



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.18.4.2023

Pani
Małgorzata Schwarz
Wójt Gminy Kołbaskowo
Kołbaskowo 106
72-001 Kołbaskowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kołbaskowo ¹ , Kołbaskowo 106, 72 – 001 Kołbaskowo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Schwarz, Wójt Gminy Kołbaskowo ² , od 13 grudnia 2010 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, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności ³ .
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 ⁵ .
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Bogumiła Mędrzak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 126/2023 z 18 sierpnia 2023 r.2. Tomasz Cyranka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 122/2023 z 24 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3, 8, 211)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Czynności kontrolne w Urzędzie zakończono 29 września 2023 r.

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

⁵ Dalej: NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wójt przygotował organizacyjnie Urząd do prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁷ oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sporządzanie projektów decyzji o WZ powierzano osobom⁸ posiadającym odpowiednie kwalifikacje zgodne z art. 60 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu Gminy Kołbaskowo¹⁰, zostało opracowane w 2015 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹¹. Studium nie zawierało jednak części obligatoryjnych elementów określonych w ustawie o planowaniu¹². Po przyjęciu Studium, Gmina nie uchwaliła miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹³ dla obszarów, dla których miała obowiązek ich sporządzenia. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. ustaleniami MPZP objętych było 23,5% powierzchni Gminy. Gospodarowanie przestrzenią na terenach nieobjętych MPZP odbywało się w oparciu o decyzje o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydawanie decyzji było poprzedzane postępowaniami, które w większości prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴, choć miały miejsce naruszenia zasady w niej określonych. W Gminie pobierano opłaty adiacenckie¹⁵ z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Sprawowany przez Wójta nadzór nad realizacją zadań dotyczących wydawania decyzji o WZ i zagospodarowania terenu zapewniał terminowe przekazywanie Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego¹⁶ kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz terminowe i prawidłowe sporządzanie, i przekazywanie sprawozdań PZP-1, a także rzetelne prowadzenie rejestru decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ 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 Kołbaskowo to wiejska gmina położona w zachodniej części województwa zachodniopomorskiego, w powiecie polickim, w skład której wchodziło 18 sołectw.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: Decyzja o WZ.

⁸ Na podstawie umów cywilnych.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu.

¹⁰ Dalej: Gmina.

¹¹ Dalej: Studium.

¹² Tj. bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 1 pkt 7 ppkt d ustawy o planowaniu) i kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów wynikających z audytu krajobrazowego (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ww. ustawy).

¹³ Dalej: MPZP.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: Kpa.

¹⁵ Stanowiące dochód Gminy.

¹⁶ Dalej: Marszałek.

¹⁷ 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.

Powierzchnia Gminy wynosiła 105,5 km². Liczba mieszkańców (pobyt stały) wg stanu na 30 czerwca 2023 r. wynosiła 13 184 osób.

(akta kontroli str. 138)

1.2. Sprawy dotyczące wydawania decyzji o WZ i zagospodarowania terenu przypisano sześciu pracownikom referatu gospodarki nieruchomościami oraz ładu przestrzennego¹⁸ i jednemu na samodzielnym wieloosobowym stanowisku do spraw planowania przestrzennego i inwestycji¹⁹. Nadzór nad ich pracą sprawował Wójt i Sekretarz Gminy. Do zadań Referatu, określonych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu²⁰ należało m.in.:

- wydawanie decyzji o wygaśnięciu decyzji wydanych wcześniej, które są sprzeczne z ustaleniami nowo uchwalonych planów lub ich zmianami;
- wydawanie decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- prowadzenie rejestru decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Do zadań samodzielnego wieloosobowego stanowiska do spraw planowania przestrzennego i inwestycji należało m.in.:

- przygotowanie materiałów do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy;
- przygotowanie materiałów niezbędnych do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego oraz nadzór nad właściwym i terminowym wykonaniem planów;
- koordynacja i obsługa działań związanych z uzgodnieniami projektu planu;
- czuwanie nad aktualnością i podejmowanie inicjatywy aktualizacji MPZP i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy;
- wydawanie informacji, zaświadczeń, wypisów i wyrysów z MPZP i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy;
- opiniowanie zgodności podziału nieruchomości z planami zagospodarowania przestrzennego i decyzjami o WZ;
- sporządzanie projektów uchwał w sprawie planowania przestrzennego;
- udzielanie zainteresowanym informacji w zakresie planowania przestrzennego i możliwości inwestycyjnych;
- opiniowanie zamierzeń inwestycyjnych innych inwestorów pod kątem zgodności z planowanymi i realizowanymi inwestycjami gminnymi;
- wydawanie decyzji o sposobie tymczasowego zagospodarowania terenu.

Regulamin organizacyjny ponadto stanowił, że na okres nieobecności w pracy pracowników ich zastępców wyznaczają bezpośredni przełożeni. Wszyscy pracownicy zostali zobowiązani do przygotowywania okresowych ocen, analiz, informacji i sprawozdań.

(akta kontroli str. 19-29)

Prowadzenie spraw dotyczących realizacji ww. zadań uwzględniono w zakresach czynności pracowników ww. komórek organizacyjnych Urzędu (zadania te nie były realizowane przez pracowników na podstawie umów zleceń). W zakresach obowiązków i odpowiedzialności zapisano, iż zadania szczegółowe pracowników obejmowały, m.in.:

- wydawanie decyzji o wygaśnięciu decyzji wydanych wcześniej, które są sprzeczne z ustaleniami nowo uchwalonych planów lub ich zmianami;
- wydawanie decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- prowadzenie rejestru decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego;

¹⁸ Dalej: Referat.

¹⁹ Sześciu pracowników referatu gospodarki nieruchomościami i ładu przestrzennego (w tym jedna osoba zakończyła pracę w 2022 r., trzy osoby zostały zatrudnione w latach 2022 i 2023), oraz dwóch na samodzielnym wieloosobowym stanowisku do spraw planowania przestrzennego i inwestycji (jedna z nich zakończyła pracę w 2022 r.).

²⁰ Zarządzenia Wójta Gminy Kolbaskowo nr 12/07 z 20 marca 2007 r. i 24/2021 z 28 stycznia 2021 r. ze zm.

- sporządzanie sprawozdań, analiz i informacji w zakresie spraw prowadzonych przez siebie i pracowników Samodzielnego wieloosobowego stanowiska ds. gospodarki nieruchomościami, ładu przestrzennego i rolnictwa;
- prowadzenie postępowań dot. ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie opłaty adiacenckiej.
(akta kontroli str. 9-18, 19-20, 95-101)

W latach 2019-2023 w Urzędzie nie funkcjonowały uregulowania w zakresie konfliktu interesów, np. w sytuacji, kiedy osoby prowadzące postępowania administracyjne lub wydające decyzje (bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 Kpa) występowałyby (w imieniu własnym lub jako pełnomocnik) z wnioskami dotyczącymi MPZP lub o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie stwierdzono przypadków zaistnienia takiego konfliktu interesów. Nie stwierdzono przypadków realizowania, na podstawie umów zlecenia, zadań dotyczących wydania decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego przez pracowników Urzędu.

Sekretarz wyjaśnił m.in., że *W Urzędzie nie występują dodatkowe uregulowania w zakresie konfliktu interesów, postępowania prowadzone są zgodnie z regulacjami zawartymi w Kpa.*

(akta kontroli str. 169, 180, 356-359, 362-364)

W latach 2020-2023 r. (do 30 czerwca) pięciu pracowników Urzędu złożyło wnioski w sprawie wydania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (jeden – o wydanie decyzji o WZ, dwóch – w sprawie zmiany decyzji o WZ i dwóch – w sprawie przeniesienia ww. decyzji). Pracownicy 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. 169, 362-364)

1.3. Wójt, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu, przedłożył Radzie Gminy projekt uchwały w sprawie zmiany Studium. Rada Gminy uchwaliła 16 listopada 2015 r. (Nr XIII/125/2015) zmianę Studium²¹. Studium nie obejmowało części obligatoryjnych elementów – kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów wynikających z audytu krajobrazowego oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę²², co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 93-94, 361)

1.4. W Studium, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu, określono tereny, dla których obowiązkowe jest w pierwszej kolejności sporządzenie MPZP, m.in.:

- wybranych części (stref funkcjonalnych) m.in. w celu prowadzenia działalności inwestycyjnej na terenie Gminy w oparciu o te plany oraz
- terenów potencjalnej eksploatacji złóż, obszary wskazane pod zalesienie i tereny lokalizacji elektrowni wiatrowych.

Tereny te (określone w Studium jako obszary: A, B, C, D) nie zostały wydzielone granicami oraz nie określono ich wielkości.

Obligatoryjne opracowanie planów miejscowych wymagane było m.in. dla:

- obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²;
- obszarów przestrzeni publicznej;

²¹ Poprzednio obowiązywało Studium z 2002 r. (Uchwała Nr III/32/02 Rady Gminy Kolbaskowo z dnia 30 grudnia 2002 r.).

²² Element wymagany art. 10 ust. 1 pkt 7 ppkt d w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tj. bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę i art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a – tj. kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów wynikających z audytu krajobrazowego

- terenów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne, w tym dla wskazanych na tych gruntach poszczególnych stref funkcjonalnych;
- obszarów potencjalnej eksploatacji złóż.

Gmina nie przystąpiła do opracowywania MPZP dla ww. obszarów.

(akta kontroli str. 64-83, 337-354)

W Studium, w ramach *szczegółowych zasad i wytycznych*, określono m.in.:

- powierzchnię biologicznie czynną przy opracowaniu MPZP dla zespołów usługowych (min. 20% w obrębie wydzielonej działki);
- wysokości zabudowy – nie więcej niż dwie kondygnacje nadziemne – w budownictwie jednorodzinym i cztery kondygnacje nadziemne – w budownictwie wielorodzinnym; od trzech do czterech kondygnacji – w zabudowie usługowej (w tym do sześciu kondygnacji – na terenie w granicach rozwoju osadniczego miejscowości Ostoja, Warzymice, Rajkowo, Przeclaw, Ustowo) oraz do dwóch kondygnacji – w zabudowie rekreacji indywidualnej;
- minimalne powierzchnie działki budowlanej (wartości różne dla poszczególnych terenów w zależności od przeznaczenia terenu – od 400 m² / 2 000 m²);
- maksymalne powierzchnie zabudowy działki w zależności od rodzaju zabudowy (tj. do 20% / 40% powierzchni zabudowy terenu).

(akta kontroli str. 337-354)

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. dla obszaru obejmującego 2 489,28 ha (23,5%) Gminy zostało uchwalonych łącznie 66 MPZP (w tym 18 w latach 2019-2023). Najmniejszą powierzchnię – 0,15 ha, obejmował MPZP uchwalony 11 marca 2013 r. (uchwałą Nr XXV/329/2013), a największą – 835,97 ha MPZP uchwalony 27 października 2008 r. (uchwałą Nr XVIII/205/08). W trakcie procedury planistycznej było 10 MPZP (w tym cztery w sprawie zmiany obowiązujących MPZP). Powodem tych prac była realizacja kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy wynikających z obowiązującego Studium: strefa produkcji rolniczej / strefa zabudowy mieszkaniowej / strefa usług z funkcjami uzupełniającymi oraz uatrakcyjnienie inwestycyjne obszarów objętych MPZP, umożliwienie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej.

(akta kontroli str. 42-49, 51, 65-83, 230-235)

Wójt wyjaśniła m.in.: (...) *Gmina posiada, określone w planie budżetu, możliwości finansowania planów miejscowych. Nie bez znaczenia przy przystępowaniu do sporządzenia planów, jest analiza możliwości technicznych Gminy, przede wszystkim w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Gmina samodzielnie, poprzez zakład budżetowy, zajmuje się gospodarką wodno-ściekową. Uchwalenie planu nakłada na Gminę obowiązek zapewnienia dostarczenia wody i odbioru ścieków. W tej chwili możliwości Gminy w zakresie dostawy wody i odbioru ścieków są ograniczone i plany uchwalone są tylko tam, gdzie te warunki mogą być spełnione (...).*

(akta kontroli str. 459-460, 463)

Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie były ustalane w drodze wydawania decyzji administracyjnych²³, tj. decyzji o WZ, w przypadku obszarów Gminy, dla których istniał obowiązek uchwalenia MPZP.

(akta kontroli str. 362-383)

1.5. Pracownicy Urzędu, realizujący zadania gminy w zakresie wydawania decyzji o WZ i zagospodarowaniu terenu, w udzielonych wyjaśnieniach nie wskazali na utrudnienia organizacyjne i prawne przy realizacji zadań objętych kontrolą. Zdaniem Wójta i Sekretarza Gminy przygotowanie było niewystarczające, z powodu

²³ W oparciu o próbę 40 postępowań administracyjnych w przedmiocie wydania decyzji o WZ.

ograniczonych możliwości lokalowych i finansowych niepozwalających na zatrudnienie dodatkowych osób.

(akta kontroli str. 36-41, 88, 201)

Wójt wyjaśniła m.in.: *W mojej ocenie przygotowanie organizacyjne i kadrowe jest niewystarczające do realizacji zadań w zakresie objętym kontrolą. (...) więcej osób powinno zajmować się sprawami związanymi z wydawaniem decyzji o WZ. Są to postępowania bardzo skomplikowane, wymagające wizji w terenie. Zmiany przepisów spowodowały, że wpływa bardzo dużo wniosków o wydanie decyzji o WZ, na terenach, które nie posiadają odpowiedniego uzbrojenia w sieci wodno-kanalizacyjną i układów drogowych. Niestety dodatkowe zatrudnienie jest niemożliwe, ze względu na warunki lokalowe – brak miejsca w Urzędzie oraz finansowe – brak wystarczających środków w budżecie Gminy na dodatkowe zatrudnienie.*

(akta kontroli str. 41)

Janusz Kwidzyński – Sekretarz Gminy²⁴ wyjaśnił m.in.: *pracownicy Urzędu napotykali na następujące utrudnienia i ograniczenia prawne przy realizacji zadań objętych kontrolą: skomplikowane procedury administracyjne i skomplikowane przepisy; opór lokalnej społeczności; wymagania środowiskowe, zmiany przepisów; konieczność skorzystania z pomocy prawnika specjalizującego się w ustawie o planowaniu lub konsultanta ds. zagospodarowania przestrzennego; niejasna terminologia: pojęć "wyłączenia gruntów rolnych z produkcji" i "przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze"; problemy interpretacyjne art. 7 ust. 2a „ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”; brak określenia maksymalnego zakresu obszaru analizowanego w ustawie o planowaniu; Studium nie będący aktem prawa miejscowego i nie mający żadnego wpływu na decyzje o WZ powoduje nieporozumienia i niezadowolenie wśród wnioskodawców; ustalenie kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, powyżej 65 dni, która może być nałożona na Wójta, powoduje presję na pośpiech i podatność na pomyłki pracowników prowadzących postępowania; niejasne są przepisy dotyczące ustalania, kto jest stroną postępowania w ustaleniu decyzji o WZ; interpretacja przepisów ustawy o planowaniu dotyczących uzbrojenia działki; problemy z uzyskaniem zgody stron postępowania do zmiany decyzji o WZ; przedłożenie mapy zasadniczej (a w przypadku jej braku ewidencyjnej) z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy może wiązać się z różnymi trudnościami i wyzwaniem.*

(akta kontroli str. 236-241)

1.6. *W opinii Sekretarza, trudno jest jednoznacznie określić, wyodrębnić i precyzyjnie wskazać wysokość środków zewnętrznych jakie byłyby niezbędne do realizacji przez Gminę zadań mających na celu zapewnienie ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP. W załączonej uchwale dotyczącej Wieloletniej Prognozy Finansowej i stanowiącym jej załącznik wykazie przedsięwzięć do WPF, zawarte zostały planowane i realizowane przedsięwzięcia.*

(akta kontroli str. 180-181)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Studium (z 16 listopada 2015 r.) 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.

(akta kontroli str. 93-94)

²⁴ Udzielając wyjaśnień z upoważnienia Wójta Gminy; dalej: Sekretarz.

Wójt wyjaśniła m.in.: (...) Wójt zleciła wykonanie oceny aktualności obowiązującego Studium oraz MPZP w dniu 4.11.2020 r. Analizy były prowadzone od 4.11.2020 r. do 17.12.2021 r. (...) Rada Gminy przyjęła uchwałę nr XLIII/537/2022 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 5.12.2022 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołbaskowo oraz obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie Gminy Kołbaskowo. Zmiany studium procedowane od 2003 r. uwzględniały wymogi określone ustawą o planowaniu. Ostatnia zmiana studium z 16 listopada 2015 r. została przyjęta przed wejściem w życie zmiany ustawy o planowaniu z dnia 18 listopada 2015 r. Wnioski z przeprowadzonej analizy dotyczyły przyszłej kompleksowej aktualizacji Studium i nie zdyskwalifikowały stosowania obowiązującego Studium jako aktu polityki przestrzennej gminy Kołbaskowo. Gmina nie podjęła zmiany Studium również, ze względu na trwające w parlamencie prace dotyczące zmiany przepisów o planowaniu przestrzennym. Wydatkowanie środków publicznych na zmianę Studium, w sytuacji, gdy wiadomym było, że przepisy ulegną zmianie było niecelowe. Aktualnie istnieje konieczność podjęcia prac planistycznych polegających na uchwaleniu planów ogólnych. Obecnie Gmina stoi przed wyzwaniem, związanym z opracowaniem dokumentów planistycznych i strategicznych. Ustawa wprowadza pewne ograniczenia, z których kluczowy jest czas. Ustawodawca wskazuje bowiem termin 1 stycznia 2026 r., do kiedy każda gmina w Polsce powinna mieć uchwaloną strategię rozwoju oraz dokument Planu Ogólnego, który wraz ze Strategią zajmie miejsce studiów uwarunkowań. Następstwem mogą być problemy legislacyjne wynikające z ciągłych nowelizacji ustaw, ekonomiczne i polityczne związane z niezgodnością priorytetów organów stanowiących i kontrolnych z organem wykonawczym. Dodatkowym aspektem budzącymi moje wątpliwości jest niewystarczająca liczba urbanistów, którzy mogliby w jednym momencie podjąć się sporządzania dokumentów planistycznych dla wszystkich samorządów w Polsce. Zbyt krótki termin z kolei spowoduje windowanie cen na rynku, co obciąży mieszkańców.

(akta kontroli str. 460-462)

2. W Gminie Kołbaskowo, wbrew zapisom Studium z 2015 r., nie sporządzono MPZP dla obszarów, dla których Gmina miała obowiązek ich sporządzenia (na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu). Według Studium obligatoryjne opracowanie planów miejscowych wymagane było m.in. dla:

- obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²;
- obszarów przestrzeni publicznej;
- terenów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne, w tym dla wskazanych na tych gruntach poszczególnych stref funkcjonalnych;
- obszarów potencjalnej eksploatacji złóż.

(akta kontroli str. 230-235, 352-353)

Wójt wyjaśniła m.in.: Dla części terenów wskazanych w Studium jako tereny, dla których obowiązujące jest opracowanie MPZP Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwały o sporządzeniu MPZP. Gmina rozpoczęła procedury planistyczne, zawarła umowy z wykonawcami, jednak finalnie, plany miejscowe nie mogły zostać uchwalone ze względu na brak zgody Ministra na wyłączenie z produkcji rolnej terenów o bonitacji gleby RIII. Argumentując, że plany miejscowe już funkcjonujące w Gminie nie są skonsumowane tzn. zabudowane. Gmina, sporządzając Studium, uzgadniała je z organami zewnętrznymi, zgodnie z przepisami ustawy. Opracowywała plany zgodnie ze Studium, więc wątpliwości budzi brak zgody Ministerstwa na zmianę przeznaczenia gruntów, które wcześniej uzyskały pozytywną opinię organów

rządowych, w tym wojewody. W mojej ocenie jest to brak poszanowania środków publicznych, które Gmina musiała zainwestować w plany, które decyzją Ministerstwa nie mogły zostać uchwalone. Na terenach, gdzie Gmina nie mogła uchwalić planu miejscowego ze względu jak wyżej, zmuszeni byliśmy wydać warunki zabudowy. Taka sytuacja dotyczy przede wszystkim miejscowości Bobolin, gdzie plan trafił do szuflady, a gmina zmuszona została do wydania 222 decyzji o WZ. Ponadto Gmina posiada, określone w planie budżetu, możliwości finansowania MPZP. Jak pokazuje wskazana wyżej praktyka, wydatkowanie środków z budżetu Gminy, gdy Ministerstwo Rolnictwa nie wyraża zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, jest nieracjonalne. Gmina przystąpiła i uchwaliła plany na terenach, które posiadały niższą klasę bonitacji. W obiegu prawnym są również plany, na przykład w Przecławiu, gdzie część planu objęta jest negatywną decyzją Ministerstwa Rolnictwa i dla części terenu obowiązuje przeznaczenie rolne. Nie bez znaczenia przy przystępowaniu do sporządzenia planów, jest analiza możliwości technicznych Gminy, przede wszystkim w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Gmina samodzielnie, poprzez zakład budżetowy, zajmuje się gospodarką wodno-ściekową. Uchwalenie planu nakłada na Gminę obowiązek zapewnienia dostarczenia wody i odbioru ścieków. W tej chwili możliwości Gminy w zakresie dostawy wody i odbioru ścieków są ograniczone i plany uchwalone są tylko tam, gdzie te warunki mogą być spełnione. Gmina posiada dziewięć ujęć wody i ze względu na dynamiczny rozwój, konieczne jest wybudowanie trzech dodatkowych. Koszty budowy nowych ujęć są ogromne i bez wsparcia Gminy środkami z KPO, czy innymi zewnętrznymi, budowa może się nie powieść. Obecnie zaangażowaliśmy środki publiczne w prace rozpoznawcze, czy tereny, które wskazaliśmy pod budowę ujęć spełnią wymogi dla nowego ujęcia.

(akta kontroli str. 457-460)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt przygotował organizacyjnie Urząd w latach 2019-2023 do prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie wydawania decyzji o WZ oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu Gminy opracowano Studium, które nie zawierało części obligatoryjnych elementów. Gmina nie uchwaliła MPZP dla obszarów, dla których według Studium miała obowiązek ich sporządzenia.

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 40 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu). Objęte analizą dziewięć postępowań o wydanie ww. decyzji dotyczyły m.in.: rozbudowy infrastruktury sieci gazowej i elektrycznej (cztery), budowy stacji agrometeorologicznej na cele rolnicze i edukacyjne (jednej); sieci kanalizacji deszczowej / sanitarnej (dwie). Inwestycje ustalone w tych decyzjach były zgodne z celami określonym w art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵ (dotyczyło to sześciu ww. decyzji) i art. 6 pkt 6 (dotyczyło to trzech decyzji).

(akta kontroli str.139, 362-383)

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

– 299 decyzji o WZ²⁶ (art. 60 ust.1 ustawy o planowaniu);

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

²⁶ Uprawniających do wybudowania 211 domów w zabudowie jednorodzinnej. Nie wystąpiły przypadki dochodzenia roszczeń (art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu) w związku z wydanymi decyzjami o WZ.

- 118 decyzji odmownych w sprawie ustalenia warunków zabudowy;
- 48 decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ (art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu).

(akta kontroli str. 139-140)

Analiza prowadzonych postępowań administracyjnych i wydanych 40 decyzji²⁷ (w tym 15 decyzji o WZ, jednej decyzji o zmianę warunków zabudowy, 15 decyzji o przeniesienie warunków zabudowy i dziewięciu decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego) wykazała m.in., że zawierały one elementy określone w ustawie o planowaniu. Pracownicy Urzędu prowadzili postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego w większości stosownie do wymagań określonych w Kpa, a stwierdzone stany nieprawidłowe przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 362-383)

a) Urząd zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia się co do zebranych materiałów / dowodów oraz zgłoszenia żądań w sześciu sprawach (z dziewięciu analizowanych²⁸) oraz w 15 sprawach o ustalenie warunków zabudowy (zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu, art. 61 § 4 i art. 10 § 1 Kpa).

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy (w 15 ww. sprawach) sporządzono w jednym dokumencie wraz z zawiadomieniem o możliwości udziału w każdym stadium postępowania i wyznaczeniem (7/14 dniowego) terminu na zapoznanie się ze zebranych materiałem / dowodami (na podstawie art. 10 § 1 Kpa). Ww. zawiadomienie wysłano pozostałym stronom postępowania od 29 do 312 dni (tj. 10 miesięcy i dziewięć dni) od wszczęcia postępowania na wniosek strony, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pozostałe 15 postępowań dotyczyło postępowań o przeniesienie warunków zabudowy (na podstawie art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu), a w jednym postępowaniu (w sprawie zmiany decyzji o WZ)²⁹ – nie powiadomiono pozostałych stron o wszczęciu postępowania oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (z wyznaczeniem terminu na zapoznanie się z nimi), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 362-450)

b) W 39 postępowaniach decyzje wydano terminowo (zgodnie art. 35 Kpa oraz od 3 stycznia 2022 r. art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu³⁰), tj. w terminie od jednego do 80 dni od wszczęcia postępowania na wniosek strony (średnio – 26 dni). W jednym postępowaniu decyzje o WZ (w 2019 r.) wydano w terminie 66 dni od wpływu wniosku, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 362-383)

c) W ośmiu postępowaniach³¹ (z 2019 r.) w sprawie wydania decyzji o WZ, w których nie załatwiono sprawy w terminie miesiąca (określonego w art. 35 § 3 Kpa), tj. od 33 do 66 dni po wszczęciu postępowania na wniosek strony – nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 362-450)

²⁷ 11 z 40 postępowań administracyjnych o wydanie warunków zabudowy / lokalizacji inwestycji celu publicznego toczyło się z wniosku mieszkańców Gminy.

²⁸ Pozostałe dwa postępowania umorzono na wniosek strony.

²⁹ GN.6730.32.2022.MC.

³⁰ Termin wynosi 90 dni, a w przypadku decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, termin ten wynosi 21 dni.

³¹ GN.6730.179.2019.KL; GN.6730.178.2019.KL; GN.6730.31.2019.JW; GN.6730.24.2019.JW/MC; GN.6730.16.2019.JW; GN.6730.32.2019; GN.6730.113.2019.JW; GN.6730.129.2019.MC.

d) W żadnym z 40 analizowanych postępowaniach 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)³², co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 362-383)

e) W sześciu postępowaniach występowała konieczność wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego (na podstawie art. 64 § 2 Kpa). Urząd wzywał wnoszących podanie (w terminie od siedmiu do 19 dni po wpływie wniosku) do usunięcia braków w wyznaczonym terminie (nie krótszym niż siedem dni), z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W jednym postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji celu publicznego³³, mimo niewniesienia opłaty skarbowej, Wójt nie wezwał wnioskodawcy do jej uiszczenia.

(akta kontroli str. 362-383, 439-447)

Wójt wyjaśnił m.in.: (...) *Urząd wstępnie telefonicznie poinformował wnioskodawcę o brakach. (...). Wnioskodawca w dniu 20.03.2023 r. wycofał wniosek, w związku z powyższym zasadnym stało się umorzenie postępowania.*

(akta kontroli str. 456)

f) We wszystkich postępowaniach (40) na bieżąco zakładano i prowadzono metrykę sprawy, w której wskazano wszystkie osoby uczestniczące w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym (na podstawie art. 66a Kpa), w sposób wyczerpujący zebrano i rozpatrzono materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kpa), decyzje zostały stronom doręczone na piśmie oraz zawierały wymagane elementy składowe (art. 107 § 1 i § 3 na podstawie Kpa), poza:

– pouczeniem, na podstawie art. 51 ust. 2h w zw. z art. 51 ust. 2e ustawy o planowaniu³⁴ o prawie do wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji – w pięciu decyzjach w sprawie ustalenia lokalizacji celu publicznego³⁵ oraz czterech decyzjach w sprawie WZ³⁶, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

We wszystkich 40 decyzjach objętych analizą nie wskazano stron decyzji, które zamieszczono wyłącznie w rozdzielniku podmiotów otrzymujących decyzję, mimo że przepis art. 107 § 1 pkt 3 Kpa stanowi, że decyzja zawiera m.in. oznaczenie strony lub stron.

(akta kontroli str. 362-450)

Wójt wyjaśniła m.in., że: *Art. 107 §1 Kpa istotnie wskazuje, iż decyzja powinna zawierać oznaczenie stron, natomiast w żaden sposób nie precyzuje w jaki sposób strony powinny być oznaczone. Także orzecznictwo sądów jest w tym zakresie niejednorodne. Zgodnie z art. 5. ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO, dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane – tzw. zasada minimalizacji danych. W sentencji i uzasadnieniu decyzji są oznaczone podmioty których bezpośrednio dotyczy decyzja administracyjna, a wszelkie inne podmioty na prawach strony wyszczególnione są w rozdzielniku zawartym w aktach sprawy, co wynika właśnie z ww. zasady*

³² Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1; dalej: rozporządzenie RODO.

³³ BG.6730.19.2019.JW.

³⁴ W brzmieniu od 3 stycznia 2022 r.

³⁵ GN.6730.93.2022.JN; GN.6730.93.2022.JN; GN.6730.61.2022.JN; GN.6730.62.2022.JN; GN.6730.64.2022.JN.

³⁶ GN.6730.98.2022.MC; GN.6730.97.2022; GN.6730.101.2022UK; GN.6730.113.2022.JW.

minimalizacji i ostrożności w zakresie ochrony danych osobowych przed dostępem do nich przez osoby nieuprawnione. Dodatkowo każda ze stron (na początkowym etapie postępowania) informowana jest o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, także z rozdzielnikiem – wykazem stron postępowania, co w ocenie organu spełnia obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych, prawnych a także innych stronach, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Taki też pogląd w podobnych sprawach przedstawiał Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych odnosząc się zarówno do decyzji administracyjnych jak i postanowień lub zawiadomień.

(akta kontroli str. 456-457)

2.2. W objętych analizą 15 postępowaniach w sprawie wydania decyzji o WZ prawidłowo weryfikowano warunki określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu, m.in.: możliwości określenia wymagań nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, 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. W pozostałych 15 przypadkach – postępowania dotyczyły przeniesienia warunków zabudowy, a w jednym przypadku – dokonano częściowej zmiany decyzji o WZ, która wg wyników analizy funkcji oraz cech zabudowy zagospodarowania terenu nie wymagała analizy w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 362-383)

Do Urzędu nie wpływały³⁷ wnioski o wydanie decyzji o WZ dotyczące obszarów, w odniesieniu do których istnieje obowiązek sporządzenia MPZP, w tym dotyczące lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m².

(akta kontroli str. 362-383)

2.3. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) w Urzędzie przeniesiono na inne osoby 48 decyzji o WZ. Analiza 15 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że:

- zostały spełnione przesłanki do dokonania przeniesienia warunków i praw decyzji o WZ na inne osoby;
- w trzech przypadkach od wydania pierwotnej decyzji podlegającej przeniesieniu upłynęło więcej niż pięć lat (w żadnym przypadku stan faktyczny nie uległ zmianie w dniu wydania decyzji przenoszącej warunki zabudowy);
- najstarsza decyzja podlegająca przeniesieniu została wydana w kwietniu 2012 r., a decyzja przenosząca prawa i obowiązki z ww. decyzji na inne osoby została wydana we wrześniu 2022 r.

(akta kontroli str. 362-383)

2.4. W 17 przypadkach dotyczących pozytywnych decyzji o WZ / lokalizacji celu publicznego – wydane decyzje były zgodne ze Studium, a w pięciu przypadkach decyzji o WZ³⁸ i trzech decyzjach o ustalenie lokalizacji celu publicznego³⁹ – były niezgodne ze Studium.

(akta kontroli str. 362-383)

Wójt wyjaśniła m.in., że: *Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu Studium nie jest aktem prawa miejscowego lecz jest aktem o charakterze ogólnym. Tak więc nie ma podstaw, aby brać pod je uwagę przy okazji wydawania decyzji o WZ.*

(akta kontroli str. 460)

³⁷ Badanie na próbie wytypowanych 40 postępowania.

³⁸ GN.6730.98.2022.JN; GN.6730.37.2019.; GN.6730.97.2022; GN.6730.109.2022.JN; GN.6730.113.2019.JW.

³⁹ GN.6730.93.2022.JN, GN.6730.19.2019.JW, GN.6730.34.2019.MC.

2.5. W 22 postępowaniach projekty decyzji w sprawie WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego – zostały sporządzone i podpisywane przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (odpowiadającym wymogom art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu). W analizowanych postępowaniach wnioski o wydanie decyzji przekazywano urbaniście przed wysłaniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania, co odnotowywano w metryce sprawy.

W jednym postępowaniu w sprawie zmiany decyzji o WZ⁴⁰ nie sporządzono projektu decyzji w sprawie zmiany warunków zabudowy przez osobę o odpowiednich kwalifikacjach.

W pozostałych 15 przypadkach – postępowania dotyczyły przeniesienia warunków zabudowy, a w dwóch przypadkach – strona wniosła o umorzenie postępowania przed sporządzeniem projektu decyzji / odmówiono ustalenia warunków zabudowy. Za przygotowanie w 2019 r. i 2022 r. projektu decyzji o WZ wynagrodzenie zleceniobiorcy wynosiło 350 zł (netto), a projektu decyzji o ustalenie lokalizacji celu publicznego – 150 zł (netto).

(akta kontroli str. 362-383)

Wójt wyjaśniła m.in., że: (...) *Zmiana decyzji o WZ jest procedurą, która różni się od pierwotnego procesu wydawania tej decyzji. Dlatego w przypadku zmiany decyzji nie jest konieczne sporządzanie pełnego projektu decyzji o warunkach zabudowy od podstaw. W przedmiotowej sprawie zmiany w warunkach zabudowy są niewielkie w związku z tym organ administracyjny uznał, że nie ma potrzeby sporządzania pełnego projektu decyzji.*

(akta kontroli str. 457)

2.6. W 16 przypadkach wydanie decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego, zostało poprzedzone dokonaniem przez Urząd uzgodnień z innymi organami (na podstawie art. 64 ust. 1 oraz art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu), m.in. z:

- 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 wodne⁴¹, w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W pozostałych 15 przypadkach – postępowania dotyczyły przeniesienia warunków zabudowy, w jednym przypadku – zmiany decyzji o WZ, w dwóch przypadkach – umorzono postępowanie, a w sześciu przypadkach – odmówiono ustalenia warunków zabudowy.

(akta kontroli str. 362-383)

2.7. We wszystkich analizowanych postępowaniach w sprawie wydania decyzji o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego (40), przy rozpatrywaniu wniosków, zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć, tzn.:

- wydawane rozstrzygnięcia w podobnych sprawach były takie same (pozytywne lub negatywne);

⁴⁰ GN.6730.32.2022.MC.

⁴¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

- Urząd nie odstępował od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 Kpa).

(akta kontroli str. 362-383)

2.8. W okresie objętym kontrolą wnioskodawcy ubiegający się o wydanie decyzji o WZ złożyli za pośrednictwem Urzędu łącznie 25 odwołań od decyzji – Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło 17 decyzje przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 140)

2.9. W latach 2019-2023 (I półrocze) Gmina wydatkowała na budowę infrastruktury (m.in. drogi, oświetlenie, wodociągi, kanalizację) łącznie kwotę 131 990 780,21 zł. W ww. okresie, po uzyskaniu pozytywnych decyzji o WZ, złożono łącznie 15 wniosków właścicieli nieruchomości o rozwój infrastruktury (wodno-kanalizacyjnej). Urząd pozytywnie rozpatrzył wnioski.

Gmina poniosła koszty w łącznej kwocie 347 614,70 zł (z tego: 155 028 zł w 2019 r.; 52 728,60 zł w 2020 r.; 99 995,90 zł w 2021 r.; 123 zł w 2022 r. i 39 739,20 zł w 2023 r.) na podstawie porozumień zawartych pomiędzy wnioskodawcami a Gminą, na podstawie Uchwały nr XII/111/2011 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 17 października 2011 r. w sprawie kierunków działania Wójta w zakresie zasad odpłatnego przejmowania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wybudowanych przez inwestorów oraz Zarządzenia Wójta Gminy Kołbaskowo Nr 118/2011 z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie stawek wykupu przejmowanych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych wybudowanych przez inwestorów. Zadania te finansowano w ramach Działu 010, rozdział 01043, § 6060.

(akta kontroli str. 139, 181, 195, 280-326)

Sekretarz wyjaśnił m.in., że oprócz ww. wniosków corocznie zbierane są wnioski o rozbudowę infrastruktury, które finansowane są z budżetu Gminy jako zadania inwestycyjne: sieć wodociągowa i kanalizacja sanitarna dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w Siadle Dolnym realizacja: 2021–2022, koszt zadania: 822 430,29 zł.

(akta kontroli str. 181)

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

(akta kontroli str. 138-140, 195)

Wójt wyjaśniła m.in.: (...) w związku z wzrostem wydawanych decyzji o WZ przeprowadzono analizę lokalizacji większości decyzji WZ w stosunku do istniejącej sieci uzbrojenia terenu (sieć wodociągowa i sieć kanalizacji sanitarnej). Z analizy wnioskowano, że wobec wydawanych decyzji i konieczności rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej mogą występować znaczne roszczenia finansowe z wyżej cytowanego przepisu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W związku z powyższym Wójt wystąpił do Rady Gminy o podjęcie uchwały ustalającej zasady odpłatnego przejmowania przez gminę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wybudowanych przez inwestorów, stanowiące wytyczne – kierunki działania dla Wójta (Uchwała Nr XII/111/2011 r. z 17 października 2011 r.). Na podstawie Uchwały, Wójt wydał zarządzenie Nr 118/2011 z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie stawek wykupu przejmowanych urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych wybudowanych przez inwestorów. Oba dokumenty (Uchwała i Zarządzenie) zostały skontrolowane przez nadzór Wojewody jak i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i zostały utrzymane w mocy ich obowiązywania. Podjęcie powyższych kroków spowodowało, że wpływ wydatków dotyczących infrastruktury komunalnej jest pod stałą kontrolą Gminy i mieści się w zakresie jej możliwości finansowych ujętych w dokumentach finansowych.

Stosowanie tych przepisów w znacznym stopniu ograniczyło te koszty i mieszczą się one w zasadach określonych w art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych.
(akta kontroli str. 465-466)

2.10. W okresie objętym kontrolą, Urząd otrzymał informacje od Starostwa Powiatowego w Policach o wydaniu 482 pozwoleń na budowę, z tego: 247 dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenach objętych decyzjami o WZ, a 235 – objętych MPZP. W okresie tym sprzedano łącznie 63 działek objętych decyzjami o WZ o łącznej powierzchni 195 146 m².

(akta kontroli str. 139-140)

Wójt wyjaśniła m.in.: (...) w Urzędzie nie prowadzi się analiz informacji pozyskanych wykazów i kopii decyzji i zawiadomień wydanych przez organ nadzoru budowlanego, świadczących o przyjęciu do użytkowania obiektów budowlanych na terenie Gminy, które wpływają z PINB w Policach, w zestawieniu z ilością wybudowanych domów lub mieszkań w oparciu o decyzje o WZ. (...) Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę nr XLI11/537/2022 z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie aktualności Studium (...), w której przyjęto wyniki analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Kołbaskowo sporządzonej na potrzeby oceny Studium (...). W analizie tej między innymi oceniono ruch budowlany i zagospodarowanie przestrzenne, które w obecnym systemie prawnym realizowane jest ustaleniami planów miejscowych, bądź decyzjami o WZ i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Do oceny nie była brana pod uwagę ilość wydanych przez organ nadzoru budowlanego, decyzji i zawiadomień świadczących o przyjęciu do użytkowania obiektów budowlanych na terenie Gminy lecz analiza ilości wydanych decyzji o WZ o charakterze kubaturowym w rozbiciu na funkcje oraz ich rozmieszczenie na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 50-51)

2.11. W Gminie obowiązywała uchwała Nr X/123/07 z dnia 19 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłat adiacenckich – tj. z tytułu:

- podziału nieruchomości w wysokości 30% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed podziałem i wartością, jaką nieruchomość ma po podziale geodezyjnym;
- wzrostu wartości nieruchomości wynikającej z budowy urządzeń infrastruktury technicznej w wysokości 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu.

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) wydano łącznie 27 decyzje dotyczące ww. opłat adiacenckich dla nieruchomości objętych decyzjami o WZ i 25 decyzje dotyczące opłat adiacenckich dla nieruchomości objętych MPZP.

W latach 2019-2023 (I półrocze) dochody z tytułu opłat adiacenckich wynosiły łącznie 163 531,15 zł, z tego: 38 925,18 zł w 2019 r.; 15 270 zł w 2020 r.; 62 608,56 zł w 2021 r.; 31 607,41 w 2022 r. i 15 120 w 2023 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 89, 138-140)

W MPZP obowiązujących w latach 2019-2023 ustalono opłatę (stawkę procentową), o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu (w wysokości do 30%). W latach 2019-2023 (I półrocze) wydano łącznie 19 decyzji dotyczących opłat planistycznych dla nieruchomości objętych MPZP. Dochody z tytułu ww. opłat wyniosły łącznie 581 608,43 zł (z tego w: 2019 r. – 320 704,93 zł; 2020 r. – 21 358,80 zł; 2021 r. – 46 291,60 zł; 2022 r. – 162 948 zł i do 30 czerwca 2023 r. – 30 305,10 zł). W latach 2019-2023 Gmina przeprowadziła łącznie 12 inwestycji na łączną kwotę 14 789 360,88 zł (takich jak: oświetlenie uliczne, budowa: drogi, sieci wodociągowej / kanalizacyjnej, ścieżki rowerowej).

(akta kontroli str.139-140, 355, 451)

2.12. W latach 2019-2023 Wójt nie stwierdzał wygaśnięcia decyzji o WZ na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2⁴² ustawy o planowaniu. W okresie objętym kontrolą uchwalono 18 MPZP, dla których nie były wydawane decyzje o WZ / lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 140, 230, 362-383, 464)

2.13. W okresie objętym kontrolą 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 1⁴³ ustawy o planowaniu) wygaśnięcia decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 140, 464)

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. 464)

2.15. W 39 analizowanych przypadkach Urząd zamieszczał na wnioskach o wydanie decyzji o WZ / ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego adnotacje o poborze opłaty skarbowej lub zastosowaniu zwolnienia od poboru opłaty skarbowej (m.in. na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 / załącznik: część 1.1 pkt 8 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁴⁴). W jednym postępowaniu⁴⁵, mimo że wnioskodawca nie wniósł opłaty skarbowej, Wójt nie wezwał do jej uiszczenia.

(akta kontroli str. 365-382)

2.16. W latach 2019-2023 (I półrocze) do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 86)

2.17. Na terenie Gminy nie występują obszary górnicze nieobjęte MPZP, na których funkcjonowały kopalnie odkrywkowe oraz składowiska odpadów.

Analizą w zakresie zmiany sposobu zagospodarowania terenu przez właścicieli gruntów objęto działkę nr 4 obszar Pargowo (bez sporządzonego MPZP). W Studium (z 2015 r.) i ewidencji gruntów (wg stanu na 21 września 2023 r.) tereny działki były częściowo zielone (tj. lasy – LS-IV oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – Lzr-R IIIb i IVb), a wg systemu Geoportal Krajowy (Ortofotomapa) – były to tereny pozbawione roślinności zielonej (tj. grunty orne).

(akta kontroli str. 175-179, 201, 360)

W sprawie działań identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu Wójt wyjaśniła: *W ramach działań Urzędu wpisujących się w zakres dbania o ład przestrzenny oraz gospodarkę nieruchomościami, prowadzone są między innymi kontrole podatkowe oraz kontrole Straży Gminnej. Kontrole podatkowe prowadzone są dwuetapowo. W pierwszej kolejności weryfikowane są zgłoszone przez podatników przedmioty opodatkowania z zapisami z Ewidencji Gruntów i Budynków Starostwa Powiatowego w Policach. Następnie sprawdzany jest sposób wykorzystywania tych nieruchomości, w tym czy zajęte są one na cele mieszkalne czy na cele prowadzonej działalności gospodarczej. Straż gminna z kolei*

⁴² Organ, który wydał decyzję o WZ, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono MPZP, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

⁴³ Organ, który wydał decyzję o WZ, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę dla tego terenu uchwalono MPZP, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.; dalej: ustaw o opłacie skarbowej.

⁴⁵ BG.6730.19.2019.JW.

dokonuje kontroli nieruchomości w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 465)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 38 objętych analizą postępowaniach administracyjnych (z 40) ustalono, że:
 - a) w 15 postępowaniach w sprawie wydania decyzji o WZ zawiadomienie o wyznaczeniu terminu (7/14 dniowego) na zapoznanie się ze zbrany materiałem (art. 10 § 1 Kpa) sporządzono w jednym dokumencie z zawiadamianiem wszystkich osób będących stronami w sprawie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 Kpa). Ww. zawiadomienia o wszczęciu postępowania wysłano pozostałym stronom postępowania w terminie nawet od 29 do 312 dni (tj. do 10 miesięcy i 9 dni) od wszczęcia postępowania na wniosek strony, co było działaniem nierzetelnym i mogło utrudnić stronom czynny udział w postępowaniu;
 - b) w jednym postępowaniu w sprawie zmiany decyzji o WZ – nie powiadomiono pozostałych stron o wszczęciu postępowania oraz o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz o terminie na zapoznanie się ze zbrany materiałem.

(akta kontroli str. 362-450)

Przepis art. 61 § 4 Kpa stanowi, że o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zgodnie z art. 10 § 1 Kpa – organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Wójt wyjaśniła m.in., że: *W przypadku gdy organ ma do czynienia z brakiem formalnym wniosku o którym mowa w art. 64 §2 Kpa, tutejszy organ w pierwszej kolejności wzywa do uzupełnienia braków pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Dotknięte brakiem formalnym podanie nie jest zdolne do wywołania skutku prawnego wszczęcia postępowania w sprawie. Postępowanie administracyjne otwiera tylko i wyłącznie niewadliwy wniosek złożony przez uprawniony podmiot. W związku z powyższym, w przypadku nieuzupełnienia przez wnioskodawcę braków, postępowanie pozostawia się bez rozpatrzenia, co nie rości skutków dla stron postępowania, a sama jednostka organizacyjna nie ponosi nieuzasadnionych kosztów. W przypadku gdy wniosek zostanie poprawnie uzupełniony pierwszą czynnością jest jednoczesne poinformowanie stron o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a dopiero w późniejszym etapie zgromadzenie materiałów w sprawie, istotnych dla stron. Powyższa procedura zapewnia możliwość skutecznego, czynnego udziału stron na każdym etapie postępowania. We wszystkich prowadzonych postępowaniach w jednym dokumencie zawarto zarówno zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, jak i zawiadomienie o możliwości zapoznania się ze sprawą w trakcie tego postępowania. Kpa pozwala na to, aby obie te informacje znalazły się w jednym dokumencie, co stanowi ułatwienie dla stron postępowania. Urząd informuje w sposób precyzyjny i jasny o wszczęciu postępowania a wnioskodawcy, uzyskując zawiadomienie, pomimo wyznaczonego terminu mają możliwość uczestniczenia przez cały tok postępowania. W przypadku postępowania administracyjnego dotyczącego zmiany decyzji o WZ, organ nie powiadomił stron postępowania w oparciu o art. 10 Kpa, ponieważ uznano, że przedłożone urzędowi zgody stron postępowania oznaczają, że wszystkie strony posiadały wiedzę o toczącym się postępowaniu dlatego nie jest konieczne ich dodatkowe informowanie. Zdaniem Urzędu stwarzało by to opóźnienie*

w postępowaniu. W myśl art. 12 Kpa organ powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Jednocześnie należy dodać, że decyzja o zmianie warunków zabudowy została dostarczona wszystkim osobom.

(akta kontroli str. 452-453)

2. W jednym postępowaniu załatwienie sprawy tj. wydanie decyzji o WZ⁴⁶ (z 31) nastąpiło z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 Kpa, tj. po 66 dniach od dnia wszczęcia postępowania przez stronę.

(akta kontroli str. 362-383)

Na podstawie 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.

Wójt wyjaśniła m.in., że: (...) prowadzenie spraw dot. ustalenia warunków zabudowy jest wielowątkowe i skomplikowane, w związku z powyższym Urząd w tym czasie realizował sprawy pilne takie jak ustalenie inwestycji celów publicznych. Przedmiotowa sprawa została zawieszona w następnej kolejności ważności spraw. Jak wynika z analizy sprawy, wydanie decyzji po 66 dniach nie stanowi naruszenia prawa, gdyż obowiązujące normy społeczne nakazują współpracę z obywatelami w sposób dla nich jak najbardziej niesformalizowany, prosty i przystępny.

(akta kontroli str. 453-455)

3. W ośmiu postępowaniach⁴⁷ (w 2019 r.) w sprawie wydania decyzji o WZ, w których nie załatwiono sprawy w terminie miesiąca (określonego w art. 35 § 3 Kpa), tj. od 33 do 66 dni po wszczęciu postępowania na wniosek strony – nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 36 Kpa.

(akta kontroli str. 362-383)

Przepis art. 36 § 1 i 2 Kpa stanowi, że o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Wójt wyjaśniła m.in., że: (...) postępowania trwały w terminach dopuszczalnych, szczególnie biorąc pod uwagę skomplikowaną materię wydawania warunków zabudowy. Strony postępowania uczestniczą z reguły stale na każdym etapie postępowania. W związku ze złożoną procedurą ustalania warunków zabudowy pracownicy nie znajdują czasu na dodatkowe informowanie stron postępowania o przedłużeniu postępowań. Ponadto ze względu na presję poniesienia kary, często w pierwszej kolejności realizują wnioskami dotyczące inwestycji celów publicznych. Jednocześnie, w sześciu postępowaniach (trwających od 33 do 42 dni), wysłanie zawiadomienia o niezakończonym w terminie z jego odebraniem przez adresata, prawdopodobnie zbiegłoby się w terminie z wydaniem decyzji wprowadzając strony

⁴⁶ GN.6730.16.2019.JW.

⁴⁷ GN.6730.179.2019.KL; GN.6730.178.2019.KL; GN.6730.31.2019.JW; GN.6730.24.2019.JW/MC; GN.6730.16.2019.JW; GN.6730.32.2019; GN.6730.113.2019.JW; GN.6730.129.2019.MC.

postępowania w dezorientację. Takie zawiadomienie, nic nie wnosiłoby do postępowania a dodatkowo byłoby nieekonomiczne (...).

(akta kontroli str. 455)

4. W żadnym z 40 analizowanych postępowaniach nie przekazywano informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony.

(akta kontroli str. 362-383)

Wójt wyjaśniła m.in., że: Po wejściu w życie przepisów dotyczących RODO w początkowym okresie występowały nieprawidłowości, które zostały skutecznie wyeliminowane. Strony postępowania obligatoryjnie otrzymują klauzulę informacyjną, wraz z pierwszą podjętą czynnością – wszczęciem postępowania. Ponadto istnieje możliwość zapoznania się z klauzulą informacyjną zarówno w siedzibie Urzędu, jak i na stronie internetowej i Biuletynie Informacji Publicznej Gminy. Ponadto administrator powołał inspektora danych osobowych, który zapewnia, w sposób niezależny, wewnętrzne stosowanie przepisów dot. ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez Urząd.

(akta kontroli str. 456)

5. W pięciu decyzjach w sprawie ustalenia lokalizacji celu publicznego⁴⁸ oraz czterech decyzjach w sprawie WZ⁴⁹ nie zawarto pouczenia o prawie do wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji celu publicznego oraz pozostałych decyzji o WZ, co stanowiło naruszenie art. 51 ust. 2h w zw. z art. 51 ust. 2e ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 362-383)

Wójt wyjaśniła m.in., że: W związku ze zmieniającymi się ustawami, rozporządzeniami i innymi przepisami, bardzo często trudnymi do zrozumienia i zastosowania urzędnicy niejednokrotnie nie nadążają za wprowadzanymi zmianami. W przypadku braku ww. pouczenia Urząd stwierdza przeoczenie i jednocześnie zobowiązuje się do wpisania pouczenia o karach.

(akta kontroli str. 456)

OCENA CZĄSTKOWA

Gospodarowanie przestrzenią na terenach nieobjętych MPZP odbywało się w oparciu o decyzje o WZ oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydawanie ww. decyzji było poprzedzane postępowaniami prowadzonymi w większości stosownie do wymagań określonych w Kpa, choć miały miejsce m.in. przypadki niewydawania decyzji w terminie, niezawiadomiania strony o wszczęciu postępowania oraz niezłatwieniu sprawy w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy. W prowadzonych postępowaniach dokonywano również wymaganych uzgodnień z innymi podmiotami. Projekty decyzji były przygotowywane przez osoby uprawnione. Przenoszenie decyzji o WZ na inne osoby było prawidłowe. Sporządzanie projektów decyzji o WZ powierzano na podstawie umów cywilnych osobom posiadającym kwalifikacje zgodne z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu. W Gminie pobierane były opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

⁴⁸ GN.6730.93.2022.JN; GN.6730.93.2022.JN; GN.6730.61.2022.JN; GN.6730.62.2022.JN; GN.6730.64.2022.JN.

⁴⁹ GN.6730.98.2022.MC; GN.6730.97.2022; GN.6730.101.2022UK; GN.6730.113.2022.JW.

3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań.

3.1. W latach 2019-2023 (I półrocze) w Urzędzie nie były prowadzone kontrole wewnętrzne i zewnętrzne dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Audyt wewnętrzny przeprowadził w 2020 r. zadanie audytowe (nr A-1/2020) pn. „Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy”, a w 2021 r. – czynności sprawdzające dotyczące realizacji zaleceń audytowych. W 2019 r., 2022 r. i 2023 r. (do 30 czerwca) nie były prowadzone w ww. zakresie zadania audytowe. Celem audytu było przedstawienie funkcjonowania kontroli zarządczej w procesie wydawania decyzji o WZ w 2020 w zakresie przestrzegania m.in. przepisów Kpa. Audyt miał na celu również zebranie informacji zmierzających do doskonalenia i usprawnienia realizacji zadań w audytowanym obszarze. W wyniku przeprowadzonego audytu sformułowano m.in. zalecenia pokontrolne dotyczące: utrwalania czynności mających znaczenie dla sprawy w formie adnotacji; podejmowanie czynności w ramach postępowań bez zbędnej zwłoki, zawiadamianie stron o niezatawieniu sprawy w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 84-85, 170, 218-229)

3.2. Zarządzeniem nr 26/2010 Wójta Gminy z 26 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Kołbaskowo i podległych jednostkach organizacyjnych Gminy i zarządzeniem 13/2012 z 2 lutego 2021 r. w sprawie zarządzenia ryzykiem w Urzędzie Gminy Kołbaskowo określono zasady organizacji, funkcjonowania i dokumentowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Kołbaskowo. Nie określono odrębnej procedury dla wydawania decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 206, 242-257)

Sekretarz wyjaśnił m.in.: (...) *Cele i zadania były formułowane na etapie tworzenia budżetów na poszczególne lata i dotyczyły przede wszystkim planów sprzedażowych nieruchomości. Jako miernik wykonanych zadań przyjmowano procentowe wykonanie określonej pozycji w budżecie. Dokonywano analizy możliwości sprzedażowych i związanych z tym ryzyk, dlatego w celu ograniczenia ryzyka podejmowano między innymi działania dotyczące zwiększenia atrakcyjności określonych terenów, co związane było z pracami mającymi na celu przygotowanie określonych terenów do sprzedaży. (...) Poszczególne komórki organizacyjne Urzędu w każdym roku dokonują analizy ryzyka, a efekty dokonanej analizy ujmowane są w indywidualnych arkuszach identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku. Tworzony jest również zbiorczy raport identyfikacji ryzyk przekraczających poziom akceptowalny, występujących w Urzędzie wraz z planowanymi metodami ograniczenia tych ryzyk do akceptowalnego poziomu.*

(akta kontroli str. 196, 206)

Zbiorcze raporty identyfikacji ryzyk przekraczających akceptowalny poziom za okres 2019–2022 obejmowały w zakresie:

- gospodarki nieruchomościami i ładów przestrzennego – ryzyko finansowe – budżetowe związane ze sprzedażą nieruchomości i dotyczyło realizacji zamierzeń inwestycyjnych;
- sporządzanie MPZP i aktualizacji dokumentów planistycznych – m.in. ryzyko stosowania błędnych lub nieaktualnych zapisów w dokumencie planistycznym, odpowiedzialność finansowa w związku z uchwaleniem MPZP, nieprawidłowe oszacowanie wielkości budżetu, brak właściwego obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 170, 205-209)

3.3. Prowadzone w latach 2019-2023 rejestry decyzji o WZ i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego były prowadzone rzetelnie, 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 publicznego⁵⁰.

(akta kontroli str. 216-217)

3.4. Objęte analizą decyzje o WZ lokalizacji inwestycji celu publicznego (40) były sporządzane rzetelnie i zgodnie z projektami decyzji przygotowanych przez osoby uprawnione (urbanistę). Sprawowany przez Wójta nadzór nad realizacją zadań dotyczących wydawania decyzji o WZ i zagospodarowania terenu zapewniał:

- przekazywanie Marszałkowi kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (zgodnie z wymogiem określonym w art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu);
- umożliwił terminowe i prawidłowe sporządzanie i przekazywanie (do GUS) sprawozdań PZP-1 (*Lokalne planowane i zagospodarowanie przestrzenne*) za lata 2019-2022.

(akta kontroli str. 102-137, 213, 362-383)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowany przez Wójta nadzór nad realizacją zadań dotyczących wydawania decyzji o WZ i zagospodarowania terenu zapewniał terminowe przekazywanie Marszałkowi kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz terminowe i prawidłowe sporządzanie, i przekazywanie sprawozdań PZP-1, a także rzetelne prowadzenie rejestru decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nadzór był nie w pełni skuteczny w zakresie przestrzegania przez pracowników prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wydawania decyzji o WZ oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego⁵¹.

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. Zintensyfikowanie nadzoru w zakresie prowadzenia postępowań w sprawie wydawania decyzji o WZ i lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z Kpa.
2. Realizowanie obowiązków informacyjnych wynikających z rozporządzenia RODO.

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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁵⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

⁵¹ Co wykazano w obszarze drugiego niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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, 29 września 2023 r.

Kontrolerzy
Bogumiła Mędrzak
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Tomasz Cyranka
główny specjalista kontroli
państwowej