



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG 411.003.01.2022

Pan  
Paweł Tymszan  
Wójt Gminy Deszczno  
Urząd Gminy Deszczno  
ul. Lubuska 90  
66-446 Deszczno

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Kontrola nr R/22/003/LZG - Zapewnianie przez wybrane gminy województwa lubuskiego ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
lzg@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Deszczno, ul. Lubuska 90, 66-446 Deszczno (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i> ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Paweł Tymczas – Wójt Gminy Deszczno od dnia 16.11.2014 r. (dalej: <i>Wójt</i> ).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie organizacyjne urzędu do realizacji kontrolowanych zadań.</li><li>2. Decyzje o warunkach zabudowy.</li><li>3. Wygaszanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.</li><li>4. Rejestr oraz sprawozdawczość w zakresie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do czasu zakończenia kontroli <sup>1</sup> ) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zdzisław Szafranski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/87/2022 z 23.09.2022 r.</li><li>2. Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/88/2022 z 23.09.2022 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-6)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Według stanu na 31.12.2021 r. około 94,8% powierzchni gminy nie było objętej ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP)<sup>4</sup>. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy, zostało opracowane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (*Studium*)<sup>5</sup>, które nie było w pełni aktualne. Nie ujęto w nim bowiem części wymaganych<sup>6</sup> obszarów i terenów górniczych. Na terenach nieobjętych MPZP gospodarowanie przestrzenią odbywało się w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (*decyzje o WZ*)<sup>7</sup> oraz w oparciu o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W okresie objętym kontrolą, dla terenu gminy, wnioskodawcy uzyskali 697 decyzji o WZ<sup>8</sup>. Wydawanie decyzji w tych sprawach było poprzedzane prawidłowo prowadzonymi (poza wyjątkiem) postępowaniami administracyjnymi oraz uzgodnieniami z innymi

<sup>1</sup> Tj. do dnia 8.12.2022 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623 - dalej: *ustawa o NIK*.

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

<sup>4</sup> 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* (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.), dalej: *ustawa o planowaniu* lub *u.p.z.p.*

<sup>5</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy o *planowaniu*.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.) – dalej: *ustawa Prawo geologiczne i górnicze* - obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

<sup>7</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy o *planowaniu*.

<sup>8</sup> Uprawniających do wybudowania 1.815 budynków.

organami i podmiotami. Spośród 40 skontrolowanych decyzji o WZ, 17 z nich zostało wydanych dla terenów określonych w Studium jako tereny zabudowy mieszkaniowej. W celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury ponoszono wydatki majątkowe, m.in. na inwestycje związane z drogami i ich oświetleniem. W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem Gminy. Partycypacja osób uzyskujących decyzje o WZ, w ponoszeniu opłat<sup>9</sup> związanych ze zwiększeniem wartości nieruchomości była zbyt mała, co jak wyjaśnił Wójt mogło wynikać w części z niedoskonałości przepisów.

Pomimo nieprawidłowego deklaratowania podatku od nieruchomości przez część podatników, prowadzących działalność na terenach nie objętych MPZP, dzięki staraniom pracowników Urzędu jeszcze w toku kontroli, udało się podjąć działania zmierzające do skorygowania deklaratowanych kwot podatku.

Urząd nie w pełni prawidłowo realizował obowiązki dotyczące prowadzenia rejestru decyzji o WZ oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż rejestry te nie były odpowiednio szczegółowe. Sprawozdania PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*) były opracowywane terminowo, jednak zawierały one częściowo błędne dane.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji kontrolowanych zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Deszczno położona jest w Powiecie Gorzowskim, obejmuje obszar 168,35 km<sup>2</sup>, w skład Gminy wchodzi 21 sołectw<sup>11</sup>. Gminę zamieszkiwało 10.197 mieszkańców (stan na koniec III kwartału 2022 r.). W trzech największych miejscowości Gminy mieszkało: Osiedle Poznańskie 1.457 osób, Deszczno 1.340 osób, Karnin 774 osoby.

(akta kontroli str. 56-79, 119, 240-244)

1.2. Prowadzenie spraw związanych z zagadnieniami niniejszej kontroli NIK przypisano w Urzędzie<sup>12</sup> referatowi gospodarki i rozwoju (dalej: *referat*). W szczególności do zadań referatu należało:

- opracowywanie i nadzór nad realizacją oraz weryfikacja MPZP,
- przygotowywanie materiałów do dokumentów planistycznych Gminy,
- koordynacja i obsługa działań związanych z opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentów planistycznych,
- prowadzenie i aktualizacja rejestru MPZP,
- prowadzenie spraw związanych z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,

<sup>9</sup> Stanowiących dochód Gminy.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Białobłocie, Bolemin, Borek, Brzozowiec, Ciecierzycze, Deszczno, Dzierzawice, Dzierzów, Glińnik, Karnin, Kielpin, Koszęcin, Krasowice, Łagodzin, Maszewo, Niwica, Orzelec, Osiedle Poznańskie, Plonica, Prądocin, Ulim ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Deszczno\\_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Deszczno_(gmina))) [dostęp: 1.12.2022 r.]

<sup>12</sup> W Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Deszczno, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 5/2022/W Wójta Gminy Deszczno z dnia 28.03.2022 r.

- prowadzenie rejestru decyzji o WZ oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 56-79, 119, 240-244)

Kierownik referatu ukończył studia na kierunku *gospodarka przestrzenna*, posiadał uprawnienia budowlane do  *kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń*.

(akta kontroli str. 106-112)

Prowadzenie spraw uwzględniono w zakresach czynności pracowników referatu. W zakresie obowiązków i odpowiedzialności kierownika referatu zapisano, iż zadania szczegółowe pracownika obejmowały, m.in.:

- wydawanie decyzji o WZ,
- prowadzenie procedury ustalania warunków zabudowy i ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- prowadzenie procedur w zakresie ustalania MPZP oraz ustalania Studium, a także zmian Studium i planów zagospodarowania przestrzennego,
- prowadzenie rejestrów dotyczących planowania przestrzennego,
- przygotowywanie wniosków o warunkach zabudowy i ustalenie inwestycji celu publicznego w imieniu gminy.

W zakresie obowiązków i odpowiedzialności inspektora ds. planowania przestrzennego ww. referatu zapisano, iż zadania szczegółowe pracownika obejmowały, m.in.:

- prowadzenie kompletnej procedury ustalania warunków zabudowy i ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- wydawanie decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ oraz zmian decyzji tych decyzji,
- prowadzenie procedur w zakresie ustalania MPZP oraz ustalania i zmian Studium.

(akta kontroli str. 80-91)

**1.3.** W Urzędzie w 2012 r. wprowadzono uregulowania w zakresie konfliktu interesów, tj. uregulowano przypadki, w których osoby prowadzące postępowania administracyjne lub wydające decyzje administracyjne (art. 24 § 1 kpa<sup>13</sup>) występowały z wnioskami dotyczącymi MPZP lub z wnioskami o wydanie decyzji o WZ. W Kodeksie etyki pracowników Urzędu zapisano m.in., że pracownik Urzędu w przypadku konfliktu interesu w sprawach prywatnych i służbowych wyłącza się z działań mogących wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność.

(akta kontroli str. 92-105)

W badanym okresie pracownicy Urzędu prowadzący postępowania administracyjne lub wydający decyzje administracyjne złożyli ogółem sześć wniosków o wydanie decyzji o WZ. Dwaj pracownicy złożyli takie wnioski w imieniu własnym, natomiast dwaj pracownicy złożyli takie wnioski jako pełnomocnicy właścicieli nieruchomości. W tych sprawach cztery decyzje o WZ były wydane przez Wójta Gminy Deszczno. Natomiast w przypadku dwóch wniosków złożonych przez Wójta Gminy Deszczno, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: SKO) do rozpatrzenia tych wniosków wyznaczało inne organy (Wójta Gminy Santok i Wójta Gminy Kłodawa<sup>14</sup>).

(akta kontroli str. 281-289, 769-770)

Wyznaczony przez SKO do prowadzenia postępowania, Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego dla Gminy Deszczno wydał decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji:  *budowa dwudziestu dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem na działce o łącznej powierzchni 2,4 ha<sup>15</sup>*.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022, poz. 2000, ze zm.) – dalej: *kpa*.

<sup>14</sup> Projekt decyzji o WZ na salon samochodowy wraz z serwisem, infrastrukturą techniczną i z zagospodarowaniem był sporządzany przez osobę posiadającą kwalifikacje do sporządzania projektów takich decyzji (dyplom wydany przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych nr 64514 z dnia 16.06.2009 r.).

<sup>15</sup> Projekt decyzji o WZ został sporządzany przez osobę posiadającą dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury Politechniki Poznańskiej nr 5537.

(akta kontroli str. 829-836)

1.4. W kontrolowanym okresie zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ nie były przedmiotem kontroli zarządczej. Przedstawiono to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 153-167, 842)

1.5. Uchwałą Nr XVI/119/2015 Rady Gminy Deszczno z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Deszczno na lata 2008-2015”, dokonano przedłużenia do roku 2020 okresu obowiązywania ww. Strategii. Dokument ten określał politykę rozwoju gminy w oparciu o trzy zasady: racjonalnego gospodarowania, zrównoważonego rozwoju<sup>16</sup>, partycypacji społecznej (czyli „uspołecznienie procesu zarządzania rozwojem gminy”. Chodzi tu o włączenie, w prace planistyczne i realizacyjne dotyczące dalszego rozwoju gminy, jak najszerszego grona mieszkańców i reprezentantów społeczności lokalnej).

(akta kontroli str. 417-453)

Uchwałą Nr XXXIII/302/21 Rady Gminy Deszczno z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Deszczno na lata 2021-2030, określono szczegółowy tryb i harmonogram opracowania Strategii Rozwoju Gminy. Zagadnienie dotyczące harmonogramu przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 415-416, 454-458)

1.6. Studium stanowi załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Deszczno<sup>17</sup> z 22.05.2017 r. Uchwałą Rady Gminy Deszczno<sup>18</sup> z 28.09.2020 r. uchwalono zmianę ww. Studium. Określono następujące szczegółowe ustalenia Studium w zakresie:

- powierzchni biologicznie czynnej (wartości różne dla poszczególnych terenów, od minimum 5% do minimum 60%),
- wysokości zabudowy (wartości różne dla poszczególnych terenów – maksymalnie do 12 metrów, do 15 metrów, do 17 metrów),
- minimalnej powierzchni działki budowlanej (wartości różne dla poszczególnych terenów, od minimalnej 300 m<sup>2</sup>, do minimalnej 2.000 m<sup>2</sup>).

(akta kontroli str. 32-51, 117)

W Studium zawarto<sup>19</sup> m.in. następujące zapisy:

- tereny mieszkaniowe (3.4.2.): *rozwój zabudowy mieszkaniowej na terenie gminy został określony w oparciu o nowe tereny inwestycyjne zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej. Dodatkowym elementem są obszary sankcjonujące ustalenia obowiązujących planów miejscowych,*
- maksymalne w skali Gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę (3.20.): *zapotrzebowanie na nową zabudowę (dom w zabudowie jednorodzinnej na działce o powierzchni 1.000 m<sup>2</sup>) może być wypełnione np. na powierzchni netto 351,6 ha zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,*
- syntezę ustaleń Studium (4.): *w granicach gminy Deszczno zakłada się uzupełnienie istniejącej zabudowy w celu tworzenia zwartych układów urbanistycznych. Nową zabudowę stanowiącą uzupełnienie istniejących układów lokalizuje się w sąsiedztwie dróg, co minimalizuje koszty rozbudowy sieci infrastruktury technicznej i drogowej.*

<sup>16</sup> Uznawanie nadrzędności wymogów ekologicznych w stosunku do procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzeni gminy. Innymi słowy, dalszy rozwój gminy nie może odbywać się „kosztem” środowiska przyrodniczego.

<sup>17</sup> Nr XXXIII/281/2017.

<sup>18</sup> Nr XXVI/229/20.

<sup>19</sup> W Studium: nie określono następujących szczegółowych ustaleń w zakresie: powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, geometrii dachu, nie wskazano terenów, dla których istnieje obowiązek uchwalenia MPZP, nie wskazano także obszarów, dla których należy przeprowadzić scalenia i podziały nieruchomości.

*Zaleca się lokalizowanie nowych budynków w liniach zabudowy wyznaczonych przez istniejącą zabudowę. Wyznaczenie terenów pod zabudowę powinno powstrzymać niekorzystny proces ekspansji zabudowy na terenach rekreacyjnych i rolnych. Co istotne, poza wskazanymi terenami mieszkaniowymi nie dopuszcza się tworzenia zabudowy mieszkaniowej (w tym siedliskowej) na terenach rolnych.*

W Studium nie ujęto niektórych obszarów i terenów górniczych, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 32-51, 117, 459-510, 548-563)

1.7. W okresie objętym kontrolą były uchwalone cztery MPZP<sup>20</sup>. Dokonano sześciu zmian MPZP. Powierzchnie objęte zmianami wynosiły od 0,81 ha do 40,13 ha. I tak np.:

- 26.08.2019 r. dokonano zmiany MPZP z 23.09.1999 r. Powierzchnia objęta zmianą wynosiła 5,17 ha, zmieniono dotychczasową funkcję ze sportowej na rzecz usług o charakterze publicznym wraz z obsługą komunikacyjną (koszt zmiany wynosił 7.920 zł brutto),
- 26.08.2019 r. dokonano zmiany MPZP z 20.12.2001 r. Powierzchnia objęta zmianą wynosiła 2,09 ha, zmieniono dotychczasową funkcję z zabudowy letniskowej na rzecz funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z obsługą komunikacyjną.

(akta kontroli str. 52, 837)

Liczby obowiązujących w gminie MPZP i powierzchnie nimi objęte były następujące:

- wg stanu na 31.12.2019 r. oraz wg stanu na 31.12.2020 r. obowiązywały 62 MPZP, powierzchnia nimi objęta obejmowała obszar 834 ha, tj. 4,9% powierzchni Gminy,
- wg stanu na 31.12.2021 r. obowiązywały 64 MPZP, powierzchnia nimi objęta obejmowała obszar 875 ha, tj. 5,2% powierzchni Gminy.

(akta kontroli str. 7-31, 116)

Wójt odnośnie przyczyn:

- stosowania decyzji o WZ jako podstawowego instrumentu kształtowania ładu przestrzennego Gminy wyjaśnił m.in., że: *decyzje o warunkach zabudowy pozwalają w stosunkowo szybki sposób przygotować teren inwestycyjny. Ustalanie miejscowych planów dla obszaru całych miejscowości utrudniałoby proces inwestycyjny w przyszłości i rodziłoby liczne konflikty oraz niezadowolenie mieszkańców. Ponadto procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest długotrwała, a często w trakcie jego procedowania zmienia się polityka inwestycyjna poszczególnych inwestorów/właścicieli nieruchomości. Tymczasem zmiana planu jest, podobnie jak jego uchwalenie, niezwykle kosztowna i skomplikowana. Gmina nie posiada wystarczających środków finansowych na objęcie całej gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, ponadto wyłączenie części terenów spod zabudowy za pomocą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego rodziłoby roszczenia odszkodowawcze właścicieli nieruchomości,*
- pokrycia MPZP obszaru 875 ha niesporządzenia dla części miejscowości Osiedle Poznańskie MPZP, wyjaśnił m.in., że *40% terenu Gminy Deszczno stanowią lasy, natomiast ok. 50% pokrywają użytki rolne. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powstawały w zależności od potrzeb, najczęściej na obszarach już wcześniej objętych planami. Dodatkowo sporządzanie miejscowych planów wiąże się z dużymi nakładami finansowymi, których gmina nie posiadała.*

(akta kontroli str. 758, 763)

1.8. Uchwałą Nr LI/428/2018 Rady Gminy Deszczno z dnia 19 września 2018 r. w sprawie *aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Deszczno i planów miejscowych*, przyjęto stosownie do art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu ocenę aktualności Studium oraz MPZP. W załączniku

<sup>20</sup> Uchwały Rady Gminy Deszczno: nr XIV/127/19 z 26.08.2019 r., nr XIV/13/19 z 26.08.2019 r., nr XXX/262/21 z 01.02.2021 r., nr XXXIII/317/21 z 10.05.2021 r.

do ww. uchwały określono m.in., że:

- analiza obowiązujących MPZP na terenie gminy wykazała, że *dokumenty te sporządzane były dla obszarów, często w znacznym oddaleniu od siebie, oraz rozdrobnieniu, które umożliwiało określenie ładu przestrzennego jedynie w stosunku do najbliższego sąsiedztwa,*
- *ze względu na niewielki procent pokrycia gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego stały się one [decyzje o WZ] głównym narzędziem planistycznym w Gminie,*
- w latach 2013-2018 (w okresie sześciu lat) wydano łącznie ponad 900 decyzji o WZ oraz ponad 200 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 362-414)

Nie zostały zrealizowane zaplanowane na lata 2019-2020 zadania związane ze sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w oparciu o dwie uchwały, tj. uchwałę Nr XLVII/402/2018 Rady Gminy Deszczno z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Deszczno – obręb Deszczno oraz o uchwałę Nr XLVII/403/2018 Rady Gminy Deszczno z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Deszczno – obręb Osiedle Poznańskie.

(akta kontroli str. 362-414)

Wójt wyjaśnił m.in., że *powodem odstąpienia od ich realizacji była zmiana zamierzeń inwestycyjnych wnioskodawców. Wieloletni program sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest sporządzany co najmniej raz w trakcie kadencji rady gminy. Przy sporządzaniu nowego dokumentu zostanie on zaktualizowany.*

(akta kontroli str. 762-763)

**1.9.** W uchwale Rady Gminy Deszczno z dnia 25.03.2013 r.<sup>21</sup> sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Deszczno – obręb Osiedle Poznańskie zapisano, iż odnośnie ustalenia stawek procentowych, na podstawie których ustala się jednorazową opłatę, określoną w stosunku procentowym od wzrostu wartości nieruchomości: określa się stawkę służącą do naliczania jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu w wysokości 30%.

Odnośnie lokalnych zasad i wymogów służących ochronie ładu przestrzennego zapisano, iż ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych jako MN (terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) obejmują w szczególności następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu:

- a) obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy, określone na rysunku planu,
- b) maksymalna wysokość budynków, mierzona od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku do najwyższego punktu pokrycia dachu: (mieszkalnych 9 m, gospodarczych i garaży 5 m),
- c) maksymalna wysokość obiektów budowlanych innych niż budynki 14 m,
- d) liczba kondygnacji nadziemnych budynków mieszkalnych nie większa niż 2,
- e) intensywność zabudowy: (minimalna 0,1, maksymalna 0,6),
- f) geometria dachu – dachy spadziste, o symetrycznych połaciach bryły głównej i kącie nachylenia połaci dachowych od 25° do 45°,
- g) powierzchnia zabudowy: nie większa niż 30% powierzchni działki budowlanej,
- h) powierzchnia biologicznie czynna: nie mniejsza niż 50% powierzchni działki budowlanej.

(akta kontroli str. 224-238)

---

<sup>21</sup> Nr XXXVII/307/2013.

**1.10.** W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubuski nie wydawał rozstrzygnięć nadzorczych w sprawach MPZP Gminy Deszczno.

W badanym okresie wniesiono dwie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. dotyczące MPZP Gminy Deszczno<sup>22</sup>. Jedna skarga została odrzucona, jedna skarga podczas kontroli NIK była w trakcie procedowania przed NSA. W skardze kasacyjnej z 17.05.2022 r. złożonej do NSA od wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17.02.2022 r. na uchwałę Rady Gminy z dnia 28.09.2020 r.<sup>23</sup> w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Deszczno, zapisano m.in., że zdaniem strony skarżącej doszło do naruszenia prawa materialnego oraz uchybiono trybowi i zasadom uchwalania Studium, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały.

(akta kontroli str. 125-152)

W okresie objętym kontrolą, nie były zgłaszane przez właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości żądania, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, oraz o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 ustawy o *planowaniu*.

(akta kontroli str. 118)

**1.11.** Gmina nie zgłaszała propozycji zmian do projektu ustawy o *zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*<sup>24</sup>.

Wójt Gminy odnośnie:

a) utrudnień i ograniczeń prawnych napotykanym przy realizacji zadań objętych kontrolą wskazał, m.in. na:

- niejednolite orzecznictwo, niejednoznaczne przepisy prawa, 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,
- problem z ustaleniem 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,
- brak aktualizacji danych adresowych w ewidencji gruntów i budynków przez właścicieli nieruchomości, co rodzi problemy ze skutecznym ich zawiadomieniem,
- 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.

b) wysokości środków finansowych, które należałoby zabezpieczyć na pełną realizację zadań dla zapewnienia ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wskazał, m.in. że *wysokość środków finansowych jest ciężka do oszacowania. Wiązałaby się z digitalizacją danych przestrzennych dotyczących wydanych już decyzji o warunkach zabudowy, udostępniania w geoportalach szczegółowych danych o pochodzeniu gruntów, map oddziaływania rowów melioracyjnych itp. Dodatkowo należałoby zakupić sprzęt informatyczny, aplikacje do prowadzenia rejestrów decyzji i udostępnianiu ich w formie przestrzennej, programy typu Autocad. Koszt w skali gminy szacuje na*

<sup>22</sup> 1) skarga dotycząca uchwały Nr XXX/262/21 – zawieszono postępowanie sądowo-administracyjne ze względu na procedowanie skargi dotyczącej zmiany Studium; uchwała Nr XVII/132/2015 – skarga odrzucona;

2) skarga na uchwałę dotyczącą zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr XXVI/229/20) – skarga kasacyjna w trakcie procedowania.

<sup>23</sup> Nr XXVI/229/20.

<sup>24</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw> [dostęp: 1.12.2022 r.].



ok. 2-3 mln zł. Każdorazowa aktualizacja studium to koszt w granicach od 60 do 100 tys. złotych. Natomiast w przypadku chęci objęcia całej gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego koszt wyniósłby nawet kilkanaście milionów złotych.  
(akta kontroli str. 757-748)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Studium nie ujęto niektórych<sup>25</sup> obszarów i terenów górniczych, w sytuacji, gdy:
- art. 95 ust. 1 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* określa, że udokumentowane złoża kopalin w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
  - art. 104 ust.1 ww. ustawy stanowi m.in., że obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.  
(akta kontroli str. 32-51, 117, 459-510, 548-563)

Wójt oraz kierownik referatu odnośnie przyczyn niewskazania w *Studium* terenów, dla których istnieje obowiązek uchwalenia wyjaśnili, m.in.: *poza obszarami i terenami górniczymi nie stwierdzono obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów przestrzeni publicznej. Procedura zmiany studium jest czasochłonna i kosztochłonna. Biorąc pod uwagę planowaną zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która ma wycofać z funkcjonowania studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, uznano, że przeprowadzenie procedury zmiany studium byłoby niezasadne ekonomicznie, gdyż nowy dokument mógłby zostać uchwalony w zupełnie nowym stanie prawnym i z miejsca stałby się nieaktualny.*

(akta kontroli str. 762-764, 782-783)

2. Uchwałą Nr XXXIII/302/21 Rady Gminy Deszczno z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu *Strategii Rozwoju Gminy Deszczno na lata 2021-2030*, określono szczegółowy tryb i harmonogram opracowania *Strategii Rozwoju Gminy*, m.in.:

- opracowanie przez Wójta projektu *Strategii* uwzględniającego wynik konsultacji – termin realizacji październik 2021 r.,
  - przygotowanie przez Wójta projektu *Strategii* do przedłożenia Zarządowi Województwa Lubuskiego oraz jego przedłożenie - termin realizacji listopad 2021 r.
- Do dnia 29.11.2022 r. nie zrealizowano powyższego harmonogramu. W Gminie trwały prace analityczne związane z przygotowaniem nowej *Strategii* do 2030 r. (analiza demograficzna, przestrzenna, społeczno-gospodarcza, infrastrukturalna).

(akta kontroli str. 415-416, 454-458)

Wójt wyjaśnił m.in, że: *z uwagi na niezależne od Gminy okoliczności związane z przyjmowaniem dokumentów strategicznych i programowych na poziomie krajowym (m.in. Umowa Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej na lata 2021-2027, której podpisanie nastąpiło dopiero w VI 2022 r.) i regionalnym (m.in. podpisanie Kontraktu Programowego nastąpiło dopiero w X 2022 r., na dzień sporządzenia niniejszego pisma nadal procedowany jest projekt programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Województwa Lubuskiego) i subregionalnym (tj. na dzień sporządzenia niniejszego pisma nadal tworzone są dokumenty programowe Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego i Lokalnej Grupy Działania „Kraina Szlaków Turystycznych”) przyjęty harmonogram prac nad strategią gminną nie mógł być dotrzymany. (...)*

<sup>25</sup> M.in. Deszczno - Łagodzin 2, Deszczno - Łagodzin 4.

*Planowane przedłożenie nowego projektu uchwały w sprawie określenia harmonogramu przygotowania strategii rozwoju gminy przewiduje się do końca 2022 r.*  
(akta kontroli str. 760-761)

W dniu 28.11.2022 r.<sup>26</sup> uchwalono harmonogram opracowania Strategii, określając m.in. termin przygotowania ostatecznego projektu Strategii z uwzględnieniem treści opinii Zarządu Województwa Lubuskiego na marzec 2023 r.  
(akta kontroli str. 819-822)

3. W kontrolowanym okresie zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ nie były przedmiotem kontroli zarządczej. Zarządzeniem nr 3 Wójta Gminy Deszczno z 01.03.2011 r.<sup>27</sup> określono zasady organizacji, funkcjonowania i dokumentowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Deszczno oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Deszczno. Z oświadczeń o funkcjonowaniu kontroli zarządczej za 2019 r., 2020 r. oraz 2021 r. wynika, że w okresie tym (odnośnie działań w zakresie objętym kontrolą NIK, tj. wydawania decyzji o WZ) nie formułowano celów wraz z zadaniami i miernikami, nie dokonywano identyfikacji ryzyk do wyznaczonych celów i zadań<sup>28</sup>.  
(akta kontroli str. 153-167, 842)

W art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>29</sup> uregulowano konieczność zapewnienia w jednostkach sektora finansów publicznych 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 publicznych<sup>30</sup>) 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 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.

Stwierdzone w toku niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości, wskazują na konieczność dążenia do eliminowania przyczyn ich występowania.

(akta kontroli str. 153-167)

Wójt wyjaśnił m.in, że w Urzędzie *prowadzona jest dokumentacja w zakresie kontroli zarządczej, obejmującą między innymi pisemne określanie celów i mierników, jak również dokonywanie identyfikacji ryzyk do wyznaczonych celów i zadań. Faktem jest, że cele i zadania nawiązujące do działań w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie były literalnie formułowane w prowadzonej dokumentacji. (...) Jednakże z uwagi na uwagi dotyczące warunków zabudowy wskazane przez kontrolę Najwyższej Izby Kontroli, zarówno w planie, jak i analizie ryzyka na rok 2023 zostanie ujęta bezpośrednio kwestia działań w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy.*

(akta kontroli str. 752-753)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy zostało opracowane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie było w pełni aktualne, gdyż nie uwzględniało części wymaganych obszarów i terenów górniczych.

<sup>26</sup> Uchwała nr LII/508/22 Rady Gminy Deszczno

<sup>27</sup> Ze zmianami: - zarządzenie nr 11/2016 W z dnia 28.07.2016 r., - zarządzenie nr 14/2019 W z dnia 23.12.2019 r.

<sup>28</sup> Brak było także zapisów o takich działaniach w oświadczeniach o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

<sup>30</sup> Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

## 2. Decyzje o warunkach zabudowy

**2.1.** W latach 2019-2022 (do 30.09.2022 r.) Wójt wydał 196 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym: w 2019 r. 48 decyzji, w 2020 r. 41 decyzji, w 2021 r. 62 decyzje, w 2022 r. (do 30.09.2022 r.) 45 decyzji.

Analiza prowadzonych pięciu postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w tych sprawach wykazała, że wydane decyzje dotyczyły: budowy sieci elektroenergetycznej (cztery decyzje)<sup>31</sup>, budowy sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej (jedna decyzja)<sup>32</sup>.

Cele ustalone w tych decyzjach były zgodne z celami określonym w art. 6 pkt 2 (dotyczyło to 4 ww. decyzji) oraz w art. 6 pkt 3 (dotyczyło to jednej ww. decyzji) ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 201-208, 245-265, 843)

**2.2.** Łącznie w latach 2019-2022 (do końca III kwartału) wydano w Urzędzie 697 decyzji o warunkach zabudowy<sup>34</sup>. I tak<sup>35</sup>:

- w 2019 r. złożono do Urzędu 248 wniosków o wydanie decyzji o WZ, wydano 178 decyzji o WZ,
- w 2020 r. złożono 257 wniosków i wydano 206 decyzji,
- w 2021 r. złożono 279 wniosków i wydano 215 decyzji,
- wg stanu na 30.09.2022 r. złożono 179 wniosków i wydano 98 decyzji.

(akta kontroli str. 53, 825)

W kontrolowanym okresie w sprawach dotyczących decyzji o WZ wydano: 8 decyzji odmownych oraz 241 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ. Ponadto umorzono lub wnioskodawcy wycofali wnioski w 34 sprawach.

(akta kontroli str. 54, 612)

**2.3.** Analiza prowadzenia postępowań administracyjnych i wydania 20 decyzji<sup>36</sup> o WZ w 2019 r., oraz wydania 20 decyzji<sup>37</sup> o WZ w 2022 r. wykazała m.in., że wydawane przez upoważnionego pracownika (kierownika referatu):

- decyzje o WZ zawierały elementy określone w ustawie o planowaniu. Były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania oraz spełniały wymogi określone, m.in. w art. 107 § 1 kpa,
- pracownicy prowadzili postępowania administracyjne dotyczące wniosków w sprawie wydania decyzji o WZ, stosownie do wymagań określonych w kpa. Przy wydawaniu decyzji jako stroną traktowano wnioskodawcę oraz właścicieli działek sąsiednich (art. 28 kpa),
- pozytywne dla wnioskodawców rozstrzygnięcia (wydanie decyzji o WZ) następowało z uwzględnieniem podstaw prawnych do wydania takich decyzji.
- odnośnie 2019 r.:
  - średni czas od wpłynięcia wniosku do wydania decyzji wynosił około 4 miesiące (maksymalny czas 6 miesięcy), w sytuacji, gdy zgodnie z art. 35 § 3 kpa, termin wydania decyzji wynosił 30 dni (sprawy szczególnie skomplikowanej 60 dni),
  - stwierdzono opóźnienie w wydaniu jednej decyzji, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

<sup>31</sup> Decyzje: nr 5.2022 z 28.04.2022 r., nr 11.2022 z 20.06.2022 r., nr 28.2022 z 27.07.2022 r., nr 32.2022 z 01.09.2022 r.

<sup>32</sup> Decyzja nr 2.2022 z 31.03.2022 r.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).

<sup>34</sup> Uprawniających do wybudowania 1.815 budynków.

<sup>35</sup> W Urzędzie nie były prowadzone rozprawy administracyjne (o których mowa w kpa) przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie wystąpiły przypadki dochodzenia roszczeń (art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu) w związku z wydanymi decyzjami o WZ.

<sup>36</sup> W tym dla 16 mieszkańców Gminy.

<sup>37</sup> W tym dla 12 mieszkańców Gminy.

- w wyniku wydanych decyzji umożliwiono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną łącznie 154 domów (maksymalnie w oparciu o jedną decyzję 40 domów jednorodzinnych) na łącznej powierzchni 25,5093 ha (maksymalnie 4,9207 ha),
  - obszar objęty analizą<sup>38</sup>, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy o *planowaniu*, wynosił od 69 m do 690 m (średnio około 232 m),
  - dziewięć decyzji o WZ zostało wydanych dla obszaru ujętego w Studium jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Natomiast trzy decyzje zostały wydane dla terenów ujętych w Studium jako tereny rolnicze (R) lub tereny zabudowy usługowej (U).
- odnośnie 2022 r.:
- średni czas od wpłynięcia wniosku do wydania decyzji wynosił około 3 miesiące (maksymalny czas 4 miesiące), w sytuacji, gdy zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o *planowaniu* termin wydania decyzji wynosi 90 dni<sup>39</sup>,
  - w wyniku wydanych decyzji umożliwiono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną łącznie 198 domów (maksymalnie w oparciu o jedną decyzję 40 domów jednorodzinnych) na łącznej powierzchni 30,3513 ha (maksymalnie 5,5749 ha),
  - obszar objęty analizą, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy o *planowaniu*, wynosił od 51 m do 336 m (średnio ok. 194,5 m),
  - osiem decyzji o WZ zostało wydanych dla obszaru ujętego w Studium jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Natomiast sześć decyzji zostało wydanych dla terenów ujętych w Studium przykładowo jako: tereny rolnicze (R), tereny zabudowy usługowej (U), tereny zieleni krajobrazowej (ZK), tereny produkcji energii (PE).

(akta kontroli str. 644-655, 656-750, 827)

**2.4.** Wydanie decyzji o WZ zostało poprzedzone dokonywaniem przez Urząd uzgodnień, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o *planowaniu*, z innymi organami i podmiotami. I tak przykładowo:

- ze Starostą Gorzowskim w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, odnośnie ochrony gruntów rolnych,
- z Marszałkiem Województwa Lubuskiego w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych (pod warunkiem zweryfikowania i uzupełnienia wynikających z obowiązku inwestora wyłączenia działki położonej na udokumentowanym złożu kruszywa naturalnego),
- z Zarządem Powiatu Gorzowskiego w zakresie obszarów przyległych do pasa drogowego drogi powiatowej,
- z Dyrektorem Zarządu Zlewni Wód Polskich w zakresie melioracji wodnych,
- z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej,
- Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi w zakresie ograniczeń związanych z przebiegającą linią elektroenergetyczną 220 kV,
- Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A. projekt decyzji zaopiniował negatywnie, gdyż przez działkę przebiegały gazociągi DN500 i DN700, oraz został zaprojektowany gazociąg DN500,
- Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków nie uzgodnił projektu decyzji o WZ, gdyż Urząd nie zamieścił w projekcie informacji o tym, iż w miejscu planowanej inwestycji znajduje się stanowisko archeologiczne. Naruszało to istotnie przepisy o ochronie

<sup>38</sup> W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu 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.

<sup>39</sup> Termin wynosi 90 dni, a w przypadku decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane*, termin ten wynosi 21 dni.

zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż roboty budowlane i ziemne prowadzone na tym terenie, mogą doprowadzić w szczególności do bezpowrotnego zniszczenia ziemnych warstw kulturowych i obiektów archeologicznych.

(akta kontroli str. 644-750, 823)

**2.5.** Na wnioskach o wydanie decyzji o WZ lub w decyzjach o WZ brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu w poborze opłaty skarbowej, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 361, 824, 838)

**2.6.** Analiza 11 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że zostały one wydane przez Wójta, 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<sup>40</sup>. Ustalono ponadto, że przeniesienia dokonano w przypadku: jednej<sup>41</sup> decyzji po upływie niecałego jednego miesiąca od wydania decyzji o WZ, a jednej<sup>42</sup> decyzji po upływie 14 lat 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 6 lat.

Decyzje o przeniesieniu decyzji o WZ wydawano w sytuacji istotnych zmian w stanie prawnym i faktycznym. Przykładowo od czasu wydania decyzji o WZ z 14.02.2007 r. do jej przeniesienia (15.10.2021 r.):

- 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,
- uległy zmianie ustalenia dotyczące obsługi komunikacji i infrastruktury technicznej, tj. zmienił się numer działki drogowej z dostępem do drogi gminnej (z 172/1 na 172/3),
- w decyzji z 2007 r. dopuszczono budowę własnego ujęcia wody, w sytuacji gdy wzdłuż drogi 172/3 przebiega wodociąg,
- decyzja o WZ z 2007 r. została wydana dla działki numer 41/5, która w dniu składania wniosku o przeniesienie decyzji o WZ (30.09.2021 r.) i wydania decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ (15.10.2021 r.) nie figurowała w ewidencji gruntów. Na działkę nr 41/5 właściciel uzyskał prawomocną (19.08.2021 r.) decyzję o podziale na działki nr 41/9 i 41/10.

(akta kontroli str. 290-360, 361)

**2.7.** W okresie objętym kontrolą, Wójt nie zawierał umów zleceń dotyczących sporządzania projektów decyzji o WZ. Projekty decyzji o WZ sporządzał w kontrolowanym okresie kierownik referatu gospodarki i rozwoju Urzędu, który spełniał wymagany przepisem art. 5 ustawy o *planowaniu* warunek do sporządzania projektów takich decyzji<sup>43</sup>. Na podstawie powierzenia pracownikowi dodatkowych obowiązków związanych ze sporządzaniem projektów przedmiotowych decyzji, wypłacano pracownikowi co miesiąc dodatek specjalny w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego brutto z tytułu czasowego zwiększenia obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 111, 118, 630-643, 644-750)

**2.8.** Analiza opisanych w punkcie 2.3. decyzji o WZ oraz wszystkich (czterech)

<sup>40</sup> W Urzędzie nie pobierano opłaty skarbowej w związku z przeniesieniem obowiązków i uprawnień z tytułu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

<sup>41</sup> Decyzja nr 10.2022 z dnia 27.04.2022 r.

<sup>42</sup> Decyzja nr 48.2021 z dnia 15.10.2021 r.

<sup>43</sup> Dyplom wydany kierownikowi referatu przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych nr 64514 z dnia 16.06.2009 r.

postępowań wszczętych w 2020 r., w wyniku których wydano cztery decyzje odmowne wykazała, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych.

Odmowy ustalenia warunków zabudowy szczegółowo uzasadniano. Wójt nie ustalił warunków zabudowy dla następujących inwestycji:

- budowa farmy fotowoltaicznej (dwie decyzje odmowne). Decyzje uzasadniano tym, że organ dokonujący uzgodnienia (Starosta Gorzowski) postanowieniami odmówił uzgodnienia pozytywnych projektów decyzji o warunkach zabudowy, w uzasadnieniach podając, że działki gruntu stanowią użytki rolne sklasyfikowane jako grunty orne i w związku z tym, że strony nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Starosta stwierdził, m.in. że ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej w całości, a nie do jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana. W związku z tym uzgodnienie pod względem ochrony gruntów rolnych powinno dotyczyć całej działki, na której będzie realizowana inwestycja,
- budowa warsztatu samochodowego (jedna decyzja odmowna). Decyzję uzasadniano tym, że zamierzenie inwestycyjne nie spełniało wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o *planowaniu*<sup>44</sup>, tj. brak było w obszarze analizowanym jakiegokolwiek zabudowy usługowej, a w bezpośrednim sąsiedztwie terenu planowanej inwestycji znajdowała się wyłącznie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna,
- budowa hali produkcyjno-magazynowej z zapleczem socjalno-biurowym, niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu (jedna decyzja odmowna). Decyzję uzasadniano tym, że zamierzenie inwestycyjne nie spełniało wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o *planowaniu*, tj. brak było w obszarze analizowanym jakiegokolwiek zabudowy przemysłowej, a w bezpośrednim sąsiedztwie terenu planowanej inwestycji znajdowała się wyłącznie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub zagrodowa.

(akta kontroli str. 266-280)

**2.9.** W latach 2019-2021 Gmina ponosiła wydatki majątkowe w kwotach:

- w 2019 r. 9.922.498,25 zł,
- w 2020 r. 9.088.730,37 zł,
- w 2021 r. 7.084.550,33 zł.

W 2019 r. wydatki inwestycyjne na drogi publiczne gminne wynosiły 3.119.732,97 zł, (np. budowa dróg ul. Kwiatowej, Malwowej, Kościelnej w miejscowości Ciecierzycy 967.375,90 zł).

W 2020 r. 1.857.426,66 zł (w tym np. modernizacja dróg gminnych 1.740.410,36 zł).

W 2021 r. 3.037.652,96 zł (w tym np. modernizacja drogi P1282F ul. Bursztynowa w miejscowości Ulim 1.198.491,17 zł).

W 2019 r. wydatki na oświetlenie ulic, placów i dróg wynosiły 147.234,45 zł, w 2020 r. 212.240,69 zł, w 2021 r. 311.204,01 zł,

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

(akta kontroli str. 172-179)

Właściciele nieruchomości zwracali się do Urzędu o rozwój infrastruktury. I tak np.:

- pismem z 31.01.2022 r. mieszkańcy miejscowości Osiedle Poznańskie wnioskowali o wybudowanie nawierzchni brukowej lub bitumicznej na jednej z ulic lub tymczasowe (do czasu zrealizowania inwestycji) utwardzenie tej ulicy kruszywem zagęszczonym

<sup>44</sup> Art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o *planowaniu* stanowi, że: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji (...).

mechanicznie, uzasadniając to tym, że droga posiada liczne nierówności, które uniemożliwiały bezpieczny przejazd pojazdami mechanicznymi (nawet z bardzo małą prędkością), oraz przechodzenie pieszych. Droga ta przysparzała mieszkańcom wiele problemów z dojazdem do posesji (zły stan tej drogi), dojściem do przystanków komunikacji zbiorowej.auta regularnie grzęzły w błocie spowodowanym roztopami i ulewami. Ciężkie auta (śmieciarki) tworzyły koleiny, które przyczyniały się do powstawania nierówności i uszkodzeń mechanicznych aut osobowych poruszających się po tej drodze,

- pismem z 25.08.2021 r. mieszkańcy Brzozowca wnioskowali o zainstalowanie oświetlenia ulicznego na jednym z odcinków drogi w tej miejscowości. Prośbę motywowali zwiększeniem bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów oraz innych uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 787-800)

**2.10.** W latach 2019-2022 Wójt wydawał łącznie 225 decyzji o WZ dla nieruchomości położonych w obrębie Osiedle Poznańskie:

- w 2019 r. 48 decyzji,
- w 2020 r. 77 decyzji,
- w 2021 r. 58 decyzji,
- w 2022 r. (do końca III kwartału) 42 decyzje.

(akta kontroli str. 213-218)

Do Urzędu wpłynęło ogółem 67 aktów notarialnych<sup>45</sup> dotyczących sprzedaży w 2021 r. nieruchomości w obrębie Osiedle Poznańskie objętych decyzjami o WZ, z tego 45 aktów notarialnych objętych było pełnymi danymi w zakresie kwoty zakupu nieruchomości. Z treści ww. 45 aktów notarialnych wynikało, że kwota sprzedaży tych działek (o powierzchni ogółem 8,63 ha) wynosiła 4,08 mln zł. Z 45 ww. aktów notarialnych 29 dotyczyło decyzji o WZ wydanych w latach 2018-2021 (powierzchnia tych działek wynosiła 5,31 ha, a kwota sprzedaży wyniosła 1,9 mln zł).

(akta kontroli str. 212)

Ze Starostwa Powiatowego w Gorzowie Wielkopolskim, do Urzędu wpłynęło łącznie 114 rozstrzygnięć z 2021 r. dotyczących obrębu Osiedle Poznańskie. Dla obszarów nieobjętych MPZP wydano łącznie 62 decyzje (pozwolenia na budowę) dotyczące budownictwa mieszkaniowego.

(akta kontroli str. 219-223)

**2.11.** Uchwałą z dnia 21.06.2007 r.<sup>46</sup> Rada Gminy ustaliła stawkę opłaty planistycznej<sup>47</sup>, (wynoszącą 20% w przypadku wzrostu wartości nieruchomości na skutek wydania indywidualnych decyzji o WZ oraz przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego).

Wojewoda Lubuski rozstrzygnięciem nadzorczym z 27.07.2007 r.<sup>48</sup> stwierdził nieważność ww. uchwały Rady Gminy. W uzasadnieniu zapisano m.in., że: (...) *w sytuacji braku planu miejscowego kompetencji do uchwalenia stawek procentowych służących naliczaniu opłat planistycznych rada gminy nie może realizować, bowiem takiego upoważnienia dla niej na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znaleźć nie można (...). W takiej sytuacji (tj. brak planu) ustalenie stawek procentowych jest kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a skorzystanie z niej przez ten organ powinno nastąpić poprzez wydanie decyzji o ustaleniu stawki procentowej.*

(akta kontroli str. 120-124)

W latach: 2019, 2020, 2021 oraz w okresie pierwszych trzech kwartałów 2022 r. Gmina

<sup>45</sup> Z tego 64 dotyczyło działek niezabudowanych i 3 dotyczyło działek zabudowanych.

<sup>46</sup> Nr VII-66/2007.

<sup>47</sup> O której mowa w art. 36 ust. 4 w zw. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu.

<sup>48</sup> Nr PN.II.I.Wit.0911-1-46/07.

nie naliczała opłat planistycznych<sup>49</sup> dla nieruchomości, które zostały zbyte przez właścicieli po uzyskaniu decyzji o WZ. Szacunkowa<sup>50</sup> maksymalna wielkość opłaty planistycznej dla terenu całej gminy (za lata 2019 – 2021 oraz za trzy kwartały 2022 r.) wynosiłaby ok. 6,2 mln zł (z tego opłata dotycząca miejscowości Osiedle Poznańskie ok. 2,0 mln zł).

(akta kontroli str. 539, 614-629)

Wójt oraz kierownik referatu, odnośnie opłaty planistycznej wyjaśnili m.in., że powyższe 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 u.p.z.p. na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy, przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak podaje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2017 r., sygn. II OSK 2321/15: „Aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do określenia w decyzji o warunkach zabudowy stawki procentowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w zw. z art. 63 ust. 3 u.p.z.p., należnej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. W razie braku planu miejscowego w przypadku, gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy "odpowiednie stosowanie" przepisów art. 36 i art. 37 u.p.z.p. prowadzi do wyłączenia stosowania art. 36 ust. 4 oraz art. 37 ust. 6 i ust. 7 u.p.z.p. z uwagi na brak podstaw prawnych zarówno do uchwalania stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości przez radę gminy w odrębnej uchwale, jak i do naliczania takiej opłaty (i związanego z tym ustalenia wysokości stawki) przez organ wykonawczy gminy”.

Przy tak dużych rozbieżnościach prawnych, wyegzekwowanie nałożonych opłat byłoby wysoce wątpliwe, a wiązało się by się koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wycenami nieruchomości, procedurą naliczenia opłaty, ewentualnymi sprawami sądowymi, kosztami egzekucji w razie niewypłacalności właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 758-759, 776)

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości stanowisko Wójta dotyczące opłaty planistycznej, jednocześnie wskazując, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. II SA/Po 838/17<sup>51</sup> odnośnie art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio stwierdził, że powyższe oznacza, że wolą ustawodawcy jest, aby opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości pobierano zarówno wtedy, gdy jest to spowodowane uchwaleniem planu, jak i wtedy, gdy wzrost taki następuje w wyniku wydania decyzji o warunkach zabudowy. Istotą opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jest zatem konieczność każdorazowego odprowadzenia przez dotychczasowego właściciela nieruchomości części zysku, jaki uzyskał z jej sprzedaży dzięki jej administracyjnemu przeznaczeniu (w planie miejscowym, w decyzji o warunkach zabudowy) na cele bardziej korzystne rynkowo.

<sup>49</sup> Opłata ta jest dochodem własnym gminy.

<sup>50</sup> Ustalenie opłaty wymagałoby spełnienia kilku warunków, m.in.:

- wystąpienie wzrostu wartości nieruchomości,
- zbyte nieruchomości w ciągu 5 lat od dnia wydania decyzji o warunkach zabudowy,
- ustalenia maksymalnej stawki opłaty w wysokości 30%,
- stworzenia odpowiednich warunków prawnych,
- braku skutecznego odwołania stron. W przeciwnym wypadku gmina narażona byłaby na dodatkowe koszty bez gwarancji wyegzekwowania opłaty planistycznej,
- wypłacalności strony.

<sup>51</sup> Podobnie w wyroku II OSK 407/17.



(akta kontroli str. 839-841)

W okresie objętym kontrolą (do 9.11.2022 r.) w Urzędzie wydano 86 decyzji zobowiązujących właścicieli do uiszczenia z tytułu podziału nieruchomości opłaty adiacenckiej w łącznej wysokości 574,5 tys. zł (uiszczono 516,9 tys. zł). Naliczanie i pobór następował stosownie do art. 98a i art. 148 ust.1-3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>52</sup> oraz uchwały nr XXIV/204/2016 Rady Gminy Deszczno z dnia 5 września 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału.

(akta kontroli str. 55, 605-611, 613)

Uchwałą Nr X/96/07 Rady Gminy Deszczno z dnia 19 listopada 2007 r. w sprawie wysokości opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej wybudowaniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, ustalono stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek wybudowania urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w wysokości 30% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu.

Właściciele nieruchomości nie uczestniczyli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz Gminy opłat adiacenckich (art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zgodnie z:

- art. 145 ust. 1 cyt. ustawy Wójt może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi,
- art. 146 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu.

(akta kontroli str. 613, 828)

Wójt wyjaśnił m.in., że:

- podjęta uchwała Rady dotyczyła tylko i wyłącznie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, a z uregulowań ustawowych wynika fakultatywność naliczania opłaty,
- biorąc pod uwagę wszelkie koszty związane z naliczeniem i egzekucją opłaty adiacenckiej od infrastruktury technicznej i przewidywane wpływy naliczanie opłat byłoby nieopłacalne.

Odnosnie przyczyn, dla których właściciele nieruchomości nie uczestniczyli w kosztach budowy infrastruktury technicznej wyjaśnił m.in., że w większości przypadków właściciele nieruchomości sami budują sieci do swoich nieruchomości, po wcześniejszym zawarciu stosownego porozumienia z zarządcą sieci, natomiast później ponoszą koszty eksploatacyjne. Więc można przyjąć, że ponoszą koszty związane z budową i eksploatacją infrastruktury technicznej. W przypadku dróg publicznych problemem byłoby również właściwe oszacowanie, kto i w jakim stopniu korzysta z wybudowania drogi.

(akta kontroli str. 753)

**2.12.** Urząd podejmował działania ograniczające nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu. Od 2019 r. zgłoszono do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dwa przypadki dotyczące m.in. budowy budynków w Krasowcu. O sposobie załatwienia sprawy Urząd nie został poinformowany.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

Ponadto prowadzone jest postępowanie wyjaśniające w sprawie przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania na terenie kilku działek w Ciecierzycach. W MPZP, teren został przeznaczony pod zabudowę jednorodzinną, natomiast właściciel nieruchomości utwardził je i wykorzystuje do parkowania samochodów ciężarowych.

(akta kontroli str. 540)

**2.13.** W zakresie dokonywania uzgodnień<sup>53</sup>, o którym mowa w art. 23 ust. 2a ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* oraz ustalenia dotyczące opodatkowania podatkiem od nieruchomości pięciu obszarów górniczych<sup>54</sup> o łącznej powierzchni 42,165 ha przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 511-538, 541-572, 573-604)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Analiza prowadzenia postępowań administracyjnych i wydania 20 decyzji o WZ w 2019 r., oraz wydania 20 decyzji o WZ w 2022 r. wykazała opóźnienie w wydaniu jednej decyzji o WZ nr 85.2019<sup>55</sup>, gdyż wniosek o wydanie decyzji wpłynął 13.05.2019 r., a decyzję wydano 8.11.2019 r. (postępowanie formalnie wszczęto 5.09.2019 r., zakończono 25.09.2019 r.) w sytuacji, gdy zgodnie z art. 35 § 3 kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy.

(akta kontroli str. 644-750, 827)

Wójt oraz kierownik referatu odnośnie: przyczyn opóźnienia w prowadzonym postępowaniu administracyjnym<sup>56</sup> dotyczącym wydania decyzji o WZ wyjaśnili m.in., że przyczyną była duża ilość wniosków w stosunku do możliwości kadrowych Urzędu.

(akta kontroli str. 765-767, 782-783, 785, 826)

2. Na wnioskach o wydanie decyzji o WZ lub w decyzjach o WZ brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu w poborze opłaty skarbowej, podczas gdy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie zapłaty opłaty skarbowej*<sup>57</sup> stanowi, że: wydając wnioskodawcy dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, w której określa:

- wysokość uiszczonej opłaty - w przypadku, gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej,
- podstawę prawną jej niepobrania - w przypadku, gdy przepisy odrębne dopuszczają możliwość rozpatrzenia wniosku mimo nieuiszczenia należnej opłaty,

<sup>53</sup> Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, wymaga uzgodnienia z wójtem. Kryterium uzgodnienia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 ww. ustawy (*podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach*).

<sup>54</sup> Obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezziornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji – art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*.

<sup>55</sup> Decyzję z upoważnienia Wójta wydał kierownik referatu.

<sup>56</sup> W innych sprawach głównymi powodami dla których wydłużał się czas wydania decyzji o warunkach zabudowy były: konieczność uzgodnień projektów decyzji o WZ z organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu; brak aktualizacji danych adresowych w ewidencji gruntów i budynków przez właścicieli nieruchomości, co rodziło problemy ze skutecznym ich zawiadomieniem; fakt, że strony nie odbierały poczty, co powodowało kolejne awiza, a w końcu zwrot ze skutkiem doręczenia; niekompletne wnioski składane przez inwestorów (konieczność wezwania do uzupełnień); śmierć strony postępowania, nieuregulowane sprawy spadkowe; pandemia Covid -19 (lata 2020-2022).

<sup>57</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz.1330.

- podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia - w przypadku, gdy: czynność urzędowa, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesja) nie podlegają opłacie skarbowej lub są od niej zwolnione albo podmiot składający zgłoszenie lub wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji) jest zwolniony od opłaty skarbowej.

(akta kontroli str. 361, 824, 838)

Wójt oraz kierownik referatu<sup>58</sup>, odnośnie przyczyn braku adnotacji wyjaśnili, że *organ na etapie analizy wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy sprawdza pod kątem merytorycznym czy istnieje konieczność naliczenia opłaty skarbowej. Jeżeli pobranie opłaty skarbowej jest zasadne, wnioskodawca wzywany jest do jej uiszczenia w odpowiedniej kwocie i dostarczenia dokumentu potwierdzającego jej dokonania. Faktem jest, że nie zamieszczano adnotacji o pobraniu lub zwolnieniu z opłaty skarbowej, jednak podlegało to analizie i opłata była pobierana.*

(akta kontroli str. 761, 779)

3. W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej. Zdaniem NIK, uwzględniając m.in. dużą liczbę wpływających wniosków o wydawanie decyzji o WZ, obszar nieobjęty MPZP, wysokość wydatków majątkowych<sup>59</sup>, rozproszeniem sieci osadniczej w celu pełnej realizacji zasady<sup>60</sup> określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych* należy przeprowadzać analizy również pod takim kątem. Biorąc pod uwagę dotychczasową partycypację właścicieli z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (opisaną w punkcie 2.11 wystąpienia) należy dążyć do jej zwiększenia, aby móc zapewnić zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>61</sup>).

(akta kontroli str. 172-179)

Wójt oraz kierownik referatu wyjaśnili, że nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o warunkach zabudowy na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej ponieważ: *nie stwierdzono takiej potrzeby oraz z powodu braku środków finansowych oraz kadrowych na taki cel.*

(akta kontroli str. 765, 782)

4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zajął stanowiska<sup>62</sup> w zakresie trzech projektów decyzji Marszałka Województwa Lubuskiego (pisma z 24.09.2020 r., 16.10.2020 r., 13.05.2021 r.) orzekających wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny z udokumentowanych złóż przez przedsiębiorców, w sytuacji gdy:

- zaledwie dwie działki (o łącznej powierzchni 10,4657 ha) były położone na obszarze oznaczonym w Studium jako PG (tereny eksploatacji złóż), a pozostałe były położone na obszarze oznaczonym w Studium jako tereny rolnicze,

- żadna z działek nie była objęta MPZP.

Projekty decyzji koncesyjnych<sup>63</sup> dotyczyły 3 złóż (łącznie: 9 działek o powierzchni 25,397 ha): „Deszczno - Łagodzin 4”, „Deszczno - Łagodzin 2”, „Płonica Zachód I”.

Zdaniem NIK, zamiast korzystać z milczącej zgody (art. 9 ust. 2 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*), Urząd powinien poinformować organ koncesyjny (Marszałka

<sup>58</sup> Prowadzącego postępowania w sprawie wydania decyzji o WZ.

<sup>59</sup> W latach 2019-2021 Gmina ponosiła wydatki majątkowe w kwotach: w 2019 r. 9.922.498,25 zł, w 2020 r. 9.088.730,37 zł, w 2021 r. 7.084.550,33 zł.

<sup>60</sup> Wydatki publiczne powinny być dokonywane, m.in. w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

<sup>62</sup> Nie podjął również działań zmierzających do dokonania zmian w Studium lub uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

<sup>63</sup> M.in. poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. W zakresie wydobywania (spod wody) kruszywa naturalnego ze złoża „Deszczno-Łagodzin 4” w decyzji z 16.03.2020 r. stwierdzono, że zmiany w krajobrazie będą nieodwracalne, jednak ze względu na lokalizację i obecne zagospodarowanie terenu, nie będą miały istotnego znaczenia.

Województwa Lubuskiego) o ustalonym w Studium sposobie wykorzystania nieruchomości.

Stosownie do art. 23 ust. 2a ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, udzielenie koncesji (m.in. przez starostę lub marszałka województwa) na wydobywanie kopalin ze złóż, wymaga uzgodnienia z wójtem. Kryterium uzgodnienia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 ww. ustawy (*podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach*).

(akta kontroli str. 511-538, 573-604)

Wójt oraz kierownik referatu wyjaśnili m.in., że: *nie zajęto stanowiska w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż (Łagodzin 2, Łagodzin 4, Płonica Zachód I), ponