



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.7.1.2023

Pani
Magdalena Szydełko
Wójt Gminy Stare Kurowo
Urząd Gminy w Starym Kurowie
ul. Daszyńskiego 1
66-540 Stare Kurowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Starym Kurowie, ul. Daszyńskiego 1, 66-540 Stare Kurowo (dalej: <i>urząd, gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Szydełko, Wójt Gminy Stare Kurowo od 23 października 2018 r. (dalej: <i>wójt</i>).
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 zakończenia kontroli ¹ 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Sebastian Stępień, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/57/2023 z dnia 12 czerwca 2023 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

¹ Tj. do dnia 7 września 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizowane przez gminę zadania w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie zawsze były prawidłowe i rzetelne.

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. około 98,8% powierzchni gminy nie było objętej ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: *MPZP*)⁴. W konsekwencji, kształtowanie przestrzeni, w tym jej zabudowa, odbywało się głównie w oparciu o wydawane decyzje o warunkach zabudowy (dalej: *decyzje o WZ*) oraz w oparciu o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: *decyzje CP*)⁵.

Struktura organizacyjna urzędu zapewniała realizację zadań związanych z przedmiotem kontroli NIK. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu gminy, w 2002 r. zostało opracowane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: *Studium*)⁶, które obecnie nie jest w pełni aktualne.

W okresie objętym kontrolą, wnioskodawcy uzyskali 174 decyzji o WZ. Wydawanie decyzji w tych sprawach było, co do zasady, poprzedzane prawidłowo prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi oraz uzgodnieniami z innymi organami.

Urząd nie w pełni rzetelnie realizował obowiązki dotyczące prowadzenia rejestru decyzji o WZ oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż występowały w nich błędy związane z ich wypełnianiem.

Sprawozdania PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*) były opracowywane i terminowo przekazywane, jednak zawierały one częściowo błędne dane.

W celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury ponoszono wydatki majątkowe, m.in. na inwestycje związane z drogami i ich oświetleniem, wodą oraz kanalizacją. W urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem gminy.

Ustalenia kontroli wskazują, że nie wdrożono w pełni skutecznego nadzoru w zakresie realizacji zadań zmierzających do zapewniania ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ MPZP - akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały) - art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów gospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

⁶ Art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ 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 Stare Kurowo jest gminą wiejską, położoną w województwie lubuskim, w powiecie strzelecko-drezdeneckim, a jej obszar obejmuje 77,6 km². Na dzień 30 czerwca 2023 r. zamieszkiwało ją 3.923 stałych mieszkańców, a na jej terenie posadowionych było 2.588 budynków i budowli.

(akta kontroli str. 70,73-77)

1.2. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Stare Kurowo, aktualnie prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji o WZ przypisano w urzędzie⁸ do *Stanowiska ds. Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa*.

W szczególności do zadań tego stanowiska należało:

- przygotowanie dokumentacji do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- wydawanie decyzji o warunkach zabudowy,
- wydawanie decyzji administracyjnych środowiskowych,
- wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących celu publicznego,
- gromadzenie odpisów decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, jeżeli dotyczą one zagospodarowania terenu oraz przedstawienie wójtowi o zgodności z ustalonymi warunkami zabudowy,
- prowadzenie rejestrów wydanych decyzji administracyjnych.

Realizacją zadań w zakresie wydawania decyzji WZ zajmował się bezpośrednio jeden pracownik urzędu zajmujący stanowisko inspektora ds. infrastruktury, gospodarki przestrzennej i budownictwa (dalej: *inspektor ds. infrastruktury*)⁹.

Prowadzenie spraw związanych m.in. z MPZP oraz opłatą planistyczną i adiacencką przypisano natomiast do *Stanowiska ds. Gospodarki Rolnej i Mienia Komunalnego*.

W szczególności do zadań tego stanowiska należało:

- sporządzanie projektów założeń do MPZP i przygotowanie projektów uchwał Rady w tej sprawie,
- udostępnianie projektów założeń do MPZP oraz projektów tych planów do publicznego wglądu,
- uzgadnianie projektu MPZP z zainteresowanymi organami administracji państwowej i samorządowej oraz innymi jednostkami, jeśli wynika to z przepisów prawa,
- prowadzenie spraw związanych z opłatą adiacencką oraz rentą planistyczną.

⁷ 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.

⁸ W Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Stare Kurowo, stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 120.24.2019 Wójta Gminy Stare Kurowo z dnia 30 sierpnia 2019 r.

⁹ Ukończyła ona szkolenia z zakresu ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zmian w decyzji o warunkach zabudowy związane z ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Realizacją zadań w powyższym zakresie zajmował się bezpośrednio jeden pracownik urzędu zajmujący stanowisko podinspektora ds. gospodarki rolnej i mienia komunalnego (dalej: *podinspektor ds. gospodarki*)¹⁰.

Zdaniem wójta, organizacja Urzędu Gminy w Starym Kurowie była wystarczająca do rzetelnej realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.

W urzędzie nie funkcjonowały uregulowania w zakresie konfliktu interesów w sytuacjach, kiedy osoby prowadzące postępowanie administracyjne lub wydające decyzje występowały w imieniu własnym lub jako pełnomocnicy z wnioskami dotyczącymi MPZP lub o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, co wynika z art. 24 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹ (dalej: *KPA*).

W badanym okresie jeden z pracowników urzędu złożył wniosek¹² o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W toku rozpatrywania tego wniosku stwierdzono, że nie zachodzą przesłanki określone w art. 24 § 1 KPA i w wyniku przeprowadzonego postępowania została wydana decyzja¹³ dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczego na usługowy.

Ponadto w 2022 r. mieszkaniec gminy¹⁴ złożył dwa wnioski o ustalenie decyzji o warunkach zabudowy. W obu przypadkach wójt wyłączyła się od załatwienia sprawy, a wnioski przekazano do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wlkp. (dalej: *SKO*), które postanowieniem wyznaczyło inny organ do załatwienia sprawy i wydania decyzji¹⁵.

(akta kontroli str. 3-28,81,82)

1.3. W gminie obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowiące załącznik do Uchwały Nr XXII/234/2002 Rady Gminy w Starym Kurowie z dnia 30 września 2002 r. W Studium wskazano m.in.:

- obszary objęte obligatoryjnym planem miejscowym,
- sposoby realizacji polityki przestrzennej, w tym konieczność sporządzenia opracowań specjalistycznych,
- zasady zagospodarowania terenów umiarkowanej koncentracji zabudowy,
- zasady zagospodarowania terenów rozproszonej zabudowy.

(akta kontroli str. 52-66)

Uchwałą Rady Gminy Stare Kurowo Nr XXIX.156.2021 z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium przystąpiono do sporządzenia jego zmiany uzasadniając, że jego treść jest w wielu obszarach nieaktualna i nieadekwatna do aktualnych potrzeb gminy. Aktualizacja dotyczy obszaru objętego MPZP¹⁶, który jest obecnie w procesie zmiany.

Projekt aktualizacji Studium na dzień 7 września 2023 r. nie został jeszcze przedłożony Radzie Gminy Stare Kurowo, ponieważ jest w trakcie opracowywania przez urbanistę.

(akta kontroli str. 67-69,83)

¹⁰ Ukończyła ona szkolenia w zakresie opłaty adiacenckiej – aktualności 2023.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

¹² Wniosek z dnia 17 lutego 2022 r.

¹³ Decyzja Nr 15.2022 z dnia 7 kwietnia 2022 r.

¹⁴ Pozostający z wójtem w relacjach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 KPA.

¹⁵ Burmistrz Dobiegniewa.

¹⁶ Uchwała Nr VI/47/2003 z dnia 20 maja 2003 r.

W Studium¹⁷ nie określono:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,
- kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy,

ponadto nie dokonano bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w sposób określony w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ (dalej: *ustawa o planowaniu*). Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 52-66,87-88)

1.4. Na dzień 30 czerwca 2023 r., w gminie obowiązywały trzy MPZP wprowadzone uchwałami Rady Gminy w Starym Kurowie¹⁹ o łącznej powierzchni 0,93 km², co stanowiło 1,2% powierzchni gminy.

W pkt. IV.4 Studium wskazano obszary, dla których sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania jest obowiązkowe, a dotyczące:

- uwarunkowań społeczno-gospodarczych,
- zadrzewień i zalesień,
- złóż surowców geologicznych,
- urządzeń infrastruktury technicznej.

Do dnia 30 czerwca 2023 r. uchwalono jedynie trzy MPZP, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 58-59,78-79)

W kwestii przyczyn stosowania decyzji o WZ jako podstawowego instrumentu kształtowania ładu przestrzennego gminy wójt wyjaśniła, że: *„przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zakazują stosowania decyzji o WZ jako instrumentu kształtowania ładu przestrzennego. Zgodnie z tą ustawą decyzja o warunkach zabudowy jest konieczna, kiedy nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na danym terenie. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku procedury ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla tak małej gminy jak Gmina Stare Kurowo jest bardzo kosztowne. Nakład pracy i środków finansowych znacznie przewyższa profity, które gmina mogłaby osiągnąć w wyniku uchwalenia planu. Natomiast koszty związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na to, że dotyczą konkretnego rozstrzygnięcia, a nie danego obszaru gminy rozkładane są na miesiące a nawet lata. Ponadto decyzje o warunkach zabudowy są bardziej „elastyczne”, można je szybciej i łatwiej zmienić na wniosek inwestora, a procedura zmiany planu jest bardziej kosztowna i czasochłonna. Wskazać przy tym należy, że przed 2021 r. nie było żadnych wniosków od mieszkańców gminy dotyczących zmiany Studium lub sporządzenia MPZP, czy też zmiany planów już uchwalonych”*.

¹⁷ Do czasu zakończenia kontroli NIK, wójt nie dokonywał oceny aktualności Studium i miejscowych planów oraz nie przedłożył Radzie Gminy wyników tych analiz, przy czym, stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu, wyniki analiz, o których mowa w przepisie art. 32 ust. 1 ww. ustawy przedkłada się co najmniej raz w czasie kadencji rady. Wójt wyjaśnił, że *„oceny aktualności Studium i miejscowych planów dokonuje się co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy. Kadencja aktualnie wybranej rady obejmuje lata 2018-2023 i do jej zakończenia planuje zrealizować powyższy obowiązek nałożony na niego na podstawie art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”*.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

¹⁹ Uchwała Nr VIII/77/99 z dnia 4 listopada 1999 r., uchwała Nr VI/47/2003 r. z dnia 20 maja 2003 r., uchwała Nr XV/123/2004 z dnia 14 grudnia 2004 r.

(akta kontroli str. 83-84)

1.5. Odnośnie utrudnień i ograniczeń prawnych napotykanych przez pracowników gminy przy realizacji zadań objętych kontrolą wójt wskazała na:

- problem ustalenia stron postępowania (niejasna definicja stron postępowania, brak jednoznacznej definicji, kto może w postępowaniu dotyczącym warunków zabudowy być stroną a kto nie) - w przypadku dróg wewnętrznych, które często mają kilkudziesięciu współwłaścicieli wykaz stron jest bardzo obszerny, co znacznie wydłuża postępowanie,
- nieuregulowane sprawy spadkowe stron, co bardzo spowalnia proces wydania decyzji;
- koszty ustaleń stron (droga sądowa, koszty korespondencji),
- braki w liczbie urbanistów na rynku pracy,
- konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z zawarciem umowy z urbanistą,
- konieczność uzgodnień z innymi organami i związane z tym problemy dotyczące przedłużania się procedury wydawania decyzji,
- przewlekłość postępowań odwoławczych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym i sądami, co przedłuża wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zamknięcie sprawy (przepisy umożliwiają wielokrotne odwoływanie się od decyzji),
- pracocholność związaną z wydawaniem decyzji,
- niejednolite orzecznictwo, niejednoznaczne i przestarzałe przepisy prawa niedostosowane do dzisiejszych realiów np. rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- brak narzędzi i instrumentów zwłaszcza informatycznych,
- brak aktualizacji danych adresowych w ewidencji gruntów i budynków przez właścicieli nieruchomości, co rodzi problemy ze skutecznym ich zawiadamianiem,
- brak zdefiniowania maksymalnego obszaru do przeprowadzenia analizy urbanistycznej, przy dużych działkach obszar często sięga kilkuset metrów, obejmując sąsiednie miejscowości,
- brak wystarczających środków finansowych na realizację wszystkich zadań z zakresu planowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 80-81)

1.6. W kwestii wysokości zewnętrznych środków finansowych, jakie należałoby zabezpieczyć dla zapewnienia ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP wójt wskazała, że jest ona trudna do oszacowania. Ich przeznaczenie wiązałoby się m.in. z digitalizacją danych przestrzennych dotyczących wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, udostępniania w geoportalach szczegółowych danych o pochodzeniu gruntów itp. Dodatkowo należałoby zakupić sprzęt informatyczny, aplikacje do prowadzenia rejestrów decyzji i udostępnianiu ich w formie przestrzennej. Jeżeli chodzi o kwotowe oszacowanie środków, to przykładowo obecnie opracowywany MPZP dotyczy obszaru około 80 ha, a koszt jego sporządzenia wynosi prawie 60 tys. zł. Każdorazowa aktualizacja Studium również generuje dalsze koszty. W tej sytuacji, w przypadku objęcia całej gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego koszt takiej operacji wyniósłby nawet kilkanaście milionów złotych.

(akta kontroli str. 81)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Od wejścia w życie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Stare Kurowo, pomimo zmiany stanu prawnego, nie dokonano jego aktualizacji. W Studium nie określono:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy o planowaniu),
- kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy o planowaniu),

do czego gmina było zobowiązana na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a) i lit. b) ustawy o planowaniu. Ponadto nie dokonano bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w sposób określony w art. 10 ust. 5 ww. ustawy.

Wójt wyjaśniła, że „w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Stare Kurowo nie określono kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy o planowaniu), ponieważ Studium zostało uchwalone w 2002 r. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w której nie było obowiązku określania tych kierunków. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została uchwalona w dniu 27 marca 2003 r. i dopiero od tej daty zaistniał powyższy obowiązek. Z tego samego powodu nie określono kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy o planowaniu). Zmiana stanu prawnego spowodowała m.in. że Studium nie zawiera wszystkich wymagalnych elementów, tym samym zasadna była jego aktualizacja. Jednak nie dokonano tego z uwagi na brak wystarczających środków finansowych na ten cel”.

(akta kontroli str. 88)

2. W pkt. IV.4 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Stare Kurowo wskazano obszary, dla których sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania jest obowiązkowe, a dotyczące:

- uwarunkowań społeczno-gospodarczych,
- zadrzewień i zalesień,
- złóż surowców geologicznych,
- urządzeń infrastruktury technicznej.

Do dnia 30 czerwca 2023 r., w latach 1999-2004, uchwalono jedynie trzy MPZP.

Wójt wyjaśniła, że brak realizacji pkt. IV.4 Studium wynikał najprawdopodobniej z powodu braku środków. Plan ten został uchwalony ponad 20 lat temu i nie jest w stanie wyjaśnić znajdujących się w nim zapisów dot. miejscowego planowania, ani brakiem działań w tym zakresie. Obecnie w Gminie Stare Kurowo planowane jest podjęcie prac w zakresie uchwalenia miejscowych planów: w rejonie jez. Ciszewo, dla miejscowości Rokitno, pomiędzy ul. Sportową i Sikorskiego, w rejonie ul. Spokojna i Krótka, w rejonie ul. Kościuszki w obrębie Nowe Kurowo, przy drodze wojewódzkiej nr 154 w obrębie Łęgowo. Powyższe zamierzenia zostały ujęte w projekcie Oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Stare Kurowo.

(akta kontroli str. 84-85)

OCENA CZĄSTKOWA

W urzędzie zapewniono właściwą organizację oraz odpowiednio wykwalifikowaną kadrę, która umożliwiła realizację zadań związanych z przedmiotem kontroli. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania

przestrzennego dla terenu całej gminy w 2002 r. zostało opracowane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które od tego czasu nie było aktualizowane. W gminie, wbrew zapisom w Studium, nie opracowano MPZP dla obszarów wskazanych jako objęte obligatoryjnym planowaniem miejscowym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Analiza prowadzenia w kontrolowanym okresie 17 postępowań administracyjnych dotyczących wniosków w sprawie wydania decyzji o WZ oraz wydanych decyzji o WZ²⁰, a także sześciu postępowań dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego i wydanych w tych sprawach decyzji wykazała m.in. że:

- zapewniano stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 KPA), nie wskazywano jednak, że mają prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (art. 73 § 1 KPA), co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- zawiadamiano wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 KPA),
- w 2019 r. nie przekazywano informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 (RODO), co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- nie prowadzono metryk spraw, o których mowa w art. 66a KPA, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w przypadku, gdy przepis prawa uzależniał wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, decyzje wydawano po zajęciu stanowiska przez ten organ (art. 106 § 1 KPA),
- decyzje o WZ zawierały elementy określone w ustawie o planowaniu, były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania oraz spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 KPA,
- postępowania administracyjne dotyczące wniosków w sprawie wydania decyzji o WZ prowadzone były stosownie do wymagań określonych w KPA. Przy wydawaniu decyzji jako stroną traktowano wnioskodawcę oraz właścicieli działek sąsiednich (art. 28 KPA).

W wyniku badań postępowań o wydanie WZ oraz wydanych decyzji o WZ ustalono, że:

- w 2019 r. na sześć wniosków, pięć zostało złożonych przez mieszkańców gminy, natomiast w 2022 r. na 11 wniosków, sześć zostało złożonych przez mieszkańców gminy,
- w żadnym przypadku nie przeprowadzono rozprawy administracyjnej, ani nie złożono odwołań od wydanych decyzji,
- średni czas trwania postępowania (od wpłynięcia wniosku do wydania decyzji, po odjęciu czasu niezbędnego do dokonania uzgodnień z innymi organami, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu) w 2019 r. wynosił 45 dni, natomiast w 2022 r. 44 dni,

²⁰ Próba obejmowała sześć postępowań wszczętych w 2019 r. (20% postępowań wszczętych w 2019 r.) oraz 11 postępowań wszczętych w 2022 r. (20% postępowań wszczętych w 2022 r.), z uwzględnieniem inwestycji na terenach cennych przyrodniczo.

- w 2019 r. w wyniku wydanych decyzji umożliwiono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną - łącznie trzy domy (maksymalnie w oparciu o jedną decyzję jeden dom) na powierzchni łącznej 10.487 m² (maksymalna powierzchnia działki 4.534 m²), natomiast w 2022 r. - siedem domów (maksymalnie w oparciu o jedną decyzję jeden dom jednorodzinny) na powierzchni łącznej 93.742 m² (maksymalna powierzchnia działki 3.416 m²),
- obszar objęty analizą, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu²¹, wynosił: w 2019 r. od 50 m do 117 m, natomiast w 2022 r. od 50 m do 150 m,
- w 2019 r. cztery decyzje o WZ zostały wydane dla terenu wskazanego w tych decyzjach jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a dwie dla terenów zabudowy zagrodowej, natomiast w 2022 r. - 10 decyzji o WZ zostało wydanych dla terenu wskazanego w tych decyzjach jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a jedna - zabudowy usługowej,
- w 2019 r. wszystkie sześć badanych decyzji o WZ zostało wydanych dla terenu wskazanego w Studium jako tereny rolne, z kolei w 2022 r. z badanych 11 decyzji o WZ: siedem zostało wydanych dla terenu wskazanego jako tereny rolne, dwie dla terenu mieszkalnictwa, jedna dla terenu mieszkalnictwa i usług towarzyszących i jedna dla terenów mieszkalnictwa i rolnych.

(akta kontroli str. 89,93-103,107)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) w urzędzie wydano 57 decyzji²² o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego - art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu.

Analiza prowadzonych postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w tych sprawach (trzy w 2019 r. i trzy w 2022 r.) wykazała, że wydane decyzje dotyczyły:

- budowy sieci elektroenergetycznej 0,4kV (decyzja nr 3.2019),
- budowy sieci wodociągowej rozdzielczej (decyzja nr 5.2019),
- budowy gazociągu średniego ciśnienia dn63 PE100 SDR11 wraz z urządzeniami towarzyszącymi o ciśnieniu nieprzekraczającym 0,5MPa (decyzja nr 11.2019),
- budowy wiaty edukacyjnej wraz z infrastrukturą techniczną i towarzyszącą małą architekturą w Drezdenku (decyzja nr 5.2022),
- rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej (decyzja nr 6.2022),
- budowy gazociągu średniego ciśnienia (decyzja nr 8.2022).

Cele ustalone w tych decyzjach były zgodne z celami określonym w art. 6 pkt 2, pkt 3 i pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²³.

(akta kontroli str. 104-105)

2.2. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) do urzędu wpłynęło 219 wniosków w sprawie wydania decyzji o WZ, a wydanych zostało 174 decyzji o WZ.

W powyższym okresie wydano również:

- 29 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ,
- 14 decyzji zmieniających decyzje o WZ,
- 12 decyzji umarzających postępowanie w sprawie wydania decyzji ustalających warunki zabudowy,

²¹ Zgodnie z art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu, w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę.

²² W 2019 r. – 13 decyzji, w 2020 r. – 12 decyzji, w 2021 r. – 19 decyzji, w 2022 r. – 13 decyzji, w 2023 r. nie wydano decyzji.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

- trzy decyzje odmowne (jedna odmawiająca ustalenia warunków zabudowy, jedna - przeniesienia decyzji i jedna - uchylecia decyzji ostatecznej),
- jedną decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji o WZ.

W toku prowadzonych postępowań w sprawie wydawania decyzji o WZ weryfikowano warunki określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu, w tym m.in. w zakresie:

- dostępności do drogi publicznej,
- możliwości zabudowy w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących 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),
- uzbrojenia terenu,
- zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- zgodności z przepisami odrębnymi.

(akta kontroli str. 93-99,106)

2.3. Analiza 29 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że zostały one wydane przez wójta, w trybie art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym organ, który wydał decyzję jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji.

W przypadku trzech decyzji przeniesienia dokonano po upływie dziewięciu lat:

- decyzją nr 17.2019 z dnia 16 lipca 2019 r. przeniesiono decyzję nr 44.2010 z dnia 21 lipca 2010 r., której przedmiotem była budowa kompleksu garaży jednoboksowych,
- decyzją nr 20.2020 z dnia 18 listopada 2020 r. przeniesiono decyzję nr 38.2011 z dnia 25 maja 2011 r., której przedmiotem była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna,
- decyzją nr 1.2021 z dnia 05 stycznia 2021 r. przeniesiono decyzję nr 11.2012 z dnia 25 stycznia 2012 r., której przedmiotem była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

W przypadku jednej decyzji przeniesienia dokonano po upływie czterech lat (decyzją nr 4.2022 z dnia 02 lutego 2022 r. przeniesiono decyzję nr 17.2018 z dnia 25 maja 2018 r.).

W pozostałych przypadkach przeniesienia dokonano w czasie nie dłuższym niż dwa lata od wydania decyzji o WZ.

Średni czas, po którym dotychczasowi adresaci decyzji o WZ składali wnioski o przeniesienie praw i obowiązków na inne osoby wynosił około 3 lat.

Decyzje o przeniesieniu decyzji o WZ wydawano w sytuacji istotnych zmian w stanie prawnym i faktycznym, i tak:

- ustawa o planowaniu oraz ustawa Prawo budowlane były kilkadziesiąt razy nowelizowane,
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie było kilkanaście razy nowelizowane,
- zmienił się numer ewidencyjny działki.

Wójt wyjaśniła, że „decyzje o warunkach zabudowy mają co do zasady charakter bezterminowy. Oznacza to, że nie są one ograniczone terminem ważności. Ponadto

brak jest podstawy prawnej do odmowy wydania decyzji w przedmiocie przeniesienia decyzji o WZ.”

(akta kontroli str. 89-90,93-99,150-167)

2.4. Wydawane w latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) decyzje o WZ nie zawsze²⁴ były zgodne ze Studium. Wynikało to m.in. z tego, że w tym dokumencie niewiele uwagi poświęcono zapisom, które należałoby uwzględnić przy wydawaniu decyzji o WZ. Jedynie w załączniku nr 6 do Studium określone zostały zasady zagospodarowania terenów umiarkowanej koncentracji zabudowy, w których ujęto m.in. następujące zalecenia dot. zabudowy mieszkalnej:

- dachy dwuspadowe o kącie nachylenia połaci 35⁰-45⁰, symetryczne,
- kolor pokrycia ciepły i zimny: pomarańcz, czerwień, brąz,
- materiały pokrycia ceramiczne lub imitacje,
- budynki o wydłużonym prostokątnym rzucie,
- ilość kondygnacji: dwie,
- powierzchnia zabudowy powyżej 60m².

Inspektor ds. infrastruktury wyjaśniła, że „*Studium jest wyrazem polityki planistycznej gminy, określa kierunki zagospodarowania, jednak nie jest aktem prawa miejscowego. Tym samym wydawane decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne z tym dokumentem. Nawet jeśli Studium mówi o jakiejś funkcji, teoretycznie możliwe jest złożenie WZ o inną funkcję i jej realizacja. Organ wydając decyzje o warunkach zabudowy ma natomiast obowiązek sprawdzenia spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wydanie decyzji o WZ jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w tym przepisie. (...) Kolejnym aktem prawnym regulującym kwestię zapisów w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*”.

(akta kontroli str. 52-66,168-169)

2.5. W okresie objętym kontrolą, wójt corocznie zawierała umowy²⁵ z firmą ANTA których przedmiotem było opracowanie projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektów zmiany decyzji.

Wszystkie objęte badaniem projekty decyzji o warunkach zabudowy były sporządzane i podpisywane przez uprawnionego architekta. Średni koszt związany z opracowaniem projektu decyzji w latach 2019-2022 wynosił 300,00 zł, natomiast w 2023 r. – 325,20 zł.

(akta kontroli str. 70,170-193)

2.6. Wydawanie decyzji o WZ poprzedzane były uzgodnieniami z innymi organami²⁶,

²⁴ Dopuszczono zmianę koloru pokrycia dachu, kształt dachu, obrys budynku nie w każdej sytuacji był prostokątny.

²⁵ Umowa nr 1/2019 z dnia 08 stycznia 2019 r., umowa nr 6/2020 z dnia 9 stycznia 2020 r., umowa nr 1/2021 z dnia 7 stycznia 2021 r., umowa nr 1/2022 z dnia 3 stycznia 2022 r., umowa nr 2/2023 z dnia 5 stycznia 2023 r.

²⁶ – z Marszałkiem Województwa Lubuskiego w odniesieniu do udokumentowanych wód podziemnych,
– z Ministrem Środowiska w Warszawie w odniesieniu do udokumentowanych wód podziemnych,
– z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody,
– ze Starostą Strzelecko-Drezdeneckim w odniesieniu do ochrony gruntów rolnych,

do czego obligował art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 102-105)

2.7. Analiza badanych postępowań oraz wydanych w ich wyniku decyzji wykazała, że przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie decyzji o WZ zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych, tj. wydawane decyzje w podobnych sprawach (w takim samym stanie faktycznym i prawnym) były takie same. Tym samym urząd przestrzegał zasadę utrwalonej praktyki, zgodnie z którą, organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 KPA).

(akta kontroli str. 102-105)

2.8. W kontrolowanym okresie wniesiono cztery odwołania do SKO od wydanych przez Wójta Gminy Stare Kurowo decyzji ustalających warunki zabudowy:

- odwołanie od decyzji nr 6.2020 z dnia 9 lipca 2020 r. o nr sprawy RI.6730.9.2020.JJan ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie części działki położonej w obrębie 0008 Głębozczek w Gminie Stare Kurowo. SKO decyzją Nr SKO.Go/420-W.M./1215/20 z dnia 24 sierpnia 2020 r. orzekło o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Organowi wydającemu decyzję zarzucono, że w toku postępowania naruszył art. 52 ust 2 pkt 1 w zw. z art. 64 ust 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, oraz przepisy prawa procesowego²⁷. Ostatecznie, z uwagi na wycofanie wniosku, decyzją nr 16.2020 z dnia 16 października 2020 r., postępowanie zostało umorzone;
- odwołanie od decyzji nr 11.2020 z dnia 11 września 2020 r. o nr sprawy RI.6730.11.2020.JJan ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie obiektu handlowo-usługowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie trzech działek położonych w obrębie 0003 Stare Kurowo, Gmina Stare Kurowo. SKO decyzją Nr SKO.Go/420-W.M./1596/20 z dnia 28 października 2020 r. orzekło o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Organowi wydającemu decyzję zarzucono, że w toku postępowania naruszył art. 52 ust 2 pkt 1 w zw. z art. 64 ust 1 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, przepisy wykonawcze oraz przepisy prawa procesowego²⁸. Ostatecznie, z uwagi na wycofanie wniosku, decyzją nr 71.2021 z dnia 31 grudnia 2021 r., postępowanie zostało umorzone;
- odwołanie od decyzji nr 70.2021 z dnia 22 grudnia 2021 r. o nr sprawy RI.6730.8.2021.JJan odmawiającej uchylenia ostatecznej decyzji nr 34.2020

-
- z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Bydgoszczy w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego oraz dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
 - z Dyrektorem Zarządu Zlewni Wód Polskich w Pile w sprawach ochrony melioracji wodnych,
 - z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego,
 - z Zarządem Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego w zakresie obszarów przyległych do pasa drogowego drogi powiatowej,
 - z Gminą Stare Kurowo w zakresie obszarów przyległych do gminnego pasa drogowego,
 - z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego w Warszawie w odniesieniu do obszarów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym,
 - z Lubuskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków.

²⁷ Art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 KPA.

²⁸ Art. 7, art. 11, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 KPA.

z dnia 12 lipca 2021 r. SKO decyzją nr SKO.Go/420-KP/265/22 z dnia 4 maja 2022 r. orzekło o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W ocenie SKO, w rozpoznawanej sprawie zasadne jest wydanie decyzji kasatoryjnej w oparciu o art. 138 § 2 KPA. Od decyzji tej został wniesiony sprzeciw, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. wyrokiem sygn. akt II SA/Go327/22 z dnia 29 września 2022 r. uchylił decyzję SKO. W związku z tym, SKO decyzją Nr SKO.Go/420-KP/2357/22 z dnia 12 maja 2023 r. orzekło o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Decyzją Nr 21.2023 z dnia 26 maja 2023 r. (nr sprawy RI.6730.45.2022.JJan) wójt ustaliła warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz niezbędnej infrastruktury technicznej celem legalizacji budynku na działce w obrębie 0003 Stare Kurowo;

- odwołanie od decyzji nr 21.2023 z dnia 26 maja 2023 r. Decyzją Nr SKO.Go/420-KP/1318/23 z dnia 4 września 2023 r. SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję nr 21.2023 z 26 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 194-312)

Dwa ostatnie odwołania dotyczyły jednej sprawy, która trwa od 2017 r., a jej przebieg przedstawia się następująco:

- 1) Wydanie w dniu 24 maja 2017 r. decyzji o warunkach zabudowy nr 26.2017 zmieniającą decyzję nr 33.2016, w której dopuszczono usytuowanie zabudowy w odległości 28 m od granicy z drogą publiczną gminną oraz ustalono możliwość odprowadzanie ścieków bytowych do szczelnego zbiornika na ścieki o poj. do 10m³ lub przydomowej oczyszczalni ścieków o przepustowości do 5m³/dobę (we wcześniejszej decyzji odprowadzanie ścieków bytowych przewidywano do istniejącej kanalizacji ściekowej);
- 2) Wniosek z dnia 19 marca 2018 r. (wpłynięcie do urzędu 21 marca 2018 r.) o wznowieniu postępowania. Zdaniem wnioskodawcy, został on pozbawiony możliwości obrony swoich praw, gdyż nie brał udziału w postępowaniu, które toczyło się bez jego wiedzy. Ponadto zarzucił decyzji, że jest niezgodna z prawem w zakresie linii zabudowy i stwierdzeniu braku możliwości przyłączenia do istniejącej infrastruktury kanalizacyjnej. W dniu 29 marca 2018 r. (wpłynęło do urzędu 3 kwietnia 2018 r.) wniesiono został kolejny wniosek o wznowienie postępowania ze wskazaniem, że decyzja nr 26.2017 zapadła bez uzyskania wymaganych prawem stanowiska innego organu. Ponadto w dniu 30 marca 2018 r. sporządzono wniosek do SKO o stwierdzenie nieważności decyzji nr 26.2017 i wstrzymanie jej wykonania;
- 3) Postanowienie wójta z dnia 9 kwietnia 2018 r. odmawiające wznowienia postępowania. Zdaniem organu, brak udziału strony w postępowaniu wynikał z tego, że strona nie zaktualizowała adresu zameldowania (inny adres doręczenia, a inny zamieszkania) i tym samym pisma były dostarczane pod dotychczasowym adresem, tj. zgodnie z zasadami prawa administracyjnego. Strona z własnej winy nie brała zatem udziału w toczącym się postępowaniu oraz uchybiła miesięcznemu terminowi na złożenie ww. wniosków;
- 4) Zażalenie do SKO z 18 kwietnia 2018 r. (wpłynęło do urzędu 19 kwietnia 2018 r.) na postanowienie odmawiające wznowienia postępowania. Zdaniem wnoszącego brak udziału strony w postępowaniu wynikał z zaniedbania organu, który nieprawidłowo doręczał pisma i w konsekwencji nie zapewnił stronie czynnego udziału w postępowaniu;
- 5) Postanowienie SKO z 23 kwietnia 2018 r. (wpłynęło do urzędu 24 kwietnia 2018 r.) wstrzymujące wykonanie decyzji nr 26.2017;

- 6) Wniosek wójta z 30 kwietnia 2018 r. do SKO o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wójt powołał się na pozytywne rozstrzygnięcie PINB, które w wyniku kontroli nie stwierdziło nieprawidłowości oraz zakwestionował twierdzenie wnioskodawcy o braku jego udziału w postępowaniu z winy organu pierwszej instancji;
- 7) Postanowienie SKO z 8 maja 2018 r. (wpłynęło do urzędu 9 maja 2018 r.) zawieszające postępowanie w sprawie wznowienia postępowania w związku z toczącym się równolegle przed SKO postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nr 26.2017;
- 8) Decyzja SKO z 6 czerwca 2018 r. (wpłynęło do urzędu 7 czerwca 2018 r.) stwierdzająca nieważność decyzji nr 26.2017. W uzasadnieniu decyzji SKO powołał się na naruszenie prawa procesowego i materialnego przy wydaniu decyzji nr 26.2017 - niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, brak zgody strony na zmianę decyzji, zaniechanie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, brak uzyskania stanowiska innych organów, bezzasadne dopuszczenie alternatywnej metody odprowadzania ścieków;
- 9) Postanowienie SKO z 21 sierpnia 2018 r. (wpłynęło do urzędu 24 sierpnia 2018 r.) zgodnie z którym, w związku z uprawomocnieniem się decyzji stwierdzającej nieważność decyzji 26.2017 podjęło zawieszone postępowanie w sprawie wznowienia postępowania;
- 10) Postanowienie SKO z 28 sierpnia 2018 r. (wpłynęło do urzędu 4 września 2018 r.) uchylające postanowienie wójta z 9 kwietnia 2018 r. odmawiające wznowienia postępowania i umarzające postępowanie przed organem pierwszej instancji. SKO swoje rozstrzygnięcie uzasadniło koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji nr 26.2017 i tym samym bezprzedmiotowość postępowania prowadzonego na podstawie wniosku z 29 marca 2018 r.
- 11) Wniosek z 8 października 2018 r. (uzupełniony 5 listopada 2018 r.) o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla działki nr 788/2;
- 12) Decyzja wójta nr 37.2018 z 10 grudnia 2018 r. ustalająca warunki zabudowy na działce nr 788/2;
- 13) Odwołanie z 18 grudnia 2018 r. (wpłynęło do urzędu 24 grudnia 2018 r.) od decyzji nr 37.2018. Zdaniem odwołującego, inwestycja (budowa domu) jest w toku i brak jest podstawy prawnej do wydania decyzji o WZ w stosunku do istniejącego budynku, postanowienia decyzji są niezgodne z lokalizacją istniejącego już budynku (odległość od drogi gminnej, usytuowanie domu) oraz została naruszona zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (decyzja została wydana przed przedstawieniem przez stronę stanowiska w sprawie - art. 10 KPA);
- 14) Decyzja SKO z 8 lutego 2019 r. (wpłynęło do urzędu 12 lutego 2019 r.) uchylająca decyzję nr 37.2018 w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia. Organowi pierwszej instancji zarzucono naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów wykonawczych, ponadto wskazano na konieczność ustalenia zakresu realizacji inwestycji, uzupełnienia materiału dowodowego, doprecyzowania wniosku inwestora;
- 15) Decyzja wójta nr 19.2019 z 23 lipca 2019 r. umarzająca postępowanie w sprawie wydania warunków zabudowy, gdyż z uwagi na stopień zaawansowania inwestycji, postępowanie w zakresie wydania decyzji o WZ jest bezprzedmiotowe;
- 16) Wniosek z 25 stycznia 2021 r. (wpłynęło do urzędu 1 lutego 2021 r.) o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji nr 33.2016. Zdaniem wnioskodawcy stała się ona bezprzedmiotowa;

- 17) Decyzja wójta nr 34.2020 z 12 lipca 2021 r. stwierdzająca wygaśnięcie decyzji nr 33.2016;
- 18) Wniosek z 28 października 2021 r. (wpłynęło do urzędu 29 października 2021 r.) o wznowienie postępowania administracyjnego i wstrzymanie wykonania decyzji nr 34.2020. Zdaniem wnoszącej, organ nieprawidłowo nie uznał jej za stronę postępowania o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji i w konsekwencji nie brała udziału w postępowaniu. Ponadto wygaśnięcie decyzji nr 33.2016 doprowadzi do jeszcze większego chaosu w sprawie;
- 19) Postanowienie wójta z 17 listopada 2021 r. o wznowieniu postępowania;
- 20) Decyzja wójta nr 70.2021 z 22 grudnia 2021 r. odmawiająca uchylecia decyzji nr 34.2020;
- 21) Odwołanie z 13 stycznia 2022 r. od decyzji 70.2021 do SKO z powodu naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. Ponadto odmowa uchylecia ostatecznej decyzji nr 34.2020 stwierdzającej wygaśnięcie decyzji nr 33.2016 zdaniem odwołującego doprowadziło do pogłębienia chaosu prawnego;
- 22) Decyzja SKO z 4 maja 2022 r. (wpłynęła do urzędu 12 maja 2022 r.) uchylająca decyzję 70.2021 w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji;
- 23) Sprzeciw od decyzji SKO z 4 maja 2022 r.;
- 24) Kolejny wniosek z 12 lipca 2022 r. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy celem legalizacji zabudowy na działce 788/2;
- 25) Wyrok WSA z 29 września 2022 r. uchylający decyzję SKO z 4 maja 2022 r. Zdaniem sądu, SKO nie wykazało wpływu stwierdzonych uchybień organu I instancji na treść rozstrzygnięcia oraz nie wyjaśniło dlaczego odstąpiło od wydania decyzji rozstrzygającej sprawę merytorycznie;
- 26) Postanowienie wójta 26 października 2022 r. o zawieszeniu postępowania w przedmiocie wydania decyzji o WZ;
- 27) Pismo z 27 lutego 2023 r. o podjęcie zawieszzonego postępowania;
- 28) Postanowienie wójta z 8 marca 2023 r. o podjęciu z urzędu postępowania w sprawie wydania decyzji o WZ w celu legalizacji budynku;
- 29) Pismo z 13 marca 2023 r. o utrzymaniu w mocy decyzji nr 70.2021;
- 30) Pismo z 20 marca 2023 r. stwierdzające, że wygaśnięcia decyzji nr 33.2016 jest sprzeczne z interesem społecznym i interesem strony;
- 31) Decyzja SKO z 12 maja 2023 r. (wpłynęła do urzędu 19 maja 2023 r.) uchylająca decyzję nr 70.2021 w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Zdaniem SKO należy rozważyć, czy zostały spełnione przesłanki przemawiające za stwierdzeniem wygaśnięcia decyzji;
- 32) Decyzja wójta nr 21.2023 z 26 maja 2023 r. ustalająca warunki zabudowy;
- 33) Odwołanie z 12 czerwca 2023 r. (wpłynęło do urzędu 14 czerwca 2023 r.) od decyzji nr 21.2023 do SKO. Zdaniem odwołującej decyzja nr 21.2023 została wydana w toku postępowania w przedmiocie wygaszenia decyzji nr 33.2016. W przypadku gdy decyzja nr 33.2016 zostanie przywrócona do obrotu prawnego będą obowiązywały dwie decyzje i wówczas decyzja nr 21.2023 będzie nieważna. Ponadto naruszone zostały przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 34) Decyzja SKO z 4 września 2023 r. (wpłynęła do urzędu 7 września 2023 r.) utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję nr 21.2023 z 26 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 313-314)

Z wyjaśnień wójta wynika, że zmiana usytuowanie zabudowy, możliwość odprowadzanie ścieków bytowych do szczelnego zbiornika na ścieki lub przydomowej

oczyszczalni ścieków oraz wydanie decyzji bez uzyskania wymaganych prawem stanowisk innych organów wynika z zasłóci z lat poprzednich, kiedy jeszcze nie pełniła funkcji wójta, a osoba zajmująca się sprawą już nie pracuje w urzędzie.

W kwestii wydania decyzji nr 37.2018 ustalając warunki zabudowy, w sytuacji, gdy inwestycja była w toku wójt wyjaśniła, że „wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy złożył właściciel działki 788/2. Przedmiotem decyzji o warunkach zabudowy, jest ustalenie, czy dana inwestycja może być zrealizowana. Na jedną działkę może być wydane więcej niż jedna decyzja o WZ, pod warunkiem, że dotyczy innego zamierzenia. W niniejszej sprawie decyzja 37.2018 dotyczyła innej linii zabudowy. Decyzja WZ nie upoważnia do rozpoczęcia prac budowlanych. Po decyzji SKO z dnia 08.02.2019 r. uchylającą decyzję 37.2018 w całości i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia, po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzją nr 19.2019 z dnia 23.07.2019 r. umorzono decyzję nr 37.2018 r”. Natomiast fakt, że decyzja nr 37.2018 została wydana z naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, tj. przed przedstawieniem przez stronę stanowiska w sprawie wynikał z powodu błędu w obliczaniu dni.

W kwestii dlaczego w toku postępowania w przedmiocie wygaśnięcia decyzji nr 33.2016, zakończonych decyzją nr 34.2020, nie uznano właścicieli sąsiedniej działki za stronę, wójt wyjaśniła, że „organ w trakcie trwania postępowania uznał wnioskodawcę za jedyną stroną postępowania, gdyż jest jedynym adresatem uprawnień skonkretyzowanych w rozstrzygnięciu. Ponadto stwierdzając wygaśnięcie decyzji, organ w żaden sposób nie narusza uprawnień właścicieli pozostałych nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji. Jak ustalono w toku postępowania w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, strona (Państwo K.) nie miała interesu prawnego do udziału w tymże postępowaniu. Ustawodawca nie zdefiniował interesu prawnego strony. Tutejszy organ stoi na stanowisku, iż tylko występowanie interesu opartego na prawie, rozumianym jako stosunek materialnoprawny określony w przepisach pozakodeksowych, umożliwia uznanie danej osoby za stronę postępowania. Takie podejście pozwala maksymalnie obiektywnie ustalać krąg stron postępowania, w przeciwieństwie do koncepcji subiektywnej, w której decydujące znaczenie ma sam fakt bycia zainteresowanym wynikiem sprawy. Organ administracji publicznej ustalił, że nikt poza wnioskodawcą, nie miał interesu prawnego którego dotyczyłoby postępowanie. (...) W postępowaniu w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, organ ma kompetencje do ustalenia funkcji zabudowy, czy też jej konkretnych parametrów, które to rozstrzygnięcie w sposób rzeczywisty może doprowadzić do uszczuplenia zakresu praw podmiotowych sąsiadów, tj. ograniczeń w wykonywaniu przez nich prawa własności. Natomiast w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jedynym materialnym rozstrzygnięciem w sprawie jest wyeliminowanie z obrotu bezprzedmiotowej „martwej” decyzji. W tym postępowaniu nie może dojść do modyfikacji orzeczenia. Najdalej idącym skutkiem jest powrót do sytuacji prawnej sprzed wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy. Zarówno stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, czy umorzenie postępowania w ogóle nie zmieniliby sytuacji prawnej Państwa K. (...)”.

Odnosząc się do tego, że wydana została decyzja nr 21.2023 podczas gdy trwało postępowanie w przedmiocie wygaszenia decyzji nr 33.2016 wójt wyjaśniła, że „w sprawie nie zachodzi powaga rzeczy osądzonej, gdyż decyzja co do której prowadzone jest postępowanie w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia została wydana w innym stanie faktycznym (dom nie był jeszcze wybudowany). Oznacza to, że organ nie musi czekać na prawomocne osądzenie sprawy stwierdzenia wygaśnięcia pierwotnej decyzji określającej warunki zabudowy, zaś na potrzeby postępowania legalizacyjnego wydać nową decyzję. Istotne również w niniejszej

sprawie jest to, że PINB decyzją z dnia 16.12.2022r. nałożył na Pana Ł. J. obowiązek dostarczenia decyzji o warunkach zabudowy. WINB po skardze Pani M. K. uchylił decyzję PINB, ale jedynie w części dotyczącej terminu dostarczenia decyzji o WZ, a w pozostałej części utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, czym ostatecznie nałożył na Pana Ł. J. obowiązek dostarczenia do PINB decyzji WZ. Tym samym, decyzje organów inspekcji budowlanej zobowiązały organ gminny do wydanie decyzji o WZ. Decyzja o warunkach zabudowy wygasa dopiero gdy inny wnioskodawca uzyska pozwolenie na budowę lub zostanie uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiana), zawierające ustalenia inne niż ustalenia decyzji, z wyjątkiem przypadku, gdy zostanie wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę (art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)”.

Wyjaśniając przyczynę przewlekłości sprawy, wójt zwrócił uwagę, że „strona postępowania, ma zbyt duże uprawnienia dotycząca sytuacji prawnej działki sąsiedniej mimo, że nie jest jej właścicielem. Właściciel działki powinien mieć większe uprawnienia do kształtowania sytuacji faktycznej i prawnej swojej nieruchomości. Ponadto przepisy powinny umożliwiać szybsze zakończenie spraw, bez tworzenia zawiłych procedur. Przykładowo, jeżeli na etapie legalizacji PINB stwierdza, że budynek jest wybudowany zgodnie ze sztuką budowlaną, legalizacja powinna nastąpić już na poziomie tego organu”.

NIK wskazuje na ryzyka związane z długotrwałością prowadzonego przez urząd postępowania, dostrzegając związane z tym uwarunkowania²⁹.

(akta kontroli str. 91,315-317)

2.9. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) gmina poniosła łącznie wydatki na budowę infrastruktury w kwocie 20.680.495,96 zł³⁰, z tego:

- w 2019 r. – 2.149.795,61 zł³¹ z tego: wodociągi – 334.560,00 zł, kanalizacja (oczyszczalnia) – 946.228,22 zł, pozostałe – 869.007,39 zł,
- w 2020 r. – 3.982.149,01 zł³², z tego: drogi – 1.581.930,01 zł, wodociągi – 34.501,50 zł, kanalizacja (oczyszczalnia) – 2.248.314,00 zł, pozostałe – 117.403,50 zł,
- w 2021 r. – 5.705.266,98 zł³³, z tego: drogi – 1.853.782,49 zł, wodociągi – 149.006,55 zł, pozostałe – 3.702.477,94 zł,
- w 2022 r. – 7.843.064,32 zł³⁴, z tego: drogi – 6.951.748,61 zł, wodociągi – 269.612,70 zł, kanalizacja (oczyszczalnia) – 32.349,00 zł, pozostałe – 589.354,01 zł,
- w 2023 r. – 1.000.220,04 zł³⁵, z tego: drogi – 23.315,70 zł, kanalizacja (oczyszczalnia) – 14.068,95 zł, pozostałe – 962.835,39 zł,

(akta kontroli str. 318-355)

W urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 88)

²⁹ Odmienne interpretacje przepisów prawa stron i organów w niej zaangażowanych, wielość organów występujących w sprawie, przepisy procesowe umożliwiające wielokrotne wzruszanie wydanych już prawomocnych rozstrzygnięć.

³⁰ Z tego środki własne – 8.764.430,34 zł.

³¹ Z tego środki własne – 1.129.510,28 zł, a dofinansowanie – 1.020.285,33 zł.

³² Z tego środki własne – 2.187.470,19 zł, a dofinansowanie – 1.794.678,82 zł.

³³ Z tego środki własne – 2.238.597,98 zł, a dofinansowanie – 3.466.669,00 zł.

³⁴ Z tego środki własne – 2.222.700,80 zł, a dofinansowanie – 5.620.363,52 zł.

³⁵ Z tego środki własne – 986.151,09 zł, a dofinansowanie – 14.068,95 zł.

W latach 2018-2023 właściciele nieruchomości, którzy uzyskali pozytywne decyzje o ustaleniu warunków zabudowy nie zwracali się do Urzędu Gminy Stare Kurowo z wnioskami o rozwój infrastruktury.

W gminie ponoszone były natomiast wydatki na budowę infrastruktury, w tym: dróg, oświetlenia, wodociągów, oczyszczalni ścieków, co związane było z wcześniejszym ich zaplanowaniem w celu realizacji potrzeb wszystkich mieszkańców gminy. Finansowane były one ze źródeł własnych oraz funduszy zewnętrznych, w tym min.: Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020, Funduszu Dróg Samorządowych, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Rządowego Programu Maluch +, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

(akta kontroli str. 86,318-319)

2.10. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r., zgodnie z danymi Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich³⁶ wydało 132 decyzje pozytywne o pozwoleniu na budowę³⁷ dotyczących budownictwa mieszkaniowego dla nieruchomości gruntowych nieobjętych MPZP i jedna decyzja na terenie objętym MPZP.

W oparciu o informacje z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Drezdenku wybudowanych zostało 37 domów³⁸.

Zgodnie z zawiadomieniami wpływającymi do urzędu ze Starostwa Powiatowego w Strzelcach Krajeńskich, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r. przedmiotem obrotu (zmiana właściciela) było 76 nieruchomości gruntowych³⁹ na które uzyskano decyzje o WZ, o łącznej powierzchni 109.222 m².

(akta kontroli str. 356-359)

2.11. W uchwałach w sprawie MPZP wprowadzano zapisy w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej, której wielkość wynosiła do 30 % wzrostu wartości nieruchomości.

W latach 2019-2023 gmina nie naliczała opłat planistycznych będących dochodem własnym gminy dla nieruchomości, które zostały zbyte przez właścicieli po uzyskaniu decyzji o WZ.

Wójt wyjaśniła, że „w Gminie nie naliczono opłat planistycznych dla nieruchomości, które zostały zbyte przez właścicieli po uzyskaniu decyzji o WZ, co wynika z braku jednoznacznej wykładni prawa dotyczącej ustalania opłaty planistycznej dla obszarów objętych WZ. W obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisów dających organowi wykonawczemu gminy, podstawę do określenia w decyzji opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na skutek wydania decyzji o WZ, przy braku MPZP. Ponadto naliczanie i ewentualne egzekwowanie nałożonych opłat wiązałoby się koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wyceną nieruchomości, czy też reprezentacją procesową”.

(akta kontroli str. 85-86)

W okresie objętym kontrolą w urzędzie wydano 20 decyzji dot. opłat adiacenckich dla nieruchomości z decyzjami o WZ, w tym 16 decyzji zobowiązujących właścicieli do

³⁶ Strona internetowa: www.wyszukiwarka.gunb.gov.pl.

³⁷ W 2019 r. – 42 pozwolenia, w 2020 r. – 21 pozwoleń, w 2021 r. – 44 pozwolenia, w 2022 r. – 17 pozwoleń, w okresie od 01 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. – 7 pozwoleń.

³⁸ W 2019 r. – siedem domów, w 2020 r. cztery domy, w 2021 r. – osiem domów, w 2022 r. – 15 domów, w okresie od 01 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. – trzy domy

³⁹ W 2019 r. – pięć nieruchomości, w 2020 r. – osiem nieruchomości, w 2021 r. – 18 nieruchomości, w 2022 r. – 21 nieruchomości, w okresie od 01 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. – 24 nieruchomości.

uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości w łącznej wysokości 45.160 zł⁴⁰. Naliczanie i pobór następował stosownie do art. 98a i art. 148 ust. 1-3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz uchwał Rady Gminy Stare Kurowo.

Niektóre decyzje dotyczące opłat adiacenckich oznaczone były numerem nie odpowiadającym chronologii i rokiem ich wydania, występowały również przypadki dublowania numerów wydanych decyzji, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W urzędzie nie prowadzono postępowań zmierzających do ustalenia opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 70,363-367)

2.12. W okresie objętym kontrolą, brak było podstaw do wydawania przez wójta decyzji stwierdzających wygaśnięcie decyzji o WZ, gdyż dla terenów dla których wydawano decyzje nie zachodziły przesłanki o których mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu. Zgodnie z tym przepisem organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż ustalenia wydanej decyzji.

W związku z tym, że ostatni MPZP uchwalony został w 2004 r., w badanym okresie nie zachodziły sytuacje, aby wydawane decyzje o WZ były sprzeczne z wydanym później MPZP.

(akta kontroli str. 79)

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 na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 93-99)

2.14. Wójt nie opracował, ani nie opublikował wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o WZ dla nieruchomości znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, gdyż zgodnie z postanowieniami art. 546 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne⁴¹ nie miał takiego obowiązku – brak było spraw, do których zastosowanie miały przepisy w zakresie wygaszania decyzji.

(akta kontroli str. 416-417)

2.15. W urzędzie na decyzjach o WZ umieszczano adnotacje o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu w poborze opłaty skarbowej w sposób wskazany w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁴².

(akta kontroli str. 102-103)

2.16. W okresie objętym kontrolą do urzędu wpłynęła skarga na pracownika urzędu dotycząca prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o WZ, która nie została zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁴⁰ Uiszczono pełną kwotę 45.160 zł.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478.

⁴² Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz.1330.

Ponadto w dniu 23 września 2022 r. do Biura Rady Gminy Stare Kurowo wpłynęła skarga⁴³ na działanie wójta. Dotyczyła ona sprawy związanej z wydaniem decyzji o WZ, prowadzonej w urzędzie od 2017 r.⁴⁴ Uchwałą nr XLV.251.2022 z dnia 22 listopada 2022 r. Rady Gminy Stare Kurowo, po zasięgnięciu stanowiska *Komisji Skarg, Wniosków i Petycji*, uznała skargę za niezasadną.

W okresie objętym kontrolą, w dniu 22 lutego 2019 r., do urzędu wpłynęła jedna skarga⁴⁵, której przedmiotem był wniosek w sprawie zmiany zapisów w MPZP dla działki o nr 113 w Nowym Kurowie.

(akta kontroli str. 418-447)

2.17. Urząd nie podejmował działań identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu dla obszarów nieobjętych MPZP.

Wójt wyjaśniła, że „*nie podejmowano działań identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu, ze względu na to, że nie stwierdzono aby na terenie Gminy występowało ryzyko nielegalnej zmiany sposobu zagospodarowania terenu dla obszarów nieobjętych MPZP. Przykładowo na naszym terenie nie występują gleby żwirowe, nie ma kruszyw kopalnianych (żwir, pospółka, tłuczeń kamienny), które można byłoby wykorzystać do prowadzenia niezgłoszonej działalności. Podobnie, w przypadku roślinności leśnej pojawiającej się na terenach rolniczych - nie są to nielegalnie nasadzenia, ale wynik sukcesji naturalnej w wyniku których powstają lokalne kępy drzew*”.

W toku kontroli NIK ustalono, że następujące działki geodezyjne położone na obszarach nieobjętych MPZP⁴⁶ porośnięte były roślinnością leśną, natomiast w ewidencji gruntów i budynków zostały one ujęte jako rolne⁴⁷:

- dz. nr. 793/2, Stare Kurowo, klasoużytek RVI, pow. 0,500 ha,
- dz. nr. 797, Stare Kurowo, klasoużytek RV,RVI,Br-RV, pow. 0,8900 ha,
- dz. nr 798/1, Stare Kurowo, klasoużytek RVI, Br-RVI, pow. 0,4900 ha,
- dz. nr. 799/1, Stare Kurowo, klasoużytek RVI,Br-RVI, pow. 0,5926 ha,
- dz. nr 877/7, Stare Kurowo, klasoużytek RV, poz. 0,1128 ha,
- dz. nr 877/8, Stare Kurowo, klasoużytek RV, poz. 0,1207 ha,
- dz. nr 877/9, Stare Kurowo, klasoużytek RV, poz. 0,1207 ha,
- dz. nr 877/10, Stare Kurowo, klasoużytek RV, poz. 0,1207 ha.

(akta kontroli str. 91)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jak wynika z treści badanych decyzji o WZ, organ wydający decyzje nie informował stron o prawie wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, do czego organ był zobowiązany na podstawie art. 73 § 1 KPA, naruszając tym zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu.

Zgodnie z art. 73 § 1 KPA, strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

Inspektor ds. infrastruktury prowadząca postępowania wyjaśniła, że „*nieinformowanie stron o prawie wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów*

⁴³ Skarga z dnia 21 września 2022 r.

⁴⁴ Sprawa ta została szczegółowo opisana w pkt 2.8. niniejszego wystąpienia.

⁴⁵ Zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków za 2019 r. pod nr 5.

⁴⁶ Badaniem objęto działki położone po południowej stronie torów w miejscowości Stare Kurowo.

⁴⁷ <https://fsd.geoportal2.pl/map/www/mapa.php?CFGF=wms&mylayers=+granice+OSM+>

wynikło z mojego niedopatrzenia. Przy kolejnych postępowaniach strony będą już informowane o przysługujących jej prawach wynikających z ww. artykułu”.

(akta kontroli str. 102-103,449)

2. W toku postępowań prowadzonych w 2019 r. w żadnym przypadku nie przekazywano 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)⁴⁸.

Zgodnie z art. 61 § 5 KPA, organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

Art. 13 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia 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.

Inspektor ds. infrastruktury wyjaśniła, że „nieprzekazanie informacji o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 (RODO) wynikało z niedopatrzenia”.

(akta kontroli str. 102-103,450)

3. W aktach prowadzonych spraw nie zakładano metryk spraw, do czego zobowiązywał przepis art. 66a § 1-3 KPA.

Zgodnie z art. 66a § 1-3 KPA, w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym⁴⁹ oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

Inspektor ds. infrastruktury wyjaśniła, że „z powodu nadmiaru obowiązków nie wykonywałam metryk sprawy zgodnie z art. 66a KPA, sporządzałam jedynie wykaz stron postępowania. Od następnej sprawy będę wykonywała metryki spraw zgodnie z 66a KPA i na bieżąco je aktualizowała”.

(akta kontroli str. 102-103,450)

4. W urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ

⁴⁸ Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r.

⁴⁹ Przykładowo urbanista, który sporządzał projekty decyzji.

na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej. Brak takich analiz może utrudniać rzetelne planowanie przyszłych wydatków. Wysokość wydatków opisano w punkcie 2.9. wystąpienia.

Wójt wyjaśniła, że „w Urzędzie nie prowadzono wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej, ponieważ decyzje o WZ wydawane są tam, gdzie infrastruktura komunalna już istnieje. Jeśli nie ma możliwości podłączenia się do infrastruktury, wnioskodawca deklaruje wybudowanie zbiornika na nieczystości ciekłe, przydomowej oczyszczalni ścieków lub studni w przypadku braku możliwości podłączenia się do wodociągu. Jeżeli chodzi o drogi dojazdowe, to w związku z tym, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o planowaniu, przy ich wydawaniu sprawdzane jest, czy teren ma dostęp do drogi publicznej oraz czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Jeśli dana inwestycja nie ma dostępu do drogi publicznej wnioskodawca wydziela działkę na drogę dojazdową ze swojej działki. Należy ponadto wskazać, że środki finansowe jakimi dysponuje Gmina nie pozwalają na zlecenie takich analiz wyspecjalizowanym podmiotom”.

NIK zauważa, że planowanie wydatków jest ważne w aspekcie wynikającym z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁰, stanowiącym, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

(akta kontroli str. 88)

5. Niektóre decyzje⁵¹ dotyczące opłat adiacenckich posiadały numery niezwiązane z chronologią i rokiem ich wydania. Ponadto miały miejsce przypadki dublowania numerów wydanych decyzji⁵².

Z wyjaśnień podinspektora ds. gospodarki wynika, że na obecnym stanowisku jest od lutego 2022 r. i od tego czasu nie wydała żadnej decyzji w sprawie opłat adiacenckich. Wójt zobowiązała się natomiast zwiększyć nadzór nad podległymi pracownikami.

NIK dostrzega ryzyka związane z nierzetelną numeracją decyzji, m.in. utrudniającą kontrolę zarządczą w tym zakresie.

(akta kontroli str. 363-367,414-415)

6. W Urzędzie nie prowadzono postępowań dotyczących opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej w sytuacji, gdy Rada Gminy wydała uchwały w powyższym zakresie (określając procentowe stawki tej opłaty):

- nr VIII/77/99 Rady Gminy w Starym Kurowie z dnia 4 listopada 1999 r.
- nr V/47/2003 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 20 maja 2003 r.
- nr XV/123/2004 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 14 grudnia 2004 r.

W § 3 uchwały z 1999 r. oraz w § 2 uchwał z 2003 r. i z 2004 r. określono, że ich wykonanie powierza się Wójtowi Gminy Stare Kurowo.

Wójt wyjaśniła, że „w Urzędzie nie prowadzono spraw dotyczących opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, gdyż art. 145 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stanowi uprawnienie, a nie obowiązek naliczenia opłaty adiacenckiej. Ponadto uznano, że opłaty z tego tytułu byłyby dużym obciążeniem dla

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁵¹ Przykładowo: decyzja o nr 1.2016 została wydana w dniu 26 kwietnia 2019 r., a decyzja o nr 2.2016 w dniu 04 kwietnia 2019 r.; pierwsza decyzja wydana w 2020 r. (z dnia 8 stycznia 2020 r.) posiada nr 11.2019.

⁵² Przykładowo decyzje z dnia 26 listopada 2020 r. i z dnia 8 grudnia 2021 r. oznaczone są nr 1.2020.

mieszkańców gminy, którzy zasadniczo nie uzyskują przychodów w wysokości pozwalającej na dodatkowe wydatki związane z miejscem zamieszkania. Wskazać przy tym należy, że do Urzędu nie wpływały żadne wnioski mieszkańców o budowę infrastruktury w miejscu ich zamieszkania, a wszelkie inwestycje prowadzone były z własnej inicjatywy organu gminy”.

NIK wskazuje, że:

- budowa urządzeń infrastruktury technicznej (np. dróg, urządzeń wodociagowych, kanalizacyjnych) zwiększa atrakcyjność nieruchomości z uwagi na dogodny dojazd do nieruchomości, możliwość przyłączenia się do urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych,
- zgodnie art. 144 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami właściciele nieruchomości winni uczestniczyć w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich,
- Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dowolnie rezygnować z przydzielonych im w drodze ustaw źródeł dochodów, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań (wyrok z 14 stycznia 2003 r., I SA2293/02). Sąd ten skonstatował też, że wedle reguł wykładni systemowej gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej, a dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego.

Za takim rozumieniem przemawia także zobowiązanie wójta do wykonania uchwał Rady Gminy dotyczących ustalenia opłat adiacenckich, a także art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵³.

(akta kontroli str. 79,89)

7. W dniu 10 lipca 2018 r. do urzędu wpłynęła skarga, w której zarzucono pracownikowi urzędu nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych oraz naruszenie interesów skarżącej. Skarga ta nie została zarejestrowana w prowadzonym w urzędzie rejestrze skarg i wniosków. Pismem Nr RO.1510.01.2018.WWłA z 7 sierpnia 2018 r. skarga została uznana za nieuzasadnioną.

Zgodnie z art. 254 KPA, skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

Sekretarz w Urzędzie Gminy Stare Kurowo, prowadzący rejestr skarg i wniosków wyjaśnił, że „w Urzędzie Gminy w Starym Kurowie prowadzone było postępowanie administracyjne pod numerem 6730.30.20.2016.EUrb/2017 dotyczące wydania decyzji o warunkach zabudowy nr 26.2017 (...). Pismo (...) z dnia 10 lipca 2018 r. zatytułowane jako „skarga” na pracownika Urzędu Gminy w Starym Kurowie (...) zostało załączone do ww. postępowania i potraktowane jako „pismo w sprawie”. W ramach prowadzonej sprawy udzielono odpowiedzi wnoszącej pismo”.

(akta kontroli str. 423-425,448)

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenach pozbawionych MPZP, gospodarowanie przestrzenią odbywało się w oparciu o decyzje o WZ oraz o decyzje CP. Wydawanie decyzji było poprzedzane prowadzonymi co do zasady prawidłowo (poza opisanymi błędami) postępowaniami

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

administracyjnymi oraz uzgodnieniami z innymi organami. Decyzje wydawane były zgodnie z przepisami, a przedstawione wyżej uchybienia występujące w toku prowadzonych postępowań nie miały wpływu na treść i charakter wydawanych rozstrzygnięć. W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem gminy.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań

3.1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej lub audytu wewnętrznego.

Wójt wyjaśniła, że „w związku z tym, że wszystkie projekty decyzji o warunkach zabudowy są opracowywane przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia - posiadającą kwalifikacje zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności architektonicznej wpisana na listę członków Lubuskiej Okręgowej Rady Izby Architektów uznałam, że kontrolowanie jej przez pracowników urzędu byłoby niezasadne. Poza tym uważam, że ryzyko popełnienia nieprawidłowości przy wydawaniu tych decyzji jest niewielkie, a dotychczasowa praktyka wskazuje, że wydawane są one prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”.

(akta kontroli str. 92,452-454)

3.2. W urzędzie obowiązuje Zarządzenie Nr 120.36.2011 Wójta Gminy Stare Kurowo z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie organizacji kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Stare Kurowo, które określa sposób organizacji kontroli zarządczej czyli ogółu działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Jak wynika z § 2 Zarządzenia, kierownictwo urzędu, kierujący komórkami organizacyjnymi oraz pracownicy zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach realizują zadania w sposób zapewniający:

- zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczność i efektywność działania,
- wiarygodność sprawozdań,
- ochronę zasobów,
- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania,
- efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- zarządzanie ryzykiem.

Załącznikiem do niniejszego zarządzenia są:

- kodeks etyczny pracowników Urzędu Gminy Stare Kurowo wyznaczający wartości i zasady postępowania, którymi powinni kierować się pracownicy Urzędu Gminy Stare Kurowo w związku z wykonywaniem przez nich swoich codziennych obowiązków,
- standardy kontroli zarządczej,
- procedury zarządzania ryzykiem, w których określono m.in. przykładowe kategorie (obszary) ryzyka, zasady oceny wpływu, stopnia prawdopodobieństwa ziszczenia się oraz poziom istotności ryzyka⁵⁴.

⁵⁴ Zgodnie z pkt 2 Procedury, raz w roku w terminie do 31 stycznia dokonuje się identyfikacji i oceny ryzyka oraz ustalenia metody przeciwdziałania ryzyku. Sekretarz Gminy w terminie do 15 lutego każdego roku sporządza zbiorczy raport identyfikacji ryzyk przekraczających akceptowany poziom ryzyka (ryzyko poważne i umiarkowane) oraz planowane metody ograniczania go do akceptowanego poziomu i przedstawia go Wójtowi Gminy (pkt 6 Procedury). Zidentyfikowane ryzyko oraz ustalone metody jego ograniczania do akceptowanego poziomu są na bieżąco oceniane (monitorowane) przez Wójta Gminy, kierowników referatów,

W corocznie sporządzanych zbiorczych raportach identyfikacji ryzyk⁵⁵ nie wskazano wprost ryzyk związanych z przedmiotem kontroli, wskazano natomiast m.in. na ryzyka związane z:

- nieprawidłowo wydawaniem decyzji administracyjnych,
- skomplikowanym stanem prawnym, zmianami przepisów prawa oraz niejednolitym orzecznictwem.

Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 455-490)

3.3. Urząd prowadził wymagane rejestry decyzji o WZ oraz rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie ze wzorami rejestrów określonych odpowiednio w załącznikach nr 1 i nr 3 do rozporządzenia 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 publicznego⁵⁶.

Nadzór nad realizacją zadań w zakresie prowadzenia rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego umożliwił rzetelne prowadzenie tego rejestru. Natomiast w zakresie prowadzenia rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono, że zawierał on błędy, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 108-119,132-149)

3.4. Sprawozdania PZP-1 sporządzane były zgodnie ze wzorem oraz terminowo przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego⁵⁷. W sprawozdaniach błędnie podawano liczbę decyzji CP oraz decyzji o WZ, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ustalono ponadto, że wójt terminowo przekazywał Marszałkowi Województwa Lubuskiego kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu⁵⁸.

(akta kontroli str. 491-539)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ nie były przedmiotem kontroli zarządczej. Z corocznych zbiorczych raportów identyfikacji ryzyk wynika, że w zakresie objętym kontrolą NIK nie formułowano celów wraz z zadaniami i miernikami, ani nie dokonywano identyfikacji ryzyk do wyznaczonych celów i zadań.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych do obowiązków wójta należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Standardy kontroli zarządczej (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁹) w części B - Cele i zarządzanie ryzykiem, pkt 6-8 stanowią, że określa się cele i zadania oraz mierniki dla ich monitorowania, w co najmniej rocznej perspektywie. Ponadto nie rzadziej niż raz w roku dokonuje się identyfikacji ryzyka w odniesieniu do

pracowników na samodzielnych stanowiskach pracy, które oceniają poziom zidentyfikowanego ryzyka oraz skuteczność stosowanych metod jego ograniczania.

⁵⁵ Raport z dnia 15 lutego 2019 r., z dnia 10 lutego 2020 r., z dnia 23 lutego 2021 r., z dnia 1 marca 2022 r. oraz z dnia 6 marca 2023 r.

⁵⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

⁵⁷ Obowiązek przekazywania danych wynika z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.). Termin przekazania sprawozdania do GUS zawarto na stronie <http://form.stat.gov.pl/formularze/2019/index.htm> oraz <http://form.stat.gov.pl/formularze/2021/index.htm>

⁵⁸ Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu, wójt przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w terminie 7 dni od dnia ich wydania.

⁵⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

określonych celów i zadań, poddaje się analizie zidentyfikowane ryzyka, mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Odpowiedzią na konkretne ryzyko powinno być opracowanie stosownych mechanizmów kontroli.

Wójt wyjaśniła, że „w zakresie wydanych decyzji WZ nie sformułowano celów, nie dokonywano identyfikacji ryzyk ponieważ nie zauważono takiej potrzeby, gdyż nie stwierdzono potencjalnych nieprawidłowości mogących wystąpić w tym zakresie”.

NIK zauważa, że brak skutecznego nadzoru i kontroli zarządczej może skutkować nierzetelnym wykonywaniem zadań oraz nieprawidłowym prowadzeniem postępowań przez pracowników gminy.

(akta kontroli str. 91)

2. W rejestrach decyzji o WZ w kolumnie 7 (wygaśnięcie, stwierdzenie nieważności lub zmiana decyzji) nie zaznaczono decyzji zmieniających – poz. 22 i 24 rejestru za 2019 r. i poz. 22 rejestru za 2023 r. oraz decyzji przenoszącej – poz. 18 rejestru za 2022 r. Ponadto w rejestrze decyzji o WZ wydanych w 2019 r. pod poz. 19 nie ujęto żadnej decyzji.

Zgodnie z art. 67 ust. 1-3 ustawy o planowaniu, wójt prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wzór rejestrów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym, uwzględniając w szczególności datę wydania decyzji oraz ustalenia w niej zawarte, a także oznaczenie nieruchomości, której ona dotyczy. Określi również stosowane w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy oznaczenia i nazewnictwo, mając w szczególności na uwadze wymagania, o których mowa w art. 54 i art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

W wykonaniu powyższego, Minister Infrastruktury rozporządzeniem z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określił m.in.: wzór rejestru decyzji o warunkach zabudowy (załącznik nr 1 do rozporządzenia) i wzór rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym (załącznik nr 3 do rozporządzenia).

Inspektor ds. infrastruktury, prowadząca rejestry decyzji o WZ wyjaśniła, że „powyższe braki w rejestrach decyzji o warunkach zabudowy wynikły z mojego niedopatrzenia”.

Ponadto w rejestrze decyzji o WZ za 2020 r. ujęte zostały dwie decyzje⁶⁰ oznaczone numerem 18.2020: jedna z dnia 29 października 2020 r.⁶¹ i druga z dnia 17 listopada 2020 r.⁶²

Inspektor ds. infrastruktury wyjaśniła, że „wydając decyzję w dniu 17 listopada 2020 r. pod numerem 18.2020 w wyniku niedopatrzenia nie zauważyłam, że wcześniej, w dniu 29 października 2020 r. została wydana decyzja również o numerze 18.2020”.

(akta kontroli str. 108-119,132-149,450-451)

3. W Dziale 7 sprawozdań PZP-1 podano błędnie liczbę decyzji CP: w sprawozdaniu za 2019 r. podano 14 decyzji, podczas gdy według rejestru wydanych zostało 13 decyzji, natomiast w sprawozdaniu za 2021 r. podano 14 decyzji, podczas gdy według rejestru wydanych zostało 19 decyzji.

⁶⁰ Nie objęte badaniem decyzji o WZ w ramach próby, co opisano w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia.

⁶¹ Ujęta w rejestrze decyzji o WZ za 2020 r. pod poz. 18.

⁶² Ujęta w rejestrze decyzji o WZ za 2020 r. pod poz. 19.

Ponadto błędnie ujmowano liczbę decyzji o WZ, i tak: w sprawozdaniu za 2019 r. podano 34 decyzji, podczas gdy według rejestru wydanych zostało 25 decyzji, w sprawozdaniu za 2020 r. podano 31 decyzji, podczas gdy wydano 26, w sprawozdaniu za 2021 r. podano 59 decyzji, podczas gdy wydano 55, natomiast w sprawozdaniu za 2022 r. podano 57 decyzji, podczas gdy wydano 49 decyzji.

Inspektor ds. infrastruktury sporządzająca rejestry wyjaśniła, że „jeżeli chodzi o podanie błędnej liczby decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, to w sprawozdaniach PZP-1 za 2019 r. do wydanych decyzji dodałam też decyzję zmieniającą, natomiast w sprawozdaniu za 2021 r. omyłkowo podałam mniejszą ilość decyzji. Natomiast w kwestii decyzji o warunkach zabudowy wyjaśniam, że:

- w sprawozdaniu za 2019 r. ujęłam 25 decyzji o WZ oraz 5 decyzji zmieniających, 3 decyzje przenoszące i jedną umarzającą,
- w sprawozdaniu za 2020 r. różnica wynika z błędnej numeracji wydanych decyzji (dwóm decyzją nadano nr 18.2020),
- w sprawozdaniu za 2021 r. ujęłam 55 decyzji o WZ oraz 4 decyzje zmieniające,
- w sprawozdaniu za 2022 r. ujęłam 49 decyzji o WZ oraz 3 decyzje zmieniające i 5 decyzji umarzających”.

(akta kontroli str. 451, 491-539)

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie realizacji zadań zmierzających do zapewniania ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP nie wdrożono w pełni skutecznego nadzoru. Urząd nie w pełni prawidłowo realizował obowiązki dotyczące wypełniania rejestrów wydanych decyzji o WZ. Sprawozdania PZP-1 były opracowywane i terminowo przekazywane, jednak zawierały one częściowo błędne dane.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Rozważenie podjęcia działań w celu aktualizacji Studium, w zakresie zawarcia w nich obligatoryjnych elementów wynikających z ustawy o planowaniu.
2. Sporządzenie MPZP dla terenów, dla których zostały ono określone w Studium jako obowiązkowe.
3. Wskazywanie stronom prowadzonych postępowań dotyczących decyzji o WZ o prawie wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów.
4. Zakładanie i bieżące prowadzenie metryk (art. 66a § 1, § 2 KPA) w toku postępowań dotyczących decyzji o WZ.
5. Prawidłowe numerowanie wydawanych decyzji o WZ.
6. Prowadzenie analiz dotyczących wpływu wydawanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem infrastruktury komunalnej.
7. Prawidłowe numerowanie decyzji dotyczących opłat adiacenckich.
8. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia partycypacji właścicieli nieruchomości w opłatach związanych ze wzrostem wartości nieruchomości.
9. Rzetelne prowadzenie rejestru skarg i wniosków.
10. Wzmocnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w urzędzie.
11. Prawidłowe prowadzenie rejestrów wydanych decyzji o WZ.
12. Zagwarantowanie bezbłędnego sporządzania sprawozdań PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*).

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

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 25 września 2023 r.

Kontroler

Sebastian Stępień
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz