



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.7.4.2023

Pani
Izabela Mazurkiewicz-Kąkol
Wójt Gminy Świdnica

Urząd Gminy Świdnica
ul. Długa 38
66-008 Świdnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Świdnica, ul. Długa 38, 66-008 Świdnica (dalej: <u>urząd</u>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Izabela Mazurkiewicz-Kąkol - Wójt Gminy Świdnica (dalej: <u>wójt</u>) - od dnia 17 czerwca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - w okresie od 22 listopada 2018 r. do 11 października 2020 r. – Krzysztof Stefański - Wójt Gminy, - w okresie od 12 listopada 2020 r. do 17 czerwca 2021 r. – Bogdan Mucha – pełniący funkcję Wójt Gminy.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 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	Marzena Mielcarek, doradca ekonomiczny, na podstawie upoważnienia nr LZG/53/2023 z dnia 7 czerwca 2023 r.

(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

Wójt zapewnił przygotowanie pozwalające na realizację zadań z zakresu wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednak zadania te wykonywano w sposób nie w pełni prawidłowy, a sprawowany nadzór nad ich realizacją był nie w pełni skuteczny.

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe pozwalało na realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy (dalej: decyzje o wz) oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: decyzje icp). Zadania zostały przypisane poszczególnym pracownikom urzędu, a opracowanie projektów decyzji o wz/icp zlecono osobie posiadającej stosowne uprawnienia.

Na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następowało w szczególności w drodze decyzji o wz albo decyzji icp. Każdorazowo przed wydaniem ww. decyzji przeprowadzono postępowania administracyjne, a opracowanie projektów decyzji powierzano, stosownie do zapisów art. 60 ust. 4 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (dalej: ustawa o planowaniu), osobie posiadającej odpowiednie uprawnienia urbanistyczne. Część postępowań administracyjnych było jednak prowadzonych w sposób nie w pełni rzetelny, nie w pełni zgodny z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: Kpa) lub ustawą o planowaniu.

Wydawanie decyzji co do zasady poprzedzane zostało uzgodnieniami z wymaganymi organami. Wystąpiły jednak trzy przypadki (7,5% zbadanych decyzji), w których nie uwzględniono uwag zawartych w postanowieniach. Na badanych decyzjach brak było wymaganych adnotacji dotyczących opłaty skarbowej albo podstawy wyłączenia lub zwolnienia, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie zapłaty opłaty skarbowej), a także pouczeń określonych w art. 51 ust. 2h i art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu (decyzje wydane po 3 stycznia 2022 roku).

W urzędzie zostały ustalone zasady funkcjonowania kontroli zarządczej, a także wdrożono obowiązek oceny ryzyka oraz jego zarządzaniem. Nadzór nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji o wz/icp był jednak nie w pełni skuteczny. Rejestry decyzji o wz/icp były prowadzone w latach 2019-2022 niezgodnie ze wzorami określonymi rozporządzeniem 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 publicznego⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru rejestru) oraz nie w pełni rzetelnie. W okresie objętym kontrolą wywiązano się z obowiązku sporządzenia sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, jednak nierzetelnie wskazano w nich liczbę wydanych decyzji. Nie przekazywano ponadto Marszałkowi Województwa Lubuskiego wymaganych kopii decyzji icp.

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

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 187, poz.1330

⁷ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ 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 Świdnica (dalej: gmina) jest gminą wiejską, położoną w województwie lubuskim, w powiecie zielonogórskim, której powierzchnia, według stanu na 30 czerwca 2023 r., wynosiła 160,9 km². Zgodnie z danymi urzędu⁹, liczba mieszkańców gminy (pobyt stały) wynosiła 6506 osób, na terenie gminy zlokalizowanych było 2099 budynków.

(akta kontroli str. 3)

1.2 Stosownie do zapisów Regulaminu Organizacyjnego¹⁰, do zadań Referatu Gospodarki i Rozwoju (dalej: referat) należało m.in. przygotowanie:

- projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i jego zmian, projektów uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian,
- decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wraz z wymaganymi uzgodnieniami,

a także:

- prowadzenie rejestru wydanych decyzji i zaświadczeń o przeznaczeniu nieruchomości w planach miejscowych i studium,
- realizacja oraz weryfikacja realizacji zadań przyjętych w studium,
- realizacja zadań wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str. 12, 24-25)

Prowadzenie postępowań w sprawie wydania decyzji o wz, prowadzenie postępowań w sprawie wydania decyzji icp, prowadzenie ewidencji wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadzenie sprawozdawczości GUS w ramach swoich obowiązków wskazano w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności¹¹ Inspektora ds. zagospodarowania przestrzennego (dalej: inspektor).

(akta kontroli str. 46-51)

Przygotowanie i prowadzenie dokumentacji dotyczącej opłat adiacenckich z tytułu podziału wskazano w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności zastępcy kierownika referatu.

Kierownik referatu odpowiedzialna była za koordynowanie prac referatu oraz bieżący nadzór nad realizowanymi zadaniami przez poszczególnych pracowników.

(akta kontroli str. 52-60)

W urzędzie brak było uregulowań w zakresie konfliktu interesów, mającego miejsce w sytuacji, gdyby z wnioskami dotyczącymi mpzp lub o wydanie warunków zabudowy

⁸ 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.

⁹ Na dzień 30 czerwca 2023 r.

¹⁰ Wprowadzony zarządzeniem nr 0050.137.2022 Wójta Gminy Świdnica z dnia 15 grudnia 2022 r. Wcześniej obowiązywał Regulamin Organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 135/2018 Wójta Gminy Świdnica z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Świdnica, ze zmianami.

¹¹ Zapisy zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności z 29 grudnia 2020 r., wcześniej obowiązujący zakres inspektora również odnosił się m.in. do przedstawiania propozycji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz sprawozdawczości GUS.

i zagospodarowania terenu występowały osoby prowadzące postępowania administracyjne lub wydające decyzje (bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 Kpa).

(akta kontroli str. 142)

Stosownie do wyjaśnień wójta, Gmina Świdnica *nie stosuje dodatkowych uregulowań w zakresie konfliktu interesów w zakresie postępowań administracyjnych – wszystkie tego typu postępowania administracyjne prowadzone są zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.*

(akta kontroli str. 142)

W obowiązującym w urzędzie Kodeksie etyki pracowników Urzędu Gminy Świdnica¹² wskazano na zasady postępowania, jakie powinien stosować pracownik urzędu podczas wykonywania obowiązków służbowych, w szczególności na praworządność, równe traktowanie, neutralność, uczciwość, jawność, profesjonalizm.

(akta kontroli str. 78-79)

1.3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świdnica¹³ (dalej: studium), w okresie objętym kontrolą, zostało zmienione uchwałą Nr XXXII/225/2021 Rady Gminy Świdnica z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świdnica.

(akta kontroli str. 85-118)

Dnia 24 maja 2023 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę¹⁴ w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świdnica. W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały wskazano m.in. na wniosek inwestora o zmianę funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej na tereny działalności gospodarczej, produkcji, usług, składy, magazyny, a także na fakt, że rozwijający się przemysł i rynek usług generuje dodatkowe miejsca pracy oraz ma wpływ na zwiększanie się ilości mieszkańców gminy, co w konsekwencji zwiększa wpływy z tytułu podatków.

(akta kontroli str. 128-130)

Od początku kadencji Rady Gminy (2018 rok) do dnia dzisiejszego nie przekazano jej wyników analiz, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu, celem podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podjęcia działań, o których mowa w art. 27 ww. ustawy¹⁵.

(akta kontroli str. 146)

Wójt wskazała, że *Gmina Świdnica prowadzi rozmowy z firmą zewnętrzną w zakresie przeprowadzenia analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z uwagi na to, że procedura przeprowadzenia analizy jest czasochłonna, a zadaniami z zakresu planowania przestrzennego w Urzędzie Gminy w Świdnicy zajmuje się jeden pracownik, ocena aktualności zostanie zlecona firmie zewnętrznej w najbliższym czasie, a wyniki zostaną przekazane Radzie Gminy jeszcze obecnej kadencji.*

(akta kontroli str. 146)

NIK wskazuje na ryzyka związane z przekazaniem radzie gminy wyników analiz, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu w ostatnich miesiącach jej kadencji – rada gminy powinna dysponować odpowiednim czasem pozwalającym

¹² Wprowadzonym zarządzeniem nr 28/2016 Wójta Gminy Świdnica z dnia 14 marca 2016 r.

¹³ Studium przyjęte uchwałą Nr V/13/2000 Rady Gminy Świdnica z dnia 29 czerwca 2000 r., które było kilkakrotnie zmieniane.

¹⁴ Nr LIV/393/2023.

¹⁵ Stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27

na podjęcie uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podjęcie działań, o których mowa w art. 27 cyt. ustawy.

1.4. Stosownie do zapisów studium, na terenie gminy nie występowały tereny wskazane do obowiązkowego opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych. W studium nie wskazano konkretnych obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić mpzp¹⁶.

(akta kontroli str. 127, 99-100)

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. w Gminie Świdnica obowiązywało 45 mpzp, które obejmowały łącznie powierzchnię 7,5 km², co stanowiło mniej niż 5% powierzchni gminy. Nie występowały mpzp będące w trakcie procedury planistycznej.

(akta kontroli str. 3, 455)

Stosownie do wyjaśnień inspektor oraz wójt: *Gmina Świdnica, której 63,9% powierzchni stanowią lasy, opracowuje miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w miarę posiadanych środków w budżecie gminy oraz ze względu na potrzeby (...). Opracowanie mpzp obciąża budżet gminy, a planowanie przestrzenne jest tylko jego częścią.*

(akta kontroli str. 379)

W przypadku mpzp, uchwalonych w okresie objętym kontrolą, w uzasadnieniach wskazano co następuje:

– mpzp uchwalony 29 czerwca 2022 r.¹⁷ - przewidziano lokalizację stałego Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (funkcjonującego dotąd jako punkt mobilny) oraz możliwość rozbudowy komunalnej oczyszczalni ścieków, wskazano na konieczność prowadzenia przez gminę właściwej gospodarki odpadami oraz zapewnienia właściwego stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną, zaistniała potrzeba sporządzenia nowego opracowania planistycznego;

– mpzp uchwalony 22 marca 2023 r.¹⁸ - plan sporządzono na wniosek Zielonogórskiego Związku Powiatowo-Gminnego w celu umożliwienia realizacji bazy publicznego transportu zbiorowego dla terenu gmin członkowskich: Czerwieńsk, Nowogród Bobrzański, Świdnica i Zabór;

– mpzp uchwalony 22 marca 2023 r.¹⁹ – plan sporządzono na wniosek właściciela działek w celu umożliwienia realizacji funkcji wskazanej w studium.

Ponadto 28 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę²⁰ w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy mieszkaniowej i działalności gospodarczej we wsi Słone, dotyczącej maksymalnej szerokości elewacji frontowej oraz wysokości stawki, służącej naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 134)

1.5. Podczas realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w urzędzie dostrzeżono następujące utrudnienia i ograniczenia:

– brak w przepisach ustawy o planowaniu definicji *działki sąsiedniej*,

¹⁶ W zmianie studium uchwalonej 30 czerwca 2021 r. wskazano w szczególności, iż zakłada się, że mpzp należy sporządzić w pierwszej kolejności dla terenów nowo wyznaczonych w studium pod zainwestowanie, wskazane jest w dalszych etapach sporządzenie opracowań planistycznych dla poszczególnych, wszystkich miejscowości w gminie, sporządzenia mpzp wymagać będą obszary wyznaczone w studium pod realizację inwestycji położone na terenach rolnych III klasy bonitacji gleb, we wcześniej obowiązującym studium wskazano, że plany dla nowych terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej i działalności gospodarczej sporządzane będą w miarę zachodzących potrzeb.

¹⁷ Uchwała Nr XLV/319/2022 Rady Gminy Świdnica z dnia 29 czerwca 2022 r.

¹⁸ Uchwała Nr LII/381/2023 Rady Gminy Świdnica z dnia 22 marca 2023 r.

¹⁹ Uchwała Nr LII/382/2023 Rady Gminy Świdnica z dnia 22 marca 2023 r.

²⁰ Uchwała nr X/76/2019 Rady Gminy Świdnica z dnia 28 sierpnia 2019 r.

- brak obowiązku zachowania zgodności przeznaczenia terenu w decyzjach o warunkach zabudowy ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- zmieniające się prawo,
- zbyt duży analizowany obszar w zakresie realizacji przedmiotowych zadań,
- brak wyspecjalizowanych pracowników na rynku pracy (w związku z planowanym przejściem na emeryturę pracownika zajmującego się ww. zakresem, wójt od kwietnia br. ogłosił trzy nabory na stanowisko ds. planowania przestrzennego, z czego dwa nabory zostały unieważnione ze względu na brak aplikacji lub brak spełnienia niezbędnych wymagań kandydata na dane stanowisko pracy, a trzeci został nierozstrzygnięty²¹).

(akta kontroli str. 142-143,155,456)

1.6. Odnosząc się do kwestii wysokości środków niezbędnych do pełnej realizacji zadań w zakresie zapewniania ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych mpzp, wójt podała m.in., że *jedynym środkiem służącym zapewnieniu ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju wydaje się być opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. Wskazała ponadto, że *w konsekwencji prowadzi to do konieczności pokrycia planami miejscowymi całej powierzchni gminy, co przekłada się na kwotę (na dzień dzisiejszy) ok. 0,5 mln zł. (...) W celu zachowania zrównoważonego rozwoju obszarom nieobjętym mpzp, położonym pomiędzy istniejącą zabudową, a działkami objętymi planami (położonymi niekiedy w znacznej odległości od istniejącej zabudowy) zasadne byłoby wykonanie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz drogi, łączących obszary objęte planami miejscowymi z istniejącą zabudową*. Analizując lokalizację, w szczególności odległość obowiązujących planów od istniejących sieci zakłada się, że *budowa dróg oraz sieci wod.-kan. wyniesie łącznie około 37 mln zł, z czego 17,8 mln zł budowa dróg i 19,2 mln zł budowa sieci wod.-kan.*

(akta kontroli str. 143)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W urzędzie zapewniono przygotowanie organizacyjne i kadrowe umożliwiające realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o wz/icp. Zadania z zakresu objętego kontrolą przypisano poszczególnym pracownikom, zawierano również umowy celem przygotowania projektów decyzji przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy, zostało opracowane studium.

OBSZAR

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) w urzędzie wydano łącznie 474 decyzji o wz, w tym cztery decyzje odmowne oraz 200 decyzji icp.

(akta kontroli str. 156)

²¹ Stosownie do przedłożonych informacji, żadna kandydatura nie spełniała podstawowych wymagań w zakresie znajomości ustawy o planowaniu.

Badanie 40 przeprowadzonych postępowań administracyjnych związanych z ich wydaniem, lub odmową wydania, (32 decyzji o wz, osiem decyzji icp) wykazało w szczególności, że postępowania, poza przypadkami opisanymi w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, były prowadzone w sposób zgodny z Kpa.

(akta kontroli str. 158-164, 457)

Poddane analizie decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 Kpa, natomiast nie zawierały pouczenia, o którym mowa w art. 51 ust. 2h ustawy o planowaniu albo art. 64 ust. 1 ww. ustawy, co wskazano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Średnia liczba dni od wpływu wniosku do urzędu do wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania i pism w sprawie uzgodnień to w przypadku badanych postępowań 15 dni. W dwóch przypadkach postępowania wszczęto po upływie miesiąca od wpływu wniosku do urzędu i dopiero w tym terminie wystąpiono do właściwych organów o uzgodnienia, co wskazano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 168,204)

2.2. Każdorazowo przed sporządzeniem objętych badaniem decyzji o wz przeprowadzana była analiza warunków, o których mowa w art. 61 ustawy o planowaniu, a w przypadku decyzji icp analiza, o której mowa w art. 53 ust. 3 cyt. ustawy.

(akta kontroli str. 158-163)

Stosownie do przedłożonej dokumentacji, 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. 221)

2.3. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) wydano łącznie 31 decyzji dotyczących przeniesienia warunków i praw decyzji o wz na inne osoby.

