oraz zawarcia w tym zakresie porozumienia z Gminą. Wnioskodawcy deklarowali we wnioskach, że po zrealizowaniu inwestycji prześlą dany odcinek sieci (wodociągowej / kanalizacyjnej) na majątek Gminy. Poniesione przez Gminę koszty zadań inwestycyjnych wyniosły 1 027,20 zł i dotyczyły tylko jednego porozumienia (z 3.11.2021 r.; decyzja o WZ nr 29/2018).

(akta kontroli str. 398-400)

2.10. W badanym okresie Urząd otrzymał informacje o wydaniu 252 pozwoleń na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenach objętych decyzjami o WZ i 269 pozwoleń dla terenów objętych MPZP. W okresie tym sprzedano łącznie 76 działek objętych decyzjami o WZ o łącznej powierzchni 201 296 m².

(akta kontroli str. 408-409)

2.11. W Gminie obowiązywała uchwała Nr XIX/131/08 z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości⁴².

W latach 2019-2023 (I półrocze) dochody z tytułu opłaty adiacenckiej wyniosły łącznie kwocie 32 220 zł. Liczba nieruchomości w stosunku do których naliczono opłaty wyniosła od dwóch do siedmiu.

(akta kontroli str. 401, 406)

2.12. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność stwierdzenia (na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu) wygaśnięcia decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 408-409)

2.13. W latach 2019-2023 nie wystąpiły przypadki, aby inny wnioskodawca (niż otrzymujący decyzję o WZ) uzyskał pozwolenie na budowę. W związku powyższym nie wystąpiła konieczność stwierdzenia (art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu) wygaśnięcia decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 408-409)

2.14. W badanym okresie nie powstał obowiązek opracowania i opublikowania wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o WZ dla nieruchomości znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 408-409, 383-389)

2.15. W wyniku analizy dokumentacji wniosków i decyzji o WZ ustalono, że:

- we wszystkich sprawach zamieszczano adnotacje o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu / wyłączeniu z poboru opłaty skarbowej (wymóg § 4

⁴² W grudniu 2007 r. Wójt Gminy przedłożył Radzie Gminy projekt uchwały w sprawie stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości oraz budową urządzeń infrastruktury technicznej. Projekt oddalono. W kwietniu 2008 r. podjęto uchwałę w sprawie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości, natomiast kwestia opłaty związana z budową urządzeń nie została uregulowana w uchwale.

ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁴³),

- zastosowane zwolnienie z poboru opłaty skarbowej było zasadne (załącznik: część 1.I pkt 8 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁴⁴).

(akta kontroli str. 553-583)

2.16. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy⁴⁵. W obydwu sprawach nastąpiło zlecenie załatwienia sprawy konkretnej osobie z Urzędu; sprawy zostały rozpatrzone wnikliwie i rozpatrzone je terminowo⁴⁶.

(akta kontroli str. 402-404)

2.17. Dla obszarów nieobjętych MPZP, Urząd w okresie objętym kontrolą, nie podejmował działań skutecznie identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu – jak wyjaśniła Wójt Gminy – z uwagi na brak potrzeb w tym zakresie. Teren Gminy jest systematycznie patrolowany przez Straż Gminną, która nie stwierdziła dotychczas żadnego przypadku nielegalnej zmiany sposobu zagospodarowania. Nie wpłynęły również jakiegokolwiek sygnały lub zawiadomienia w tego rodzaju sprawach od mieszkańców Gminy. W związku z powyższym nie wszczynano postępowań administracyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 405)

W toku kontroli NIK analizą sposobu zagospodarowania terenów objęto, m.in. obszary górnicze złoża torfu „Reptowo 1”, ustalając, że grunty (o łącznej powierzchni 748 800 m²) na których prowadzona była działalność gospodarcza polegająca na wydobywaniu torfu metodą odkrywkową zakwalifikowane zostały przez właścicieli nieruchomości w załączniku ZN do informacji w sprawie podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości (IN) jako grunty pozostałe (zamiast związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – od 2017 r.), co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 529-532)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 18⁴⁷ (z 39) analizowanych decyzji o WZ / o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴⁸ przekroczone ustawowo określone terminy oraz nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

Powyższe naruszało przepisy art. 35 § 3 kpa, (od 3 stycznia 2022 r.) art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu (określające terminy załatwiania spraw) oraz art. 36 § 1 i 2 kpa (określający wymóg zawiadamiania stron o przyczynach zwłoki i wskazywania nowego terminu załatwienia sprawy).

(akta kontroli str. 553-583)

Wójt Gminy wyjaśniła: (...) Przekroczenie terminu wynikało przede wszystkim z obciążenia stanowiska pracy. Prowadzenie wszystkich postępowań z zakresu zagospodarowania przestrzennego przez jedną osobę często prowadziło do niedotrzymywania terminów wskazanych w ustawie. Zatrudnienie w styczniu 2022

⁴³ Dz. U. Nr 187, poz.1330.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.

⁴⁵ Skarga na: 1) uzyskanie decyzji o WZ; 2) niezgodne z prawem wezwanie.

⁴⁶ W tym jedna sprawa – zakończona wysłaniem wezwania o uzupełnienie wniosku / skargi z dn.5.10.2020 r. (brak uzupełnienia skargi; skarga pozostawiona bez rozpatrzenia); skarżący z drugiej sprawy został pisemnie poinformowany o sposobie załatwienia skargi.

⁴⁷ Decyzje nr: 25/2019; 82/2019; 54/2022; 17/2022; 33/2022; 20/2022; 75/2019; 66/2022; 102/2019; 19/2019; 38/2019; 90/2019; 53/2019; 77/2022; 17/2019; 7/2022; 48/2019; 106/2019.

⁴⁸ Próba obejmowała 41 postępowań administracyjnych, w tym 10 dotyczyło lokalizacji inwestycji celu publicznego.

kolejnej osoby do prowadzenia spraw w zakresie zagospodarowania przestrzennego spowodowało wyeliminowanie powyższych sytuacji. Dwuosobowa obsada stanowiska ds. planowania przestrzennego i warunków zabudowy jest od czerwca 2022 r. (zatrudniona w styczniu osoba w krótkim czasie od przyścia przeszła na zwolnienie lekarskie, w czerwcu 2022 została na jej miejsce zatrudniona osoba na umowę zastępstwo). Obecnie terminowość prowadzonych postępowań jest zachowana. (...)

(akta kontroli str. 651-665)

2. W przypadku wszystkich 10⁴⁹ analizowanych decyzji w sprawie przeniesienia warunków zabudowy brak było pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, a w treści decyzji brak było uzasadnienia prawnego, tj. wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Powyższe naruszało przepis art. 107 § 1 pkt 7 kpa (określający obligatoryjne elementy pouczenia) oraz art. 107 § 3 kpa (określający wymogi odnoszące się do sposobu redagowania uzasadnienia faktycznego i prawnego).

(akta kontroli str. 553-583)

Wójt Gminy wyjaśniła: Brak pouczenia o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania w postępowaniach administracyjnych w sprawie przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy wynika z przeoczenia osoby prowadzącej postępowanie. Pouczenie to zostało już dodane do wzoru decyzji o przeniesieniu warunków zabudowy, w związku z powyższym nieprawidłowość została wyeliminowana.

Podstawa prawna, z której wynika możliwość przeniesienia decyzji, została przywołana w preambule decyzji, w związku z powyższym nie była ponownie cytowana w uzasadnieniu decyzji.

(akta kontroli str. 651-665)

3. W przypadku sześciu⁵⁰ postępowań administracyjnych w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu / ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego nie zawiadomiono wszystkich osób będących stronami w sprawie o wszczęciu postępowania, co stanowiło wymóg art. 61 § 4 kpa. Powyższe mogło spowodować też, że w sposób wyczerpujący nie zebrano materiału dowodowego od wszystkich stron, a wobec tego nie rozpatrzono tego materiału, co było wymogiem określonym w art. 77 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 553-583)

Wójt Gminy wyjaśniła: Prowadzone postępowania (...) były postępowaniami odmawiającymi ustalenia warunków zabudowy. Do stycznia 2023 r. za strony postępowania w przypadku decyzji odmownych uznawano jedynie wnioskujących i właścicieli gruntu, którego wniosek dotyczył. Przyjmowano, że odmowa ustalenia warunków zabudowy nie wpływa na właścicieli gruntów sąsiednich, w związku z powyższym nie ma konieczności uznania ich za strony w postępowaniach. Wytyczne dane przez SKO w rozstrzygnięciach przy uchylaniu decyzji odmownych wykazały to jako błąd, co wpłynęło na zmianę praktyki urzędniczej w kolejnych prowadzonych postępowaniach. Obecnie za stronę w postępowaniu bezwzględnie

⁴⁹ Decyzje (brak numerów): 1) z dn. 21.02.2022 r. (znak PP.6730.15.2022.MW); 2) z dn. 17.03.2022 r. (znak PP.6730.26.2022.MW); 3) z dn. 07.09.2022 r. (znak PP.6730.102.2022.MW); 4) z dn. 23.09.2022 r. (znak PP.6730.98.2022.MW); 5) z dn. 31.05.2022 r. (znak PP.6730.56.2022.MW); 6) z dn. 26.05.2022 r. (znak PP.6730.53.2022.MW); 7) z dn. 28.02.2022 r. (znak PP.6730.19.2022.MW); 8) z dn. 28.03.2022 r. (znak PP.6730.31.2022.MW); 9) z dn. 18.01.2019 r. (znak PP.6730.1.2019.MW); 10) z dn. 18.01.2019 r. (znak PP.6730.6.2019.MW).

⁵⁰ Decyzje nr: 10/2019; 4/2022; 48/2019, 116/2022, 54/2022, 53/2019.

uznaje się wszystkich właścicieli gruntów przyległych do terenu inwestycji, bez względu na rodzaj rozstrzygnięcia.

(akta kontroli str. 651-665)

4. W treści rozstrzygnięcia dwóch decyzji przenoszących warunki zabudowy popełniono omyłki pisarskie, tj.: 1) przywołano błędnie nazwisko osoby nie będącej stroną postępowania⁵¹, 2) błędnie wskazano nazwisko osoby, na rzecz której przeniesiono warunki zabudowy⁵².

(akta kontroli str. 553-583)

Wójt Gminy wyjaśniła: *W treści dwóch decyzji przenoszących warunki zabudowy prowadzonych pod znakami PP.6730.26.2022.MW i PP.6730.19.2022.MW pojawił się błąd pisarski. W dniu 14.09.2023 r. działając na podstawie art. 113 §1 Kpa sprostowano wskazaną w trakcie kontroli omyłkę (...).*

(akta kontroli str. 651-665)

5. W przypadku trzech postępowań administracyjnych⁵³ w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu / ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego nie udokumentowano dokonania wymaganego uzgodnienia z zarządcą dróg gminnych (wymóg określony w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu oraz w art. 106 § 1 kpa.).

(akta kontroli str. 553-583)

Wójt Gminy wyjaśniła, że w przypadku ww. trzech postępowań tereny inwestycji były obszarami przyległymi do pasa drogowego drogi gminnej (art. 53 ust. 4 pkt 9 ustawy o planowaniu). *Przy sporządzaniu projektu decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości przylegających do dróg gminnych nie praktykuje się wewnątrzurzędowego uzgadniania w formie postanowienia. W razie potrzeby urbanisci nanoszą właściwe zapisy w treści decyzji.*

(akta kontroli str. 651-665)

6. W przypadku jednego⁵⁴ postępowania administracyjnego w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (budowa instalacji fotowoltaicznej) przy rozpatrywaniu wniosku nie zachowano jednolitości wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych, co naruszało przepis art. 8 § 2 kpa, który określa zasadę utrwalonej praktyki i stanowi, że organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

(akta kontroli str. 553-583, 588-644)

Wójt Gminy wyjaśniła: *W przypadku rozstrzygnięcia wyrażonego w decyzji nr 77/2022 przyjęto odmienne rozpatrzenie dla wnioskowanej instalacji fotowoltaicznej niż dotychczas wyrażane dla podobnych instalacji, ze względu na to, iż jako jedyne z procedowanych w Gminie postępowań dotyczących instalacji odnawialnego źródła energii wskazywało lokalizację w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, w samym centrum miejscowości. Pojawiające się głosy mieszkańców nieruchomości znajdujących się w pobliżu, wyrażane na spotkaniach w urzędzie czy zgłaszane sołtysowi wsi spowodowały, że w tym przypadku pojawiło się inne rozstrzygnięcie.*

NIK ustaliła, że w przypadku ww. decyzji odmownej nr 77/2022 w treści jej uzasadnienia podano m.in., że "wnioskodawca wskazał, że planowana inwestycja

⁵¹ Decyzja z dn. 17.03.2022 r. (znak PP.6730.26.2022.MW).

⁵² Decyzja z dn. 28.02.2022 r. (znak PP.6730.19.2022.MW).

⁵³ Decyzja nr 5/2022, 7/2022, 6/2022.

⁵⁴ Decyzja nr 77/2022 (znak PP.6730.198.2021.MW).

miałaby być realizowana na gruntach rolnych klasy V i VI, natomiast przedmiotowa działka zawiera także grunty rolne klasy IV. Zgodnie z wnioskiem inwestora obsługa komunikacyjna inwestycji miałaby się odbywać z działki drogowej nr 165, a więc dojazd do farmy fotowoltaicznej odbywałby się także przez grunty RIV. Nie sposób zatem przyjąć, że inwestycja nie będzie realizowana na gruntach rolnych RIV. Inwestycja (...) zgodnie z obecnie obowiązującym orzecznictwem wymaga wyznaczenia takiego obszaru w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz sporządzeniem dla tego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...)."

W toku kontroli ustalono, że na wydrukach z ewidencji działki⁵⁵ objętej planowaną inwestycją widniały tylko grunty orne RV i RVI (brak było gruntów klasy IV).

Wójt Gminy wyjaśniła: *Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez urbanistę sporządzającego projekt decyzji (...) błędnie przeczytana została przez niego mapa, we fragmencie gruntu (...), który odgradza teren inwestycji od drogi. Stanowi on grunt klasy VI, a nie IV, jak wpisano w projekcie. W konsekwencji tego błędu sporządzono projekt odmowny.*

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają, iż podana w rozstrzygnięciu decyzji przyczyna decyzji odmownej nie była uzasadniona, zatem organ administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny odstąpił od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

(akta kontroli str. 667, 670-671)

7. W przypadku jednego⁵⁶ postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w wezwaniu skierowanym do strony w sprawie złożenia wyjaśnień celem uzupełnienia analizy urbanistycznej, w tym dostarczenia dowodów o legalnej zabudowie, Gmina nie pouczyła strony o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania. Powyższe naruszało wymóg zawarty w art. 54 § 1 pkt 6 kpa.

(akta kontroli str. 553-583)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Brak pouczenia strony o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania spowodowany był niedopatrzeniem pracownika prowadzącego postępowanie.*

(akta kontroli str. 651-665)

8. W aktach 33⁵⁷ spraw administracyjnych nie było klauzul informacyjnych RODO poświadczających przestrzeganie przepisów 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)⁵⁸.

(akta kontroli str. 546-587)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Nieprawidłowości związane z niezamieszczeniem klauzul informacyjnych RODO (...) zostały wyeliminowane po wewnątrzurzędowej kontroli inspektora ochrony danych. W punkcie obsługi interesanta w pokoju nr 6, gdzie dokonywana jest obsługa interesantów, w widocznych miejscach znajdują się te klauzule. Do każdego z wniosków obowiązujących na stanowisku ds. planowania*

⁵⁵ Nr 143 obręb Cisewo.

⁵⁶ Decyzja nr 116/2022 (znak PP.6730.61.2022.MW).

⁵⁷ 25/2019; 82/2019; 71/2022; 17/2022; 33/2022; 20/2022; 75/2019; 66/2022; 19/2019; 38/2019; 90/2019; 8/2022; 77/2022; 17/2019; 5/2019; 21/2019; 1/2022; 7/2022; 6/2022; 8/2022; 6730.15.2022; 6730.26.2022; 6730.98.2022; 6730.56.2022; 6730.53.2022; 6730.19.2022; 6730.31.2022; 6730.1.2019; 6730.102.2019; 6730.6.2019; 48/2019; 116/2022; 106/2019.

⁵⁸ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., str. 1.

przestrzennego i warunków zabudowy klauzula informacyjna jest dołączona. Przy zawiadomieniu stron w postępowaniu klauzula RODO jest obecnie bezwzględnie dołączana.

(akta kontroli str. 651-665)

9. Analiza sposobu zagospodarowania terenów obszarów górniczych złoża torfu „Reptowo 1” wykazała, że grunty (o powierzchni 748 800 m²), na których prowadzona była od czerwca 2017 r. działalność gospodarcza polegająca na wydobywaniu torfu metodą odkrywkową, zakwalifikowane zostały w 2014 r. przez właścicieli nieruchomości w załączniku ZN do informacji w sprawie podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości (IN) jako grunty pozostałe. Mimo rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 r. na ww. gruntach sposób ich opodatkowania nie został przez właścicieli zmieniony, a Urząd nie wzywał podatników do aktualizacji informacji IN lub złożenia wyjaśnień w sprawie sposobu ich zakwalifikowania.

Wskutek tego właściciele gruntu - od czerwca 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK - odprowadzali Gminie zaniżony⁵⁹ podatek (w stawce obowiązującej dla tzw. gruntów pozostałych, zamiast związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej⁶⁰).

(akta kontroli str. 530-532, 676,-677)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Informacja w sprawie podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości złożona w dniu 1.07.2014 r. (...), w której wykazano grunty o powierzchni 748 800 m², jako grunty pozostałe, została uznana przez organ podatkowy jako prawidłowa. Przyczynił się do tego fakt nieposiadania przez (...) dzierżawcę działki nr 45/1 koncesji pozwalającej na prowadzenie działalności w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż torfu znajdujących się na dzierżawionej nieruchomości. W związku z powyższym nie budzi wątpliwości fakt, iż nieposiadanie przez przedsiębiorcę koncesji na wydobycie torfu jest równoznaczne z niemożliwością wykorzystania tego gruntu do prowadzonej działalności gospodarczej ze względów technicznych, a tym samym do opodatkowania tego gruntu ze stawkami jak dla gruntów pozostałych.*

Odnosząc się do kwestii opisu użytku określonego jako użytki kopalne K (wypis z ewidencji gruntów) organ podatkowy wyjaśnia, co następuje:

Skłasyfikowanie w ewidencji gruntów i budynków części działki nr 45/1 w Wielichówku jako użytki kopalne K (o powierzchni 74,88 ha) nie oznacza, że należy traktować ten grunt jako rodzaj przestrzeni służącej wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej. Nie jest wystarczający sam fakt posiadania gruntu przez daną osobę. Działalność gospodarcza w zakresie wydobywania kopaliny (w tym torfu) wymaga uzyskania koncesji. W rezultacie wszystkie użytki gruntowe podlegają opodatkowaniu podatkiem zgodnym z klasyfikacją ujętą w ewidencji gruntów i budynków do momentu podjęcia faktycznych działań zmierzających do rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Odnosząc się do kwestii uzyskania koncesji z dnia 20.06.2017 r. na wydobywanie metodą odkrywkową ze złoża torfu „Reptowo 1” przez firmę (...), organ podatkowy

⁵⁹ Odpowiednio w wysokości: 224 640 zł za rok 2019; 351 936 zł za rok 2020; 351 936 zł za rok 2021; 351 936 zł za rok 2022; 351 936 zł za rok 2023 (do 30 czerwca - 175 968 zł).

⁶⁰ 1) Umowa dzierżawy zawarta 1.04.2014 r. na okres 25 lat pomiędzy wydzierżawiającym a dzierżawcą dotycząca gruntów o powierzchni 74,88 ha położonych na działce nr 45/1 w obr. Wielichówko stanowiła, że grunty przeznaczone były do używania i pobierania pożytków z przeznaczeniem na eksploatację torfowiska (przedmiot dzierżawy).

2) Informacja / wypis z rejestru gruntów (wydruk z dn.28.08.2023 r.) dot. działki 45/1 obr. Wielichówko w opisie użytku wskazywał na użytki kopalne (K) 74,88 ha.

3) Dzierżawca posiadał koncesję (decyzja administracyjna znak WOŚ.III.7422.12.2017.ZZ z 20 czerwca 2017 r. wydana przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego) na wydobywanie metodą odkrywkową ze złoża torfu „Reptowo 1” (ważność koncesji od 20 czerwca 2017 r. do 30 czerwca 2039 r.).

wyjaśnia, iż przede wszystkim właściciel działki ma obowiązek poinformować organ podatkowy o zmianie sposobu użytkowania gruntu. Taka informacja nie została jednak złożona, stąd pracownicy merytoryczni, zajmujący się podatkiem od nieruchomości, nie posiadali wiedzy na ten temat. Natomiast informacja o uzyskanej przez spółkę koncesji nie została przekazana wewnątrz Urzędu z referatu ochrony środowiska do referatu podatkowego.

(...) Wysokość rocznego podatku od nieruchomości za grunt o powierzchni 748 800 m² w przypadku zakwalifikowania go w całości jako grunt związany z prowadzeniem działalności gospodarczej wyniósłby: w 2019 r. – 449 280 zł, w 2020 r. – 673 920 zł, w 2021 r. – 673 920 zł, w 2022 r. – 673 920 zł, do 30 czerwca 2023 r. – 336 960 zł. Jednocześnie organ podatkowy wyjaśnia, że w chwili obecnej zostały podjęte kroki w kierunku wyjaśnienia stanu faktycznego na działce nr 45/1 w Wielichówku. Organ podatkowy wezwał Podatniczkę do złożenia wyjaśnień w sprawie ww. działki. Na dzień dzisiejszy prowadzone jest postępowanie zmierzające do opodatkowania części działki nr 45/1 w Wielichówku jako zajętej na prowadzenie działalności gospodarczej w latach 2018-2023. Pani (...) w przesłanej do Urzędu odpowiedzi na wezwanie wskazuje, iż działalność eksploatacyjna była i jest prowadzona na obszarze mniejszym niż dopuszczalny Planem ruchu odkrywkowego zakładu górniczego i zgodnie z operatami ewidencyjnymi wydobywanie torfu ze złoża „Reptowo 1” w poszczególnych latach prowadzone było wg stanu na 31 grudnia każdego roku na powierzchni: 3,34 ha w 2018 r., 3,396 ha w 2019 r., 9,828 ha w 2020 r., 5,272 ha w 2021 r., 7,7544 ha w 2022 r.

(akta kontroli str. 668-671)

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenach nieobjętych MPZP gospodarowanie przestrzenią odbywało się w oparciu o decyzje o WZ oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydawanie tych decyzji było poprzedzane prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. Projekty decyzji sporządzały osoby uprawnione. Podejmowane czynności i rozstrzygnięcia były w większości prawidłowe, choć miały miejsce przypadki nieterminowego wydawania decyzji, niezawiadomienia o wszczęciu postępowania / o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, nieprawidłowego pouczenia o prawach strony dotyczących odwołania, niezachowania jednolitości wydawanych rozstrzygnięć oraz omyłek pisarskich. Ponadto w aktach większości analizowanych spraw nie było klauzul informacyjnych RODO.

Urząd nie prowadził analiz dotyczących wpływu wydanych przez Wójta decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem Gminy, ale zidentyfikował problem możliwych negatywnych skutków decyzji o WZ wydanych przez SKO.

Dla obszarów nieobjętych MPZP, Urząd w okresie objętym kontrolą, nie podejmował działań identyfikujących i ograniczających ewentualną nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu, jednak nie stwierdzenia sytuacji użytkowania terenów niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W jednym przypadku, od 2017 r. Gmina pobierała zaniżony podatek od nieruchomości od gruntów wykorzystywanych na działalność gospodarczą, zgłoszonych do opodatkowania jako grunty pozostałe.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ częściowo były przedmiotem kontroli zarządczej. W Zarządzeniu nr 6/2020 Wójta Gminy Kobylanka z 31 stycznia 2020 r. w sprawie kontroli zarządczej na 2020 r. w planie zostało zamieszczone zadanie wykonania kontroli w Referacie inwestycji i gospodarki przestrzennej (stanowisko - planowanie przestrzenne) w zakresie prawidłowości sporządzania decyzji o WZ (decyzje uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze). Przeprowadzono analizę 55 decyzji o warunkach zabudowy wydanych w 2020 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Analiza nie obejmowała m.in. badania czasu oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej oraz innych działań Urzędu związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sposób określony przepisami kpa.

W badanym okresie w Urzędzie nie były prowadzone kontrole zewnętrzne związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 410-421)

3.2. Zarządzeniem nr 97/2010 Wójta Gminy Kobylanka z 9 grudnia 2010 r.⁶¹ określono zasady organizacji, funkcjonowania i dokumentowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Kobylanka oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Kobylanka. W Urzędzie ustalono wewnętrzne procedury określające przebieg procesów merytorycznych, takich jak np. wydawanie decyzji administracyjnych, wydawanie wypisów i wyrysów z planu zagospodarowania przestrzennego, wydawanie zaświadczeń o przeznaczeniu terenu. Nie określono odrębnej procedury dla wydawania decyzji o WZ.

Z oświadczeń o funkcjonowaniu kontroli zarządczej za rok 2020, 2021 i 2022 wynika, że w okresie tym (odnośnie działań w zakresie wydawania decyzji o WZ) nie sformułowano celów wraz z zadaniami i miernikami, nie dokonywano identyfikacji ryzyk.

Wójt Gminy wyjaśniła: *„Na stanowisku wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie sformułowano celów wraz z zadaniami i miernikami i nie dokonywano identyfikacji ryzyk do wyznaczonych celów i zadań, gdyż dotyczyło to jednego stanowiska bardzo obciążonego bieżącą pracą merytoryczną. Pracownik merytoryczny był przeciążony obowiązkami wynikającymi z zakresu czynności. Dodatkowe obowiązki polegające na sformalizowaniu zadań wynikających z kontroli zarządczej byłyby jeszcze bardziej dotkliwym obciążeniem. Pod koniec 2021 r. został zatrudniony drugi pracownik, ale też potrzebny był czas na wdrożenie go w obowiązki na stanowisku. Wkrótce po zatrudnieniu ten pracownik poszedł na długotrwałe zwolnienie lekarskie, a w jego miejsce został przyjęty pracownik na zastępstwo, który znowu potrzebował czasu na wdrożenie. W całym referacie w kontrolowanym okresie występowały niedobory kadrowe. Był czas, kiedy nie były obsadzone wakaty, a konkursy kończyły się niepowodzeniami. Trudno było wymagać, aby dodatkowo sformalizowano zadania wykonywane w zakresie kontroli zarządczej. Nadmienić należy, że obowiązki z tego zakresu były wykonywane, tylko zabrakło sformalizowania procesu kontrolnego. Dowodem na to jest przeprowadzenie kontroli wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...). Każdego roku były ustalane cele, zadania i mierniki. Bardzo często, w zasadzie niemal na tygodniowych naradach, kierownictwo urzędu i kierownicy referatów poddawali analizie realizację celów i zadań oraz oceniali ryzyko i zagrożenie niezrealizowania celów i zadań. Od 2021 r. zaczęły być wdrażane procedury już sformalizowane dotyczące kontroli zarządczej. 21 sierpnia 2023 r. zostało wydane nowe zarządzenie w tej sprawie. Zatrudniono nowego audytora, który ma w swoim zakresie część zadań dotyczących kontroli zarządczej. Obecnie jest przygotowywane szkolenie dla wszystkich pracowników urzędu z tego obszaru prowadzone przez audytora. Został też zakupiony nowy program komputerowy LEX Kontrola Zarządcza, który usprawni ten proces i każdy pracownik w swoim obszarze będzie zobowiązany do stosowania procedur zarówno na poziomie pracowników, kierowników referatów i koordynatora kontroli zarządczej. W nowym zarządzeniu koordynatorem kontroli zarządczej została pani Sekretarz”.*

(akta kontroli str. 410-446, 678-681)

⁶¹ Ze zmianami: Zarządzenie nr 124/2011 z dnia 14 listopada 2011 r.

3.3. Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego był częściowo prowadzony niezgodnie 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 publicznego⁶², co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Rejestr wydanych decyzji o WZ prowadzony był prawidłowo.

(akta kontroli str. 516-525)

3.4. Sprawowany nadzór:

- nie zapewnił przekazywania Marszałkowi kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydanych przez Wójta w latach 2019-2023 (do 30 czerwca), co było wymogiem określonym w art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu (zagadnienie przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- zabezpieczył terminowe przedstawienie danych w sprawozdaniach PZP-1 (Lokalne planowane i zagospodarowanie przestrzenne) składanych w latach 2019-2021 oraz rzetelne ujmowanie danych w sprawozdaniu za 2022 r.

(akta kontroli str. 563-571, 480-515)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzone w Urzędzie w latach 2019-2023 nie były sporządzane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji, tj. nie zawierały takich elementów jak: nazwa organu wydającego decyzję – kolumna 2 wzoru, określenie terenu inwestycji (powiat, gmina, obręb, oznaczenie nieruchomości) – kolumna 7 wzoru⁶³, uwagi (kolumna 9 wzoru). Ponadto w kolumnie pn. nazwa i adres wnioskodawcy (kolumna 4 wzoru) w rejestrze zamieszczono jedynie nazwę wnioskodawcy (bez jego adresu), a w kolumnie pn. streszczenie ustaleń decyzji (kolumna 6 wzoru) wskazywano w sposób ogólny rodzaj inwestycji (np. infrastruktura techniczna).

(akta kontroli str. 516-525)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2019-2023 nie sporządzano zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na skutek niedopatrzeń osoby prowadzącej i ciągłego powielania przygotowanego w roku 2003 wzoru. Załącznik 2 traktowany był jako wzór rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, załącznik 3 traktowany był jako wzór rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym, a załącznik 4 traktowany był jako wzór rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych. Decyzji celu publicznego dla tak dzielonych decyzji na terenie Gminy Kobylanka nie wydano. Dane zawarte w prowadzonych rejestrach uznano za dane wystarczające. Streszczenie ustaleń decyzji jako infrastruktura techniczna przy rodzaju inwestycji opisanym w kolumnie 3 prowadzonego rejestru uznawano za wystarczający.*

(akta kontroli str. 651-665)

⁶² Dz. U. Nr 130, poz. 1385. Dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru rejestru decyzji.

⁶³ W rejestrze zamieszczono kolumnę pn. „Oznaczenie nieruchomości (dz., obręb)” wymaganą w przypadku prowadzenia rejestru decyzji o warunkach zabudowy (załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzoru Rejestru decyzji).

2. Wójt Gminy nie przekazywał Marszałkowi w latach 2019-2023 kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym we wszystkich analizowanych przypadkach 10⁶⁴ decyzji.

Według art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu wójt gminy przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2 (w terminie 7 dni od dnia ich wydania). W art. 57 ust. 2 ww. ustawy mowa jest o inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym.

(akta kontroli str. 563-571)

Wójt Gminy wyjaśniła: *Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta oraz wojewoda w przypadku, o którym mowa w art. 51 ust. 2, przekazuje marszałkowi województwa kopie wydanych decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie 7 dni od dnia ich wydania. Z kolei w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do którego odsyła częściowo wcześniej powołany art. 57 ust. 4 czytamy, że w przypadku niewydania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim wojewoda wzywa wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję i kosztami jej wydania obciąża gminę. Jak widać odesłanie do art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu określenie siedmiodniowego terminu do przekazania marszałkowi województwa decyzji o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim. Stąd też wynika jednoznacznie, że obowiązek przekazywania decyzji o lokalizacji celu publicznego w celu uwzględnienia ich w odpowiednim rejestrze dotyczy jedynie decyzji, które mają znaczenie krajowe albo wojewódzkie. Decyzji takich w Gminie nie wydano.*

(akta kontroli str. 651-665)

Ustawodawca w art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu nałożył na organ gminy, który wydaje decyzje ustalające lokalizację inwestycji celu publicznego, obowiązek przekazania kopii decyzji (w ciągu 7 dni od dnia ich wydania) marszałkowi województwa. Powyższy przepis, zgodnie z którym marszałek województwa - obok prowadzenia własnego rejestru decyzji o znaczeniu wojewódzkim i krajowym (art. 57 ust. 1 ustawy o planowaniu) - jest informowany również o zlokalizowanych na obszarze województwa inwestycjach celu publicznego o charakterze powiatowym i gminnym, powoduje obowiązek ich przekazywania temu organowi.

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie skontrolowanych zadań nie wdrożono w pełni skutecznego nadzoru m.in. dopuszczając do występowania licznych przypadków nieprawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych (co opisano w obszarze nr 2). W okresie objętym kontrolą Wójt nie przekazywał Marszałkowi kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a rejestry tych decyzji nie były prowadzone prawidłowo. Sprawozdania PZP-1 za lata 2019-2022 były opracowywane terminowo i rzetelnie.

⁶⁴ Decyzje nr: 17/2019; 5/2019; 10/2019; 11/2019; 21/2019; 1/2022; 7/2022; 5/2022; 6/2022; 8/2022.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji o WZ oraz wskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy w przypadku niezakończona sprawy w terminie.
2. Pouczanie stron o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania oraz zamieszczanie w treści decyzji kompletnego uzasadnienia prawnego, tj. wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.
3. Zawiadamianie wszystkich osób będących stronami w sprawie o wszczęciu postępowania administracyjnego.
4. Dokumentowanie dokonywanych przez Urząd wymaganych uzgodnień z innymi organami.
5. Zachowywanie jednolitości wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych w identycznych stanach prawnych i faktycznych.
6. Pouczanie stron o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania.
7. Realizowanie obowiązków informacyjnych wynikających z rozporządzenia RODO.
8. Weryfikowanie prawidłowości deklarowania przez właścicieli gruntów podstaw opodatkowania podatkiem lokalnym dla terenów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza wydobywania kopaliny.
9. Przekazywanie Marszałkowi kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawanych przez Wójta Gminy.
10. Prowadzenie rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie ze wzorem wymaganym przepisami.

VI. 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 Szczecinie. 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 30 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.

Szczecin, 27 września 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Kontroler

.....
podpis

Tomasz Cyranka
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis