



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.18.3.2023

Pan
Janusz Bojkowski
Wójt Gminy Postomino
Urząd Gminy Postomino
Postomino 30
76-113 Postomino

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Postomino ¹ , Postomino 30, 76-113 Postomino.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Bojkowski, Wójt Gminy Postomino ² , od 16 czerwca 2008 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Agata Prochotta Miłek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/112/2023 z 29 czerwca 2023 oraz LSZ 134/2023 z 29 sierpnia 2023 r. (akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt

³ Tj. do 1września 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. około 67% powierzchni Gminy Postomino⁶ nie było objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁷. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, zostało opracowane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁸, które zawierało elementy obligatoryjne określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹. Nie podejmowano skutecznych działań administracyjnych mających na celu zapobieżenie nielegalnej zmianie funkcji użytkowej terenów (z funkcji rolnej na tereny wykorzystywane do działalności gospodarczej) w następstwie czego doszło do niewłaściwego naliczenia podatku od nieruchomości.

Na terenach nieobjętych MPZP gospodarowanie przestrzenią odbywało się, m.in. w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁰ oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W okresie objętym kontrolą wydanych zostało 244 decyzje o WZ. Badanie prawidłowości wydawania decyzji o WZ wykazało nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych. Wystąpiły przypadki niezamieszczania na dokumentach urzędowych adnotacji o poborze opłaty skarbowej (lub zastosowaniem zwolnienia / wyłączeniu).

W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem Gminy. Sprawozdania PZP-1¹¹ były opracowywane terminowo i rzetelnie.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczą o sprawowaniu nieskutecznego nadzoru w zakresie skontrolowanych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Gmina wiejska Postomino położona jest w powiecie sławieńskim. Obejmuje obszar 227 km² zamieszkiwany przez 6 697 mieszkańców (stan na 30 czerwca 2023 r.).

(akta kontroli str. 7)

1.2. W Regulaminie organizacyjnym¹³ Urzędu sprawy z zakresu wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzenia rejestrów decyzji o WZ, rejestrów decyzji lokalizacji celu publicznego, sporządzania projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projektów tych planów, a także opracowanie

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

⁶ Dalej: Gminy.

⁷ Dalej: MPZP.

⁸ Dalej: Studium.

⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 979, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu.

¹⁰ Dalej: decyzja o WZ.

¹¹ Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

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

¹³ Zarządzenie Nr 67/2021 Wójta Gminy Postomino z dnia 20 listopada 2011 r.

programów, prognoz, analiz oraz sprawozdań w ramach prowadzonych spraw przypisano do zadań Referatu Planowania Przestrzennego i Inwestycji. Prowadzenie ww. spraw uwzględniono w zakresach czynności i obowiązków podinspektora ds. planowania przestrzennego. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie naliczania opłat adiacenckich przypisano w Regulaminie organizacyjnym do zadań Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 10-22)

Osoba zatrudniona na stanowisku podinspektora ds. planowania przestrzennego posiadała wykształcenie wyższe (inżynier budownictwa) i 2-letni staż pracy w Urzędzie. W 2022 r. ukończyła studia podyplomowe w zakresie zarządzania projektami budowlanymi oraz odbyła szkolenia w zakresie: zapisów planów miejscowych w orzecznictwie sądów administracyjnych, warunków zabudowy ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji związanych z OZE¹⁴, ustalania warunków zabudowy i lokalizacji celu publicznego¹⁵.

Zdaniem Wójta przygotowanie organizacyjne Urzędu było wystarczające do realizacji zadań w zakresie związanym z kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 15-22)

W Urzędzie nie przyjęto regulacji w zakresie konfliktu interesów, np. na wypadek kiedy osoby prowadzące postępowania administracyjne lub wydające decyzje (bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶) występowałyby (w imieniu własnym lub jako pełnomocnik) z wnioskami dotyczącymi MPZP lub o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 232)

Wójt wyjaśnił, że *w takich sytuacjach zastosowanie mają zapisy ustawy KPA. Gdyby zaistniała powyższa sytuacja zgodnie z art. 24-26 KPA tutejszy organ wyznacza pracownika do załatwienia sprawy lub występuje z wnioskiem do SKO o wyznaczenie organu do załatwienia sprawy.*

(akta kontroli str. 111-113)

Przygotowanie projektów decyzji o WZ powierzano corocznie osobom posiadającym przygotowanie zawodowe i uprawnienia urbanistyczne (art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu).

(akta kontroli str. 23-39)

1.3. Wójt, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu, przedłożył Radzie Gminy projekt Studium, które zostało przyjęte uchwałą z 5 stycznia 1996 r. nr XV/123/96¹⁷. Studium obejmowało części obligatoryjnych elementów, tj. bilans terenów pod zabudowę, kierunki zmian w strukturze przestrzennej Gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikających z audytu krajobrazowego, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie MPZP na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej.

(akta kontroli str. 40-108, 229)

¹⁴ Odnawialne źródła energii.

¹⁵ W roku 2023 podjęła naukę na dwuletnich studiach magisterskich z zakresu gospodarki przestrzennej.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: kpa.

¹⁷ Zmiany: uchwała Nr XXIX/346/04 z dnia 17 grudnia 2004 r., uchwała Nr XLV/51/06 z dnia 24 lutego 2006 r., uchwała Nr VI/45/07, uchwała Nr XLI/447/10 z dnia 6 lutego 2008 r., Nr XLI/447/10 z dnia 23 kwietnia 2010 r., uchwała Nr XXXVII/326/13 z dnia 8 listopada 2013 r., uchwała Nr XXXVII/309/21 z dnia 3 września 2021 r., uchwała Nr LVIII/509/23..

1.4. W Studium określono tereny, dla których obowiązkowe było sporządzenie MPZP oraz tereny, dla których Gmina zamierzała sporządzić MPZP (art. 10 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy o planowaniu). Do końca pierwszego półrocza 2023 r. nie opracowano MPZP dla 17 miejscowości wskazanych jako tereny o funkcji mieszkaniowej, rekreacyjno-usługowej oraz produkcyjno-magazynowej¹⁸ oraz dla dwóch terenów oznaczonych na rysunku Studium jako udokumentowane złoża kopalin i punkty występowania kruszyw¹⁹.

(akta kontroli str. 114)

Wójt wyjaśnił, że wyznaczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy tereny przeznaczone do sporządzenia planów miejscowych mają charakter intencyjny. Natomiast opracowanie dla tych terenów miejscowych planów zagospodarowania terenu należy realizować w uzasadnionych przypadkach np. w przypadku wniosków właścicieli nieruchomości o opracowanie takiego planu. Dodatkowo dla przedmiotowych terenów w ciągu roku wpływają pojedyncze wnioski o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy. Opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest procedurą kosztowna i długotrwała, natomiast warunki zabudowy z uwagi na małą ilość tych wniosków, są mniej obciążające finansowo dla budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 111-112)

1.5. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. dla obszaru obejmującego 75 km² Gminy zostało uchwalonych łącznie 59 MPZP. Wójt wyjaśnił, że stopień pokrycia Gminy MPZP zależy od dostępności środków finansowych na ten cel oraz od podjęcia przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu.

(akta kontroli str. 7, 233)

1.6. Według pracowników Urzędu, przy wydawaniu decyzji o WZ podstawowym problemem jest zmienność przepisów oraz nieprecyzyjne, wzajemnie wykluczające się zapisy przepisów prawa w zakresie planowania przestrzennego oraz aktów wykonawczych. Między innymi brak jednoznacznych przepisów w zakresie lokalizacji inwestycji fotowoltaicznych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej, co wielokrotnie prowadzi do konfliktu interesów inwestorów.

(akta kontroli str. 109-110)

1.7. Szacunkowa wielkość środków zewnętrznych niezbędnych do realizacji przez Gminę zadań, mających na celu zapewnienie ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wynosi 500 tys. zł.

(akta kontroli str. 109-110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono wystarczające przygotowanie organizacyjne umożliwiające realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej Gminy, zostało opracowane Studium zawierające obligatoryjne elementy.

¹⁸ O łącznej powierzchni 66,17 ha.

¹⁹ O łącznej powierzchni 102,95 ha.

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 51 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²⁰. Analiza prowadzonych pięciu postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w tych sprawach wykazała, że wydane decyzje dotyczyły: budowy drogi rowerowej po trasie nieczynnego toru kolejowego wraz z niezbędną infrastrukturą, przebudowy i rozbudowy świetlicy wiejskiej o remizę Ochotniczej Straży Pożarnej z garażem jednostanowiskowym, przebudowy przez Urząd Morski w Słupsku zjazdu technicznego wraz ze slipem w Jarosławcu, stacji bazowej telefonii komórkowej, budowy świetlicy wiejskiej w Mazowie. Cele ustalone w tych decyzjach były zgodne z celami określonym w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹ (w przypadku jednej decyzji), w art. 6 pkt 6a (dla dwóch decyzji) oraz w art. 6 pkt 6 (dla dwóch decyzji) tej ustawy.

(akta kontroli str. 235-254)

W okresie objętym kontrolą wydano w Urzędzie:

- 244 decyzje o warunkach zabudowy²²,
- 39 decyzji odmownych,
- 22 decyzje o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ.

(akta kontroli 7-9)

Analiza przeprowadzonych postępowań administracyjnych i wydanych 44 decyzji²³ o WZ wykazała m.in., że wydawane przez Wójta Gminy 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. Urząd zawiadamiał osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 kpa, jednak nie przekazywał im informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁴, co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Oględziny wykazały, że przedmiotowe informacje były zamieszczone na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 235-264)

W badanej próbie średni czas prowadzenia postępowania administracyjnego wynosił 56 dni. Maksymalny czas prowadzenia postępowania wynosił 267 dni. W przypadku 15 z badanych łącznie 44 wniosków o wydanie WZ przy prowadzeniu postępowania administracyjnego przekroczyło terminy określone w art. 35 § 3 kpa, co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 235-254)

²⁰ Art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm..

²² 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.

²³ 13 z 36 postępowań administracyjnych o wydanie warunków zabudowy dotyczyło wniosków mieszkańców gminy. Dlaczego 36? Skąd ta liczba, skoro piszemy że wydano 44 decyzje?

²⁴ Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1. Dalej: rozporządzenie RODO.

2.2. W toku postępowań administracyjnych prawidłowo weryfikowano warunki (określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu) do wydania decyzji o warunkach zabudowy²⁵, 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.

Do Urzędu nie wpływały wnioski o wydanie decyzji o WZ dotyczące: lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² lub obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego.

(akta kontroli str. 232)

2.3. W badanym okresie Wójt wydał łącznie 22 decyzje o przeniesieniu decyzji WZ. Badanie szczegółowe pięciu decyzji o przeniesieniu warunków zabudowy wykazało, 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 pierwotnej decyzji o WZ;
- średni czas, po którym dotychczasowi adresaci decyzji o WZ składali wnioski o przeniesienie praw i obowiązków na inne osoby wynosił około 6 lat;
- decyzje o przeniesieniu decyzji o WZ wydawano w sytuacji istotnych zmian w stanie prawnym (wielokrotnie nowelizowane były 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).

(akta kontroli str. 115-170)

2.4. W wyniku analizy 37 postępowań o wydanie WZ ustalono, że wszystkie planowane inwestycje, na które występowano o decyzje o WZ były w całości zgodne z przeznaczeniem określonym w Studium. W przypadku trzech decyzji odmownych powodem była niezgodność zgłaszanych zamierzeń inwestycyjnych ze Studium oraz niespełnienie warunku tzw. „dobrego sąsiedztwa

(akta kontroli str. 235-254)

2.5. W Urzędzie nie pracowały osoby o odpowiednich kwalifikacjach w zakresie urbanistyki. Projekty decyzji o WZ były sporządzane przez osoby określone w art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu. Urząd corocznie, w drodze umów zlecenia, powierzał ich przygotowanie osobom posiadającym przygotowanie zawodowe i uprawnienia urbanistyczne. Umowy zabezpieczały terminowość ich sporządzania oraz przewidywały kary umowne w przypadku opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy. W latach 2019 – 2023 (do 30 czerwca) średnie koszty opracowania projektu jednej decyzji o WZ wyniosły 241 zł.

(akta kontroli str. 7, 23-39)

2.6. Wydanie decyzji o WZ²⁶ zostało poprzedzone dokonaniem przez Urząd uzgodnień z innymi organami (art. 53 ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1 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 zabytkami²⁷ oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków,

²⁵ Odpowiednio decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²⁶ Badaniem szczegółowym objęto 44 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o WZ.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

- 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 innych niż wymienione w pkt 7 obszarów²⁸ objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody,
- właściwym zarządcą drogi - w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego,
- Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne²⁹.

We wszystkich decyzjach o wydanie WZ ujęto wyniki dokonanych uzgodnień.

(akta kontroli str. 235-254)

2.7. W wyniku analizy³⁰ postępowań zakończonych wydaniem decyzji o WZ ustalono, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych, tzn.:

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

(akta kontroli str. 235-254)

2.8. W okresie objętym kontrolą wnioskodawcy ubiegający się o wydanie decyzji o WZ złożyli za pośrednictwem Urzędu łącznie 22 odwołania od decyzji, z tego Samorządowe Kolegium Odwoławcze³¹ uchylilo siedem decyzji przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia. SKO stwierdziło wystąpienie m.in. naruszeń takich jak: wadliwa wykładnia prawa materialnego w zakresie przepisów o zamówieniach publicznych oraz nieuzasadnione przywołanie argumentu tzw. „dobrego sąsiedztwa”³²

(akta kontroli str. 235-254)

2.9. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) Gmina wydatkowała na budowę infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociągi) łącznie kwotę 30 928,34 tys. zł.

W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej. Wójt wyjaśnił, że *przedmiotowe analizy nie były opracowane z uwagi na fakt, iż w większości przypadków wydawane warunki zabudowy stanowiły nieruchomości, które uzupełniały zabudowę na już zainwestowanym terenie, co nie obciążało dodatkowo budżetu gminy pod kątem rozbudowy infrastruktury technicznej. Natomiast w przypadku warunków zabudowy np. dla lokalizacji farm fotowoltaicznych, proces ten nie wpływa na wzrost wydatków z budżetu Gminy tylko obciąża inwestora.*

(akta kontroli str. 171-172)

Właściciele nieruchomości zwracali się do Urzędu o rozwój infrastruktury.

(akta kontroli str. 85-87)

²⁸ Tj. obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny.

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

³⁰ Badaniem szczegółowym objęto 44 postępowania.

³¹ Dalej: SKO.

³² W sąsiedztwie działki, dla której skarżący wystąpił o wydanie decyzji o WZ nie występuje zabudowa o podobnym charakterze lecz wręcz zabudowa o charakterze zdecydowanie odmiennym, np. wnioskodawca wnioskuje o zabudowę rekreacyjną, a sąsiedztwo to wyłącznie grunty rolnicze.

2.10. W badanym okresie Urząd otrzymał informacje o wydaniu 482 pozwoleń na budowę, z tego 82 dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenach objętych decyzjami o WZ.

(akta kontroli str. 8)

2.11. W Gminie obowiązywały uchwały Nr XII/167/2003 i Nr XII/158/2003 z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej. Stawkę opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek jej podziału geodezyjnego ustanowiono w wysokości 30% różnicy pomiędzy wartością jaką miała nieruchomość przed podziałem, a jaką uzyskała po podziale, a stawkę opłaty z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej - w wysokości 50% różnicy pomiędzy wartością, jaką miała nieruchomość przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury, a jaką uzyskała po ich wybudowaniu. W latach 2019-2023 (do czerwca) ustalono opłatę adiacencką w łącznej kwocie 15,02 tys. zł.

W badanym okresie wydano łącznie siedem decyzji dotyczących opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 7-9)

2.12. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o WZ w oparciu o art. 65 ust. 1 pkt 2³³ ustawy o planowaniu, z uwagi na brak spełnienia przesłanek z tego przepisu, tj. nieuchwalania w ww. okresie MPZP.

(akta kontroli str. 7-8)

2.13. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, aby inny wnioskodawca (niż otrzymujący decyzję o WZ) uzyskał pozwolenie na budowę. W związku z powyższym nie wystąpiła konieczność stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o WZ przewidziana w art. 65 ust. 1 pkt 1³⁴ ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 7-8)

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

(akta kontroli str. 7-8, 232)

2.15. Badanie szczegółowe 35 wniosków i wydanych decyzji o WZ wykazało, że:

- zastosowanie zwolnienia z poboru opłat skarbowych było zasadne (załącznik: część 1.1 pkt 8 do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁵),
- w sześciu sprawach (na wniosku lub decyzji) nie zawarto adnotacji urzędowych o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu / wyłączeniu od jej poboru (co było wymogiem określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej³⁶), co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 265-274)

2.16. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 232)

2.17. Dla obszarów nieobjętych MPZP, w okresie objętym kontrolą, Urząd nie podejmował działań skutecznie identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu.

³³ Zgodnie z którym, organ, który wydał decyzję o WZ, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

³⁴ Zgodnie z którym, organ, który wydał decyzję o WZ, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę.

³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.

³⁶ Dz. U. Nr 187, poz. 1330, dalej: rozporządzenie w sprawie opłaty skarbowej.

W toku kontroli NIK analizą sposobu zagospodarowania objęto m.in. obszary górnicze ustalając (w wyniku przeprowadzenia oględzin), że właściciel nieruchomości zmienił sposób zagospodarowania terenu prowadząc działalność gospodarczą wydobywania kopaliny ilastej, pomimo przeznaczenia tych terenów w Studium na działalność rolniczą. Ponadto w całym okresie objętym badaniem podatnik będący przedsiębiorcą rozliczał się wyłącznie z podatku rolnego, a nie z podatku od nieruchomości (tj. gruntów) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 177-220)

Wójt wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia przez pracowników Gminy wykorzystania terenu niezgodnie z ustaleniami MPZP lub Studium poprzez nielegalne zabudowanie nieruchomości działanie to jest zgłaszane do organów administracji architektoniczno – budowlanej.

(akta kontroli str. 111-113)

Przeprowadzona analiza dokumentów oraz oględziny na działkach 179, 178, 5/2, 5/3 w obrębie Karsino wykazały, że użytek stanowi lasy / tereny zadrzewione. Dla działek tych w Studium określono funkcję gospodarki rolnej.

(akta kontroli str. 230-231)

Wójt wyjaśnił, że na podstawie analizy map ogólnodostępnych portali informacji przestrzennej zauważalne jest występowanie lasów na terenie użytków rolnych. Należy zaznaczyć, że nie są to lasy tylko tereny zadrzewione, na których wyrastają drzewa i krzewy śródpolne tzw. „samosiejki” z uwagi na brak wykonywanych zabiegów agrotechnicznych przez dłuższy okres czasu. Natomiast taka sytuacja nie ma wpływu na zmianę klasyfikacji przedmiotowych gruntów, ponieważ są one nadal gruntami rolnymi. Dodatkowo zgodnie z art. 83 f ust. 1 pkt 3b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody nie ma obowiązku uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego.

(akta kontroli str. 111-113)

Do Urzędu nie wpływały wnioski o wydanie decyzji WZ dotyczące zmiany sposobu użytkowania gruntów z rolnych na leśne.

(akta kontroli str. 232)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd zawiadamiając osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania nie przekazywał im informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia RODO³⁷.

(akta kontroli str. 265-274)

³⁷ Art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia RODO stanowi, m.in. że: jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej, m.in. następujące informacje:

- a) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela,
- b) gdy ma to zastosowanie - dane kontaktowe inspektora ochrony danych,
- c) cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania,
- d) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f RODO prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią,
- e) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją,

Poza informacjami, o których mowa powyżej, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania.

Wójt wyjaśnił, że *informacje umieszczone na stronie internetowej Urzędu i na tablicy ogłoszeń przy Punkcie Obsługi Interesantów są na tyle ogólnodostępne, że zaniechano dokładania dodatkowych informacji o charakterze standardowym i powszechnie znanym.*

(akta kontroli str. 233-234)

2. Badanie szczegółowe 35 wniosków i wydanych decyzji o WZ wykazało, że w sześciu sprawach (na wniosku lub decyzji) nie zawarto adnotacji urzędowych o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu / wyłączeniu z jej poboru, co było wymogiem określonym w § 4 ust. 1³⁸ rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie opłaty skarbowej.

(akta kontroli str. 265-274)

Wójt wyjaśnił, że *wynikało to z przeoczenia w okresie po zmianie wzoru wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.*

(akta kontroli str. 233-234)

3. Urząd nie podejmował działań skutecznie identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu na terenach nieobjętych MPZP. Przeprowadzona analiza dokumentów oraz oględziny wykazały, że na działkach nr 200, 236, 394, 395, 395/1, 40/1, 41/2, 41/3 obręb ewidencyjny 23 Kośnik - Postomino prowadzona była działalność gospodarcza wydobywania kopaliny ilastej, pomimo przeznaczenia tych terenów w Studium na działalność rolniczą (grunty orne klasy IIIb i IVa)³⁹. Ponadto w całym okresie objętym badaniem podatnik będący przedsiębiorcą rozliczał się wyłącznie z podatku rolnego, a nie z podatku od nieruchomości (tj. gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej).

(akta kontroli str. 177-220)

Wójt wyjaśnił, że *w zakresie oznaczonego w studium jako udokumentowany teren występowania kopaliny i punkty występowania kruszyw – teren ten wykorzystywany jest przez zakład zlokalizowany w miejscowości K. na podstawie uzyskanych koncesji górniczych. Mając na uwadze powyższe na uwadze Gmina nie otrzymywała wniosków od eksploatatora złoża w celu opracowania planu miejscowego dla terenu występowania przedmiotowych złóż.*

(akta kontroli str. 111-113)

Szacunkowa roczna wysokość podatku od nieruchomości w latach 2019-2023 (do 30 czerwca) za ww. grunty o łącznej powierzchni 164 389 m², gdyby zostały zakwalifikowane jako grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (zamiast gruntów rolnych), wynosiłaby 162 563 zł. Różnica wynikająca z niewłaściwego opodatkowania wynosiła ok. 160 767 zł⁴⁰.

³⁸ Zgodnie z którym, wydając wnioskodawcy dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, w której określa:

- wysokość uiszczonych opłat - w przypadku, gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej,
- podstawę prawną jej niepobrania - w przypadku, gdy przepisy odrębne dopuszczają możliwość rozpatrzenia wniosku mimo nieuiszczenia należnej opłaty,
- podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia - w przypadku, gdy: czynność urzędowa, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesja) nie podlegają opłacie skarbowej lub są od niej zwolnione albo podmiot składający zgłoszenie lub wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji) jest zwolniony od opłaty skarbowej.

³⁹ Firma będąca właścicielem ww. gruntów posiadała koncesję na wydobycie kopaliny. Za lata 2019 i 2020 Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wydawał decyzje o określeniu opłaty eksploatacyjnej.

⁴⁰ Wysokość podatku rolnego wynosiła 1796 zł.

W toku kontroli NIK, Urząd wszczął postępowanie w sprawie określenia ww. przedsiębiorcy wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za lata 2019 – 2023.

(akta kontroli str. 177)

4. W przypadku 15 wniosków (ze zbadanych łącznie 44, co odpowiadało 34% analizowanej próby) o wydanie WZ prowadzone przez Urząd postępowania administracyjne przekroczyły dwumiesięczny termin określony w art. 35 § 3 kpa. Przekroczenia terminu wynosiły od jednego do 205 dni.

(akta kontroli str. 235-254)

Wójt wyjaśnił, że *niedotrzymanie terminów wymaganych przez kpa wynika z problemów kadrowych i konieczności zatrudnienia pracownika na zastępstwo oraz z dużego obciążenia pracą.*

(akta kontroli str. 232)

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 oraz uzgodnieniami z innymi podmiotami. Projekty decyzji sporządzały osoby uprawnione. Podejmowane czynności i rozstrzygnięcia były w większości prawidłowe, choć miały miejsce przypadki nieterminowego wydawania decyzji oraz niezamieszczania na dokumentach adnotacji o poborze opłaty skarbowej (lub zastosowanym zwolnieniu / wyłączeniu). W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem Gminy. Dla obszarów nieobjętych MPZP, Urząd w okresie objętym kontrolą, nie podejmował działań skutecznie identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu.

3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zagadnień

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2019-2023 (I półrocze) w Urzędzie nie były prowadzone kontrole wewnętrzne, audyty ani kontrole przez inne podmioty, związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 232)

3.2. Zarządzeniami Wójta nr 167/2010 z 6 sierpnia 2010 r. oraz 135/2011 z 8 marca 2011 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy Postomino określono zasady i tryb kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie.

W zakresie decyzji o WZ, w arkuszu identyfikacji i pomiaru ryzyka określono, m.in. prawdopodobieństwo jego wystąpienia jako wysokie oraz możliwe skutki (nieterminowe wykonanie zadań, brak efektywności, negatywny wizerunek Gminy). Wójt corocznie składał oświadczenia o funkcjonowaniu kontroli zarządczej (za 2019 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r.).

(akta kontroli str. 232)

3.3. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie prowadzenia rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz rejestru o WZ umożliwił rzetelne ich prowadzenie. Rejestry wydanych decyzji były prowadzone zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie

wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴¹.

(akta kontroli str. 232)

3.4. Sprawowany nadzór:

- zapewnił przekazywanie Marszałkowi Województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu;
- umożliwił terminowe sporządzanie i przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdań PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*) oraz zapewnił rzetelne przedstawienie danych w sprawozdaniach składanych za lata 2019-2022.

(akta kontroli str. 275-299)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie skontrolowanych zadań nie wdrożono w pełni skutecznego nadzoru, na co wskazują stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości. W Urzędzie prawidłowo realizowano obowiązki dotyczące prowadzenia rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz rejestru o WZ. Sprawozdania PZP-1 były opracowywane terminowo i rzetelnie.

IV. 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. Zwiększenie skuteczności kontroli zarządczej celem m.in. zapobiegania przypadkom nielegalnej zmiany sposobu zagospodarowania terenu z rolniczego na tereny wykorzystywane w celu prowadzenia działalności gospodarczej.
2. Dokonywanie adnotacji urzędowych dotyczących opłaty skarbowej na dokumentach w sprawach związanych z wydawaniem decyzji o WZ.
3. Terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji o WZ.
4. 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 z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁴¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 26 września 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor

Kontroler
Agata Prochotta - Miłek
Specjalista kontroli państwowej

.....

.....
podpis