Analiza 15 decyzji o przeniesieniu decyzji o wz wykazała, że:

- zostały one co do zasady 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 decyzji o wz,
- w dokumentacji dotyczącej trzech postępowań brakowało potwierdzenia spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- średni czas, po którym dotychczasowi adresaci decyzji o wz składali wnioski o przeniesienie praw i obowiązków na inne osoby wynosił około trzech i pół roku,
- najstarsza decyzja podlegająca przeniesieniu została wydana w marcu 2004 r.

(akta kontroli str. 261)

2.4. W przypadku ośmiu, spośród objętych badaniem decyzji, o których mowa w punkcie 2.1, przeznaczenie terenu nie było zgodne ze studium.

Inspektor oraz wójt wyjaśniły m.in., że *studium jest wyrazem polityki planistycznej gminy, określa kierunki zagospodarowania, jednak nie jest aktem prawa miejscowego. Z tego powodu gmina ma obowiązek wydania decyzji o warunkach zabudowy po spełnieniu warunków określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie musi wskazywać zgodności ze studium.*

(akta kontroli str. 158-163)

Średnie odległości działek od infrastruktury, w przypadku badanych decyzji o wz, wynosiły odpowiednio: w zakresie sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej 194,4 m, a w odniesieniu do oświetlenia drogowego 94,4 m. Maksymalne odległości wynosiły odpowiednio dla sieci wodociągowej i kanalizacyjnej 690 m, natomiast dla oświetlenia drogowego 1000 m.

(akta kontroli str. 158-163,358,386)

2.5. Projekty decyzji o wz, stosownie do zapisów art. 60 ust. 4 w zw. z art. 5 ustawy o planowaniu, zostały przygotowane przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia urbanistyczne, z którą corocznie zawierano umowę w powyższym zakresie. W okresie objętym kontrolą średni koszt poniesiony przez urząd związany z opracowaniem jednego projektu decyzji²² wyniósł 392,93 zł.

(akta kontroli str. 224-226)

2.6. Na podstawie badanej próby (por. punkt 2.1) ustalono, że wydanie decyzji zostało co do zasady poprzedzone dokonaniem przez urząd wymaganych uzgodnień z innymi organami, stosownie do art. 53 ust. 4 i art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu. Co do zasady zgłaszane uwagi zostały uwzględnione. Wyjątki wskazano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 158-163)

2.7. Na podstawie badanej próby nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców.

(akta kontroli str. 458)

2.8. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca) za pośrednictwem urzędu wpłynęły do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze (dalej: SKO) trzy odwołania od wydanych decyzji o wz lub decyzji icp. W jednym przypadku uchylono rozstrzygnięcie urzędu i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia. SKO wskazało w szczególności na naruszenie: art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o planowaniu, §3 rozporządzenia 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 przestrzennego²³, a także przepisy procedury administracyjnej (w szczególności z zakresu dokładnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie). SKO podkreśliło m.in., że wszystkie ustalenia dotyczące wyznaczenia obszaru analizowanego (...) winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji.

Dnia 25 listopada 2020 r., w związku z ww. decyzją SKO, wydana została nowa decyzja o wz dotycząca przedmiotowej inwestycji, do której odwołania nie wniesiono.

(akta kontroli str. 157,283-306,458)

2.9. W okresie objętym kontrolą do urzędu wpłynęło łącznie 131 wniosków o rozwój infrastruktury.

Badanie wniosków złożonych dla jednej z miejscowości wykazało, że 64,7% z nich zostało zrealizowanych (w całości lub w części). Analiza 30 złożonych do urzędu wniosków wykazała, że przy ich realizacji wykorzystano zarówno środki własne gminy, jak i środki zewnętrzne (Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych).

(akta kontroli str. 307-308)

Stosownie do wyjaśnień wójt:

– w miarę posiadanych środków finansowych, corocznie, ze środków własnych oraz ze środków zewnętrznych, np. z Unii Europejskiej, gmina realizuje inwestycje w infrastrukturę: budowa i przebudowa dróg, budowa sieci wod.-kan. oraz dokonuje bieżących napraw dróg. Inwestycje i remonty realizowane są jako pierwsze na terenach i do terenów już zabudowanych;

– wszelkie wydatki związane z rozwojem infrastruktury komunalnej są szczegółowo weryfikowane przy tworzeniu planu budżetu Gminy na kolejny rok budżetowy. Analizie podlegają wszystkie wnioski mieszkańców oraz poszczególnych rad sołeckich przy określaniu zapotrzebowania na środki finansowe w budżecie na dany rok.

(akta kontroli str.143, 385)

²² Decyzje o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²³ Dz.U. Nr 164, poz.1588, ze zm.

Łączna wysokość poniesionych wydatków (suma środków własnych gminy oraz środków zewnętrznych) na budowę infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociąg, kanalizacja) wyniosła odpowiednio 6 669 123,99 zł w 2019 roku, 4 982 520,59 zł w 2020 r., 9 622 821,51 zł w 2021 r., 2 038 897,67 zł w 2022 r. oraz 4 401 180,09 zł w I półroczu 2023 roku.

(akta kontroli str. 3)

2.10. Na terenie gminy, w latach 2019-2023 (I półrocze):

– wydano łącznie 477 pozwoleń na budowę, z czego 284 na które wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,

– sprzedano 136 działek objętych decyzjami o wz o łącznej powierzchni 0,20 km².

(akta kontroli str. 156)

2.11. W okresie objętym kontrolą wójt nie przedkładał radzie gminy projektu uchwały dotyczącej opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴, dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), nie ustalano i nie pobierano opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej. Powyższe wskazano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 458)

W gminie obowiązywała uchwała nr IX/48/07 Rady Gminy Świdnica z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej, zmieniona uchwałą nr IV/24/10 Rady Gminy Świdnica z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej, która dotyczyła opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości.

(akta kontroli str. 310-312)

W latach 2019-2023:

– nie ustalano i nie pobierano opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałej w wyniku podziału (art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami),

– nie ustalano i nie pobierano opłat, o których mowa w art. 36 oraz 63 ust. 3 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 156-157, 459)

Wójt wyjaśniła m.in., że:

– ostatnie dwa postępowania w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, prowadzone w okresie przed 2019 r. wykazały, że na terenie gminy Świdnica, wzrost wartości nieruchomości w związku z jej podziałem jest nieznaczny i kwota nie pokrywała nawet kosztów związanych z wyceną działek przez rzeczoznawcę majątkowego;

– w latach (...) 2019 – 2023 r. nie naliczono opłaty planistycznej wynikającej z art. 36 ustawy o planowaniu, zgodnie bowiem z art. 37 ust 4 ustawy o planowaniu opłatę nalicza się w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, a zbycie nieruchomości objętej planem nastąpiło w tym okresie. W ww. okresie sytuacja taka nie miała miejsca. Jednocześnie nadmieniam, że w latach poprzednich opłaty planistyczne były naliczane.

(akta kontroli str. 377-378,384)

2.12-2.13. W okresie objętym kontrolą w urzędzie nie wygaszano decyzji o wz. W toku kontroli stwierdzono jeden przypadek, wskazany w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, w przypadku którego decyzja powinna zostać wygaszona na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu (w trybie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa).

(akta kontroli str. 223,267,276)

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

2.14. Wójt nie opracował i nie opublikował wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o wz dla nieruchomości znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, o którym mowa w art. 546 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁵ (dalej: ustawa Prawo wodne), ponieważ na terenie gminy nie występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w związku z czym nie były wydawane decyzje o wz na terenach zagrożonych powodzią.

(akta kontroli str. 221)

2.15. Na badanych decyzjach o wz, decyzjach icp, w tym decyzjach przenoszących decyzje o wz, brak było, wymaganej zapisami §4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, adnotacji dotyczącej pobranej opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu z poboru tej opłaty, co wskazano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 166-167,261)

2.16. Stosownie do przedłożonej dokumentacji urzędu, w okresie objętym kontrolą do urzędu nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu²⁶.

(akta kontroli str. 356)

2.17. Dla obszarów nieobjętych mpzp, urząd nie podejmował działań w celu identyfikacji oraz przeciwdziałania, ograniczającego nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania.

(akta kontroli str. 460)

Wójt wyjaśniła, że *na terenie Gminy Świdnica nie były podejmowane działania dotyczące nielegalnej zmiany sposobu zagospodarowania terenu. Takie sytuacje nie miały miejsca oraz nie były zgłaszane przez mieszkańców. Nie wpływały też informacje od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o ww. sytuacjach.*

(akta kontroli str. 144)

Badanie jednego z obrębów, dla których nie opracowano mpzp wykazało, że występują w nim działki, które są porośnięte roślinnością leśną, a nie zostały wykazane w ewidencji gruntów i budynków jako las (Ls) lub luźne zalesienia (Lz). Stosownie do art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁷, grunty przeznaczone do zalesienia określa mpzp lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 360-367)

Inspektor wyjaśniła, że *jeśli chodzi o tereny rolne, na które zostanie złożony wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy z przeznaczeniem na zalesienie, gmina przystępuje do procedowania wniosku i jeżeli przepisy na to pozwalają wraz z uzgodnieniami wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy. Natomiast jeśli chodzi o grunty rolne zalesione, to zmiana klasyfikacji gruntu, która musi być uwidoczniła w ewidencji gruntów i budynków następuje w oparciu o roboty geodezyjne prowadzone przez Starostę Zielonogórskiego. Przy opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jeżeli występują grunty leśne oznaczone w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę*

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478.

²⁶ Wpłynęły natomiast: wniosek (protest, pismo mieszkańców osiedla (...) w Świdnicy z 28 stycznia 2020 r.) dotyczący budowy myjni samochodowej (skarga dotyczyła decyzji o pozwoleniu na budowę, jednym z jej adresatów było również Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze; pozwolenie na budowę, którego dotyczyła skarga, zostało wydane na podstawie decyzji o wz, w przypadku której SKO odmówiło stwierdzenia nieważności), a także wniosek (protest, pismo mieszkańców Stłonego z 11 września 2020 r.) przeciwko projektowanej inwestycji dotyczącej przetwarzania odpadów (inwestor, za pośrednictwem pełnomocnika, zwrócił się do wójta o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na prowadzeniu działalności w zakresie przetwarzania odpadów z wykorzystaniem urządzenia przesiewającego oraz zbierania odpadów w Stłonem). W obu przypadkach urząd wystosował odpowiedzi do mieszkańców.

²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1356.

Zielonogórskiego, zostają oznaczone jako tereny lasów. Gminy nie posiadają narzędzi prawnych do samodzielnej zmiany klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 359)

W okresie objętym kontrolą wpłynęły dwa wnioski o wydanie decyzji o wz z przeznaczeniem na zalesienie²⁸.

(akta kontroli str. 368)

Główny specjalista ds. wymiaru podatku od osób fizycznych i pomocy publicznej, odpowiedzialna za weryfikację i kontrolę pod względem zgodności ze stanem prawnym i rzeczywistym otrzymanych informacji podatkowych składanych organowi podatkowemu wskazała m.in., że:

– organ podatkowy nie podejmował działania w zakresie identyfikowania i egzekwowania od właścicieli nieruchomości zmian dotyczących sposobu użytkowania/przeznaczenia nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków. Organy podatkowe nie mogą ingerować w ewidencję. O dokonaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz terminie ich wprowadzenia decyduje starosta. Nie jest to kompetencja organów podatkowych, które nie są uprawnione do podejmowania tego typu działań;

– w latach 2019-2023 nie były prowadzone kontrole w zakresie obszarów porośniętych roślinnością leśną, które nie zostały ujęte w ewidencji gruntów jako las (Ls) lub luźne zalesienia (Lz). Organy podatkowe, co do zasady, są zobowiązane do uwzględnienia w postępowaniu podatkowym danych zawartych w ewidencji gruntów i nie są uprawnione do weryfikowania klasyfikacji wskazanej w tej ewidencji. Jednakże w sytuacji, gdy podatnik wykaże, że wbrew wskazanym w stosownej procedurze administracyjnej przesłankom do zmiany klasyfikacji w ewidencji, tak aby była ona zgodna ze stanem rzeczywistym, organy ewidencyjne nie dokonały właściwej zmiany, organy podatkowe muszą taką okoliczność zweryfikować, aby podjąć swoje rozstrzygnięcie w oparciu o prawdę obiektywną.

(akta kontroli str. 370-371)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech decyzji (dwie decyzje o wz, jedna decyzja icp), spośród 40 badanych, nie zawarto w ich treści uwag sformułowanych w postanowieniach otrzymanych w toku uzgodnień, o których mowa w art. 60 ust. 1 oraz art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu, tj. w przypadku:

– decyzji z dnia 24 maja 2022 r. nie uwzględniono w jej treści zapisów zawartych w postanowieniu Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Zielonej Górze z dnia 8 marca 2022 r., dotyczących wprowadzenia zapisów z zakresu art. 234, art. 192 ust. 1, art. 197 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 oraz z zakresu art. 389 pkt 6, art. 394 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo wodne, a także wskazania ustawy Prawo wodne w pkt. 2 decyzji,

– decyzji z dnia 2 czerwca 2022 r. nie uwzględniono w jej treści zapisów zawartych w postanowieniu Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Zielonej Górze z dnia 4 maja 2022 r. dotyczących wprowadzenia zapisów z zakresu art. 234, art. 192 ust. 1, art. 197 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz art. 389 pkt 6 cyt. ustawy,

– decyzji z 15 czerwca.2022 r. nie uwzględniono uwagi Starosty Zielonogórskiego, sformułowanej w postanowieniu z 17 maja 2022 r., stanowiącej że realizacja zamierzeń inwestycyjnych w postaci złączy kablowo-pomiarowych na gruntach stanowiących pastwiska trwale klasy IV wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego na działkach oznaczonych numerami (...) wymagać będzie wydania

²⁸ Postępowania administracyjne w trakcie.

decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych) oraz naliczeniu należności i opłat rocznych.

(akta kontroli str. 176-203)

Inspektor oraz wójt wyjaśniły, że wskazanych zapisów nie wprowadzono w wyniku omyłki.

(akta kontroli str. 170,379-380)

2. Przed wydaniem dwóch decyzji o wz nie dokonano uzgodnień, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu, tj.:

– przed wydaniem decyzji nr 14/2019 - w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych w przypadku działki nr (...), w sytuacji gdy jest ona położona na terenie zidentyfikowanego (ID 5620, KRTZ_ID 10801) osuwiska związanego z zaciskaniem się (zapadliska poeksploatacyjne) podziemnego wyrobiska po byłej kopalni węgla brunatnego,

– w konsekwencji nieprowadzenia gminnej ewidencji zabytków (art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁹), w przypadku decyzji nr 51/2019 - z wojewódzkim konserwatorem zabytków w sytuacji, gdy działka nr (...) leży na terenie zidentyfikowanego powierzchniowego stanowiska archeologicznego³⁰.

(akta kontroli str. 227-254)

Inspektor wyjaśniła, co następuje: *Gmina Świdnica zleca opracowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu urbanizacje z uprawnieniami na podstawie umowy. Ja nie ustalam organów, do których wysyłane są pisma o uzgodnienie. Dopiero po otrzymaniu projektu decyzji od urbanisty, w których zostają wskazane organy do uzgodnienia projektu decyzji o wz/icp (w zależności od terenu na, którym będzie prowadzona inwestycja), wskazane przez urbanistę organy są pisemnie proszone przeze mnie o uzgodnienie projektu decyzji.*

Stosownie do wyjaśnień inspektor:

– w dniu procedowania decyzji o warunkach zabudowy nr 51/2019 Gmina nie posiadała innych niż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania dokumentów stwierdzających występowanie stanowisk archeologicznych. Dopiero od 27 października 2021r. Gmina posiada Gminną Ewidencję Zabytków przyjętą Zarządzeniem Wójta Gminy Świdnica Nr 0050.106.2021, na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U z 2022r.poz.840);

– działania w zakresie opracowania gminnej ewidencji zabytków zostały rozpoczęte w roku 2021, kiedy kończyły się prace związane z opracowaniem zmiany studium. Wówczas gmina posiadała już istotną część dokumentów dotyczących wykazu zabytków, stanowisk archeologicznych, pozyskanych od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. (...) Wcześniej nie podejmowano działań w zakresie opracowania tej ewidencji z uwagi na czasochłonność prac związanych z jej opracowaniem, m.in. w zakresie dokumentacji fotograficznej do kart ewidencyjnych każdego z obiektów;

– do dnia wydania decyzji nr 14/2019 Gmina nie posiadała dokumentów pozwalających na dokładne określenie terenów osuwisk związanych z zaciskaniem się podziemnych wyrobisk po byłej kopalni węgla brunatnego.

(akta kontroli str. 255-257)

Wójt potwierdziła powyższe wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 77,385)

²⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

³⁰ Przedmiotowy obszar archeologiczny został wskazany w obowiązującym w dniu wydania decyzji studium.

Od urbanisty, która przygotowała projekty ww. umów, na podstawie zawartej z gminą umowy, otrzymano m.in. następujące informacje:

– w odniesieniu do decyzji nr 51/2019 - na dzień sporządzania projektu decyzji (...) Postulowano się lokalizacją stanowisk wskazaną na kartach ewidencji zabytków, będących w zasobie służb konserwatorskich, na mapach w skali 1:25 000. (...) Lokalizacje stanowisk archeologicznych z ustalonymi georeferencjami przekazał LWKZ pismem z dnia 3.10.2019 r. - data wpływu do Urzędu Gminy w Świdnicy 8.10.2019 r. - w ramach wniosku do sporządzanej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świdnica, tj. już po uprawomocnieniu się wydanej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy;

– w odniesieniu do decyzji nr 14/2019 - (...) dopiero na etapie sporządzania zmiany Studium uikzp, Geolog Powiatowy, (...) przekazał projekt granic terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Projekt, w tamtym czasie, wymagał uzgodnienia i przyjęcia do krajowego rejestru terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Tereny ujęto w rejestrze dopiero w 2022 roku. W dniu 2.10.2020 r., w trybie sporządzania zmiany studium, Wójt Gminy Świdnica wystąpił również z zapytaniem do Starosty Powiatu: dlaczego we wskazanych obszarach osuwania się mas ziemnych nie ujęto obszarów występowania deformacji powierzchni terenu będących wynikiem zaciskania się podziemnych wyrobisk poniemieckich kopalni węgla brunatnego - obszarów po byłych kopalniach węgla brunatnego. Na powyższe do dzisiaj nie otrzymano odpowiedzi.

(akta kontroli str. 258-260)

W odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, NIK zauważa, że występowanie obszarów dawnych kopalni na terenie miejscowości, w której zlokalizowana jest działka, dla której wydano decyzję nr 14/2019, a także informacje dotyczące zapadlisk powstałych w miejscach szybów dawnych kopalni były powszechnie dostępne (opracowania naukowe, doniesienia medialne). Wobec powyższego, przed wydaniem decyzji o wz, należało podjąć odpowiednie działania w celu weryfikacji konieczności podjęcia wymaganych uzgodnień.

3. W dokumentacji dotyczącej trzech postępowań, spośród 15 zbadanych z zakresu przeniesienia warunków i praw decyzji o wz na inne osoby, brak było wymaganych dokumentów, o których mowa w art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu, tj. w przypadku:

– postępowania RG.6730.8.2019.MW – decyzja przenosząca została wydana na dwie osoby, natomiast w dokumentacji występują: oświadczenie o przyjęciu wszystkich warunków zawartych w decyzji przenoszonej podpisane przez jedną z ww. osób oraz zgoda strony na rzecz której została wydana przenoszona decyzja dotycząca tylko jednej z ww. osób;

– postępowania RG.6730.48.2019.MW – decyzja przenosząca została wydana na rzecz jednej osoby (SB), natomiast w dokumentacji znajdują się oświadczenie o przyjęciu wszystkich warunków zawartych w przenoszonej decyzji podpisane przez inną osobę (GB) oraz zgoda na przeniesienie decyzji na rzecz dwóch innych osób (GB i KL),

– postępowania RG.6730.68.2021.MW – decyzja przenosząca została wydana na rzecz jednej osoby, a zamieszczone w dokumentacji postępowania oświadczenie o przyjęciu warunków zawartych w decyzji przenoszonej podpisała inna osoba.

(akta kontroli str. 261-275)

Inspektor oraz wójt wyjaśniły, że w procedowaniu postępowań RG.6730.8.2019.MW, RG.6730.48.2019.MW oraz RG.6730.68.2021.MW, dotyczących przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art.63 ust.5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na rzecz innej osoby, za zgodą osoby na którą

decyzja była wydana, nastąpiło przeoczenie (...) na podstawie ww. postępowań nie zostało wydane pozwolenie na budowę.

(akta kontroli str. 148,279)

4. We wszystkich badanych decyzjach o wz/decyzji icp wydanych po 3 stycznia 2022 r.³¹ nie zamieszczano pouczeń, wprowadzonych ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³², o prawie do wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji, określonych w art. 51 ust. 2h ustawy o planowaniu (decyzje icp) i art. 64 ust. 1 ww. ustawy (decyzje o wz).

(akta kontroli str. 168,462)

Inspektor oraz wójt wyjaśniły, że niezamieszczanie ww. pouczeń wynikało z przeoczenia pracownika oraz stosowania wzoru decyzji o wz/icp z lat poprzednich. Jednocześnie inspektor zadeklarowała, że *we wszystkich procedowanych odtąd decyzjach zostanie w pouczeniu zamieszczony zapis dotyczący prawa wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary.*

(akta kontroli str. 170,380)

5. Na objętych badaniem decyzjach o wz i decyzjach icp (oraz wnioskach w sprawie ich wydania) brak było adnotacji dotyczącej opłaty skarbowej lub podstawy wyłączenia lub zwolnienia, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

(akta kontroli str. 166-167)

Inspektor wyjaśniła, iż *przyjęto, że w dokumentacji postępowania preferuje się osobne dowody wpłaty dokonanej opłaty skarbowej. W trakcie trwania kontroli zlecono wykonanie pieczęci z informacją o dokonanej opłacie skarbowej, która będzie stawiana na dokumencie decyzji.*

(akta kontroli str. 170)

Wójt potwierdziła wyjaśnienia inspektor.

(akta kontroli str. 381)

6. W przypadku 16 z 40 objętych badaniem postępowań administracyjnych z zakresu wydania decyzji o wz/icp nie zawiadomiono stron o zebranych dokumentach i materiałach przed wydaniem decyzji, czym naruszono przepis art. 10 § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(akta kontroli str. 164-167)

Inspektor wyjaśniła, że w *zawiadomieniach o wszczęciu postępowań każdorazowo zawiadamiano strony postępowania również z art.10 §1 Kpa. Ze względu na dużą ilość decyzji i czas ich procedowania sporadycznie nie zawiadomiono stron postępowania przed samym wydaniem decyzji o możliwości zapoznania się z zebranych materiałem.*

(akta kontroli str. 171)

Wójt potwierdziła wyjaśnienia inspektor.

(akta kontroli str. 381)

7. W przypadku wszystkich ośmiu badanych postępowań dotyczących wydania decyzji icp, nie zawiadomiono w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty stron o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, pomimo że stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu, m.in. o postanowieniach i decyzji

³¹ W badanej próbie wystąpiło 20 decyzji wydanych po 3 stycznia 2022 r.

³² Dz.U. poz.1986.

kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

(akta kontroli str. 164-167)

Inspektor oraz wójt wyjaśnili, że w przypadku postępowań podlegających kontroli, dotyczących decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego, pisemnie zawiadomiono strony postępowania, na które prowadzona jest inwestycja, natomiast przez niedopatrzenie i znaczącą ilość postępowań nie zawiadomiono stron postępowania o postanowieniach i decyzji ostatecznej poprzez obwieszczenie i w sposób zwyczajowo przyjęty. Zarówno inspektor, jak i wójt zadeklarowały, że przy wszystkich nowych postępowaniach dotyczących wydania decyzji icp będą również stosowane zawiadomienia w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjętych, zgodnie z ustawą o planowaniu.

(akta kontroli str. 314,384)

8. W dokumentacji dotyczącej 32 prowadzonych postępowań administracyjnych z zakresu wydania decyzji o wz/icp (spośród 40 badanych) brakowało potwierdzenia przekazania wymaganych informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 (RODO), przy pierwszej czynności skierowanej do strony. Stosownie do 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.

(akta kontroli str. 164-167)

Inspektor wyjaśniła, co następuje: *Do wniosku dostępnego w Urzędzie oraz na stronie internetowej dołączona jest klauzula informacyjna o przetwarzaniu danych osobowych, w związku ze złożonym wnioskiem o warunki zabudowy. Inwestor czasem składa wnioski w sekretariacie bez klauzuli informacyjnej. Oświadczam, że wszystkie obecnie składane wnioski będą sprawdzane pod względem dostarczenia informacji o przetwarzaniu danych osobowych.*

(akta kontroli str. 171)

Wójt wyjaśniła w szczególności, że *Druki Wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy dostępne są do pobrania w Urzędzie Gminy Świdnica. Do druku załączona jest informacja, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, którą wnioskodawca otrzymuje wraz z wnioskiem. Również na stronie internetowej Gminy Świdnica www.swidnica.zgora.pl dostępny jest wzór wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy wraz z Informacją RODO. (...) Inwestor/wnioskodawca ma więc realną możliwość zapoznania się z ww. informacją jeszcze przed złożeniem wniosku w sekretariacie Urzędu (czyli „posiada tą” informację zgodnie z art. 61 § 5 in fine). Niemniej również przy pierwszej czynności skierowanej do strony, będą załączane informacje, o których mowa w art. 13 ust 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, tak aby fakt przekazania informacji o przetwarzaniu danych osobowych nie budził wątpliwości, a administrator, zgodnie z zasadą rozliczalności (art. 5 ust 2 RODO) był w stanie wykazać przestrzeżenie przez siebie przepisów w tym zakresie. Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie k.p.a. nie określa w jaki sposób obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 RODO powinien zostać spełniony.*

(akta kontroli str. 381)

9. W przypadku dwóch postępowań, dotyczących wydania decyzji o wz, postępowania wszczęto dopiero po 38 dniach (decyzja nr 38/2022) i 35 dniach (decyzja nr 40/2022) od wpływu wniosku do urzędu.

(akta kontroli str. 204-216)

Stosownie do art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Inspektor wyjaśniła, że powyższe: *wynikało z tego, że jestem jedynym pracownikiem urzędu, który zajmuje się prowadzeniem postępowań związanych z wydaniem decyzji o wz/decyzji icp. (...). Dodatkowo na swoim stanowisku zajmuję się również innymi zadaniami, m.in. sprzedażą nieruchomości, bazą adresową (nadawanie numerów porządkowych, nazw ulic), planowaniem przestrzennymi (Studium, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), gminną ewidencją zabytków. Zawiadomienia o wszczęciu postępowań oraz pisma dotyczące uzgodnień wysłałam tak szybko, jak to było możliwe.*

(akta kontroli str. 174)

Wójt potwierdziła wyjaśnienia inspektor.

(akta kontroli str. 382)

10. W przypadku jednego postępowania³³ dotyczącego wydania decyzji o wz:

– decyzja została wydana po przekroczeniu 90 dni od wpływu do urzędu wniosku o jej wydanie, tj. po upływie 118 dni od daty złożenia wniosku (po wyłączeniu czasu potrzebnego na uzgodnienia decyzji), co naruszało przepis art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu;

– jednocześnie w przypadku ww. postępowania³⁴ nie zawiadomiono stron o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy, pomimo wymogu określonego w art. 36 Kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, przy czym ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

(akta kontroli str. 204, 463)

Inspektor wyjaśniła, że *długość postępowania wynikała m.in. z nieodebrania korespondencji przez inwestora oraz późnym przekazaniem zwrotu przez placówkę Poczty Polskiej. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 3.06.2022 r. nie zostało przez inwestora odebrane, pomimo powtórnego awizowania (zwrot korespondencji do Urzędu nastąpił 24.06.2022 r.). Dnia 15 lipca 2022 r. wysłano zawiadomienie o możliwości zapoznania się z dowodami i materiałami zgromadzonymi w sprawie, które również nie zostało przez inwestora odebrane (powtórne awizo - zwrot do Urzędu 26.08.2022 r.), wskazując jednocześnie, że brak powiadomienia, o którym mowa w art. 36 Kpa wynikał z nieobierania korespondencji przez inwestora, który złożył wniosek, a który odgrywa kluczową rolę w postępowaniu.*

(akta kontroli str. 175)

Wójt dodała, że *Urząd Gminy w Świdnicy wielokrotnie składał skargę do Poczty Polskiej oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na działalność poczty, która nie realizowała należycie i terminowo swoich obowiązków i zadań. Sytuacja kadrowa i organizacyjna w placówkach Poczty Polskiej bezpośrednio przekłada się na funkcjonowanie naszego urzędu i jednostek organizacyjnych, powodując dezorganizację pracy, niezawinione przez naszych pracowników opóźnienia w pracy czy nawarstwianie się zadań do realizacji. W przypadku postępowania dotyczącego wydania decyzji o wz nr 40/2022 nie zawiadomiono stron o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy, stosownie do art. 36 Kpa z powodu przeoczenia pracownika.*

(akta kontroli str. 382-383)

³³ RG.6730.40.2022.MW

³⁴ RG.6730.40.2022.MW.

11. Przy wszystkich badanych postępowaniach, dotyczących wydania decyzji o wz/decyzji icp, nie prowadzono metryki sprawy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (dalej: rozporządzenie w sprawie metryki)³⁵.

(akta kontroli str. 164-167)

Inspektor wyjaśniła m.in., że *Jeśli chodzi o postępowania dotyczące decyzji o wz oraz decyzji icp to każde postępowanie administracyjne prowadzone jest w osobnej teczce kancelaryjnej – dokumenty poukładane są chronologicznie. Prowadzenie metryki wiązałoby się z dodatkowym czasem poświęconym na jej wypełnianie (...). Niemniej jednak deklaruję, że odtąd do postępowań o wydanie decyzji o wz lub decyzji icp metryczki będą prowadzone zgodnie z rozporządzeniem.*

(akta kontroli str. 358)

Wójt potwierdziła powyższe oraz wyjaśniła w szczególności, że *nie we wszystkich sprawach prowadzone były dotychczas metryki spraw, które są zestawieniem informacji dotyczących historii przebiegu załatwienia sprawy, przy czym nie zastępują adnotacji oraz nie stanowią dokumentu urzędowego ani dowodu z dokumentów, do których odsyłają. (...) Prowadzenie metryki wiąże się z dodatkowym czasem poświęconym na jej wypełnianie, co ma istotne znaczenie w sytuacji spiętrzenia się obowiązków pracownika zajmującego się prowadzeniem postępowań administracyjnych. Niemniej przy każdym kolejnym postępowaniu o wydanie decyzji o wz lub decyzji icp pracownik został zobowiązany do dołożenia wszelkich starań by sporządzać metrykę zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. z 2012 r. poz. 250).*

(akta kontroli str. 384-385)

12. Jedna z decyzji wydanych w 2019 r.³⁶ nie została wygaszona na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu (w trybie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa), pomimo że pozwolenie na budowę dotyczące tej samej działki uzyskała inna osoba.

(akta kontroli str. 223,267,276)

Stosownie do art 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, organ, który wydał decyzję o wz albo decyzję icp, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę.

Wójt wyjaśniła, że powyższe wynikało z przeoczenia pracownika. Inspektor wskazała ponadto, że przedmiotowa decyzja o przeniesieniu wz oraz przenoszona decyzja o wz z 2017 r. nie były procedowane w obrocie prawnym. Podała, że: *na tą samą nieruchomość o warunki zabudowy w innym terminie i na inne parametry wystąpił nowy wnioskodawca. Została wydana nowa decyzja o warunkach zabudowy Wójta Gminy Świdnica (...), na podstawie której zostało wydane pozwolenie na budowę.*

(akta kontroli str. 148, 280)

13. Wójt nie przedkładał radzie gminy projektu uchwały dotyczącej opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

(akta kontroli str. 464)

Wójt wyjaśniła m.in., *od 2010 r. Rada Gminy nie podjęła uchwały w ww. zakresie a Wójt Gminy Świdnica nie wydawał decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej ze względu na doświadczenia z ostatnich postępowań w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, prowadzonych w okresie przed 2019 r., które wykazały, że na terenie gminy Świdnica, wzrost wartości nieruchomości w związku z jej podziałem jest nieznaczny i kwota nie pokrywała nawet kosztów związanych z wyceną działek przez rzeczoznawcę majątkowego (...). W sytuacjach*

³⁵ Dz.U. poz. 250.

³⁶ Decyzja nr 48/2019.

gdy koszty przeprowadzenia dowodu z opinii rzeczoznawcy, będą przewyższać wysokość opłat adiacenckich albo gdy wzrost ten będzie tak nieznaczny, trudno mówić o celowości wszczęcia przez organ postępowania o ustalenie opłat adiacenckich. Nadto należy wskazać, że postępowania ws. naliczenia opłaty adiacenckiej prowadzone przez władze gminy w okresach wcześniejszych budziły duże kontrowersje wśród mieszkańców gminy z powodu obciążenia ich taką dodatkową opłatą (tj. obok opłat związanych z podatkiem od nieruchomości, wykonaniem infrastruktury umożliwiającej się przyłączenie do wybudowanej przez Gminę infrastruktury itp.). Samorząd podejmuje działania, aby Gmina Świdnica była atrakcyjnym miejscem do mieszkania. Celem władz Gminy jest stworzenie przyjaznych warunków do osiedlania się i budowania domów przez nowo przybyłych mieszkańców. Co więcej w przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej typu sieć kanalizacyjna, zgodnie z Wyrokiem WSA w Olsztynie z 2012-07-19 Sygnatura: II SA/OI 467/12 stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzenia kanalizacyjnego, umożliwiających ustalenie przez gminę opłaty adiacenckiej na podstawie art. 145 ust. 1 ustawy o g.n., jest to wykonanie kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości znajdujących się w zasięgu tego urządzenia, a gmina Świdnica nie wykonywała przykanalików (przyłączy) do każdej nieruchomości.

(akta kontroli str. 377-378)

NIK zauważa, że regulacje dotyczące opłat adiacenckich zawarte są w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 11 cyt. ustawy, to opłata ustalona m.in. w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał³⁷, 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 zadań³⁸. 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.

OCENA CZĄSTKOWA

Wydanie badanych decyzji o wz/icp każdorazowo poprzedzone zostało przeprowadzonym postępowaniem administracyjnym, a przygotowanie projektów decyzji zlecono osobie posiadającej stosowne uprawnienia. Prowadzone postępowania administracyjne poprzedzające wydanie decyzji o wz/icp były jednak prowadzone w sposób nie w pełni rzetelny. Wydawanie decyzji co do zasady poprzedzane zostało uzgodnieniami z wymaganymi organami. Wystąpiły jednak pojedyncze przypadki, w których nie uwzględniono uwag zawartych w postanowieniach.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań

3.1. W latach 2019-2023 (I półrocze) w urzędzie, stosownie do przedłożonej dokumentacji, nie były prowadzone kontrole wewnętrzne, ani zewnętrzne, związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

³⁷ Por. wyrok z 14 stycznia 2003 r., I SA2293/02.

³⁸ Orzeczenie odnosiło się do uchwały rady gminy w sprawie stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania kanalizacji, niemniej konstatacja ta ma charakter ogólny i dotyczyła zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w podziale dochodów publicznych.

Zagadnienia związane z wydawaniem ww. decyzji nie były również przedmiotem audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 393-395)

Zgodnie z wyjaśnieniami sekretarz gminy, potwierdzonych wyjaśnieniami wójt, nad zapewnieniem terminowego i prawidłowego pod względem merytorycznym załatwiania spraw objętych powyższym zakresem oraz terminowego i zgodnego z prawem prowadzenia postępowania administracyjnego czuwa w sposób bezpośredni Kierownik Referatu. Nadzór taki sprawowany jest na bieżąco np. podczas organizowanych narad kierownika z pracownikami. Narady takie służą bieżącej wymianie informacji oraz umożliwiają kierownikowi bieżący monitoring spraw załatwianych przez referat. Dodatkowo wszelkie sprawy omawiane są podczas cyklicznych narad kierownictwa urzędu z Wójtem, podczas których uzgadniane jest wspólne stanowisko w sprawie oraz zakres współpracy w realizacji zadań. Bieżąca analiza ryzyka prowadzona w Urzędzie nie wykazała potrzeby przeprowadzania kontroli wewnętrznej w zakresie realizacji zadań dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

(akta kontroli str. 144,394)

3.2. Zarządzeniem Wójta Gminy Świdnica z dnia 16 sierpnia 2016 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Świdnica³⁹ wprowadzono m.in. obowiązek oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem. W sporządzanych sprawozdaniach dotyczących zarządzania ryzykiem oraz kwestionariuszach zarządzania ryzykiem nie wskazywano wprost na zadania związane z wydawaniem decyzji o wz ani decyzji icp. Stosownie do wyjaśnień Kierownik referatu, w sporządzanych sprawozdaniach dotyczących zarządzania ryzykiem oraz kwestionariuszach zarządzania ryzykiem ujęte są wszystkie decyzje administracyjne wydawane przez Referat w trybie Kpa, w tym również decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Celem działania Referatu Gospodarki i Rozwoju jest wydawanie zgód, zaświadczeń, uzgodnień, postanowień i decyzji zgodnych w przepisami prawa materialnego i procesowego we wszystkich obszarach działalności gminy będących w obowiązkach Referatu, a wydanie jakiegokolwiek decyzji administracyjnej rodzi ryzyka o tym samym charakterze bez względu na przepisy prawa materialnego, na podstawie których wydawana jest konkretna decyzja.

(akta kontroli str. 396-397,447)

Przykładowo, w kwestionariuszu zarządzania ryzykiem sporządzonym w 2023 roku, w zakresie wydawania m.in. decyzji administracyjnych, wskazano w szczególności na takie ryzyka jak: nieobecność pracownika/brak zastępstwa (określając wpływ jako poważny, prawdopodobieństwo jako średnie, a jako planowaną metodę przeciwdziałania ryzyku przesunięcie pracownika), zmianę przepisów prawa (określając prawdopodobieństwo i wpływ jako średnie, a przeciwdziałanie poprzez śledzenie zmian przepisów prawa), czy odwołania od decyzji/skarga (określając wpływ jako poważny, prawdopodobieństwo jako prawdopodobne, a jako metodę przeciwdziałania wskazano kontrolę wykonawcy/pracowników).

(akta kontroli str. 430,437)

3.3. W okresie objętym kontrolą w urzędzie prowadzono rejestry decyzji o wz oraz rejestry decyzji icp. Wskazane rejestry z 2023 r. były prowadzone według wzorów określonych w rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji⁴⁰, natomiast w latach

³⁹ Zarządzenie nr 111/2016.

⁴⁰ Stosownie do § 2 ust. 1-2 cyt. rozporządzenia, wzór rejestru decyzji o warunkach zabudowy określa załącznik nr 1 do rozporządzenia, natomiast wzór rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego: o znaczeniu krajowym i wojewódzkim określa załącznik nr 2 do rozporządzenia, o znaczeniu powiatowym i gminnym określa załącznik nr 3 do rozporządzenia, na terenach zamkniętych określa załącznik nr 4 do rozporządzenia.

2019-2022 nie były prowadzone zgodnie ze wskazanymi wzorami. Rejestry za lata 2019-2022 prowadzone były nie w pełni rzetelnie, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 467, 478-573)

3.4. Corocznie, w okresie objętym kontrolą, w urzędzie opracowywano i przekazywano do Głównego Urzędu Statystycznego, zgodnie ze wzorem, sprawozdanie PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, czym wywiązano się z obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁴¹.

W wyniku weryfikacji rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji dotyczących liczby wydanych decyzji o wz oraz decyzji icp ustalono, że dane zawarte w sprawozdaniach PZP-1, w powyższym zakresie, nie były w pełni zgodne z liczbą faktycznie wydanych decyzji, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W latach 2019-2023 nie przekazywano Marszałkowi Województwa Lubuskiego kopii decyzji icp, o których mowa w art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu, co wskazano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 468, 470-477)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rejestry decyzji o wz oraz decyzji icp były prowadzone w latach 2019-2022 w sposób nie w pełni rzetelny, tj. w rejestrach decyzji o wz/decyzji icp powielane były pozycje lub występowały puste wiersze, a także wykazywano w nich pisma, zestawienia lub postanowienia. Ustalono, że:

– w przypadku rejestrów decyzji o wz podwójnie wskazano: rejestr dla: 2019 roku: pozycje 25 i 89, dla 2020 roku – pozycje 78, 14, dla 2021 roku – pozycje 31, 63, natomiast dla 2022 roku – pozycje 51,63,64,72 wskazano podwójnie, a pozycje 71,108 były pustymi wierszami;

– w przypadku kwartalnych rejestrów decyzji icp za lata 2019-2021 wielokrotnie wskazano te same pozycje, w rejestrze decyzji icp z 2022 roku zamieszczono zestawienie (poz.1), sprawozdanie (poz. 17), w rejestrach decyzji o wz z 2020 r. (poz. 88) i z 2021 r. (poz. 29, 159) zamieszczono postanowienia.

(akta kontroli str. 468,478-573)

Inspektor wyjaśniła, że w rejestrach (...) wpisywane były wszystkie postępowania, pisma, postanowienia dotyczące spraw związanych z decyzjami o warunkach zabudowy i inwestycji celu publicznego. Jeśli chodzi o podwójne pozycje występujące w rejestrach, to niektóre sprawy były wcześniej procedowane, a następnie dopiero wpisywane do rejestru, co powodowało, że w postępowaniu administracyjnym taki numer już istnieje. Puste miejsca w rejestrze z roku 2022 wynikają z wcześniej zarezerwowanych spraw, których procedowanie nie nastąpiło na przykład poprzez wycofanie całego wniosku przez inwestora przed rozpoczęciem sprawy. Prowadzenie kwartalnych rejestrów inwestycji celu publicznego miało miejsce ze względu na prowadzoną równocześnie sprawozdawczość – sprawozdania kwartale do Wojewody, w których wykazywano zakończone decyzje icp oraz złożone wnioski w danym kwartale, które pokrywały się w kwartale następnym ze względu na toczące się postępowanie.

(akta kontroli str. 450)

Wójt potwierdziła wyjaśnienia inspektor.

(akta kontroli str. 145-146)

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 773.

2. Rejestry wydanych decyzji o wz z lat 2019-2022 oraz rejestry decyzji icp z lat 2019-2022 nie były prowadzone zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru.

(akta kontroli str. 468,478-572)

Inspektor wyjaśniła, że ze względu na kontynuację i przyzwyczajenie rejestry spraw dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz dotyczące wydawania decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego prowadzone były drukach obowiązujących w latach poprzednich. W roku 2023 wszystkie rejestry prowadzone są na obowiązujących drukach zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 449-450)

Wójt potwierdziła wyjaśnienia inspektor.

(akta kontroli str. 145)

3. Wskazane w sprawozdaniach PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* za lata 2019-2022 dane dotyczące liczby decyzji o wz oraz decyzji icp nie były w pełni zgodne z liczbą faktycznie wydanych decyzji w roku, ani decyzji wskazanych w rejestrach wydanych decyzji.

Liczba wydanych faktycznie w danym roku decyzji różniła się od liczby wskazanej w sprawozdaniu w przypadku:

- 2019 r. o: 12 decyzji o wz, dwie decyzje odmowne o wz, cztery decyzje icp,
- 2020 r. o: 11 decyzji o wz, osiem decyzji icp,
- 2021 r. o: 36 decyzji o wz, jedną decyzję odmowną o wz, osiem decyzji icp,
- 2022 r. o: pięć decyzji o wz, jedną decyzję odmowną o wz, pięć decyzji icp.

(akta kontroli str. 448,470-477)

Inspektor oraz wójt, wyjaśniając niewłaściwe wskazanie liczby decyzji w sprawozdaniu, wskazały m.in., że różnice w ilości wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz ustaleniu inwestycji celu publicznego wykazanych w sprawozdaniach PZP-1 wynikają z terminów procedowania sprawy.

(akta kontroli str. 147,452)

4. W latach 2019-2023 urząd, wbrew art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym, nie przekazywał Marszałkowi Województwa Lubuskiego kopii decyzji icp.

(akta kontroli str. 469)

Stosownie do 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.

Inspektor wyjaśniła, że w latach 2019 – 2023, jak i w latach poprzednich nie przekazywano kopii decyzji z przeprowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących inwestycji celu publicznego. Taka sytuacja była kontynuowana z lat poprzednich, a Marszałek Województwa nie wnosił zastrzeżeń (ponagleń odnośnie obowiązku przekazania tych decyzji) stosownie do art. 57 ust.4 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 449)

Wójt potwierdziła powyższe wyjaśnienia, dodając że projekty decyzji przekazywano Marszałkowi Województwa do uzgodnień, a więc przyjęto że Marszałek posiada wiedzę o planowanych inwestycjach.

(akta kontroli str. 144-145)

OCENA CZĄSTKOWA

W urzędzie ustalono zasady funkcjonowania kontroli zarządczej oraz wprowadzono obowiązek oceny i zarządzania ryzykiem. Sprawowany nadzór nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji o wz/icp był jednak nie w pełni skuteczny. W latach 2019-2022 rejestry decyzji o wz oraz decyzji icp prowadzono niezgodnie

z wymaganym wzorem oraz nie w pełni rzetelnie. Wywiązywano się z obowiązku sporządzenia sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, jednak wystąpiły nieprawidłowości w zakresie wskazywanych w sprawozdaniach liczb decyzji o wz/icp. Nie przekazywano ponadto Marszałkowi Województwa Lubuskiego kopii decyzji icp, pomimo wymogu określonego w art. 57 ust.4 ustawy o planowaniu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Uwzględnianie w decyzjach o wz stanowisk organów uczestniczących w ich uzgadnianiu.
2. Poprzedzanie wydania decyzji o wz rzetelną weryfikacją w zakresie potrzeby uzgodnień z wymaganymi organami.
3. Egzekwowanie dokumentów wymaganych przepisem art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu podczas prowadzenia postępowań z zakresu przeniesienia warunków i praw decyzji o wz.
4. Zamieszczanie w decyzjach pouczeń określonych w art. 51 ust. 2h (decyzje icp) i art. 64 ust. 1 (decyzje o wz) ustawy o planowaniu.
5. Zamieszczanie na decyzjach o wz / icp adnotacji dotyczącej opłaty skarbowej albo podstawy wyłączenia lub zwolnienia, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
6. Zapewnianie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego.
7. Wydawanie decyzji o wz w terminie określonym w art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu oraz wszczynanie postępowań dotyczących wydania decyzji bez zbędnej zwłoki.
8. Zawiadamianie stron postępowania o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie.
9. Prowadzenie, w postępowaniach dotyczących wydania decyzji o wz/icp, metryki sprawy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie metryki.
10. Dokumentowanie przekazywania stronom postępowania 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).
11. Zawiadamianie stron o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości w przypadkach określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu.
12. Stwierdzanie wygaśnięcia decyzji o wz w sytuacji wystąpienia przesłanki wskazanej w art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu.
13. Podjęcie działań zmierzających do uwzględnienia uczestnictwa właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich.

15. Prowadzenie rejestrów wydanych decyzji o wz/icp zgodnie ze wzorami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji.
14. Wykazywanie w sprawozdaniach PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* prawidłowej liczby wydanych decyzji o wz/icp.
15. Rzetelne prowadzenie rejestrów wydanych decyzji o wz/icp.
16. Przekazywanie Marszałkowi Województwa Lubuskiego kopii decyzji icp, stosownie do art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu.
17. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji o wz/icp w celu zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań, terminowego wydawania decyzji i rzetelnej realizacji obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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, 12 września 2023 r.

Kontroler
Marzena Mielcarek
doradca ekonomiczny

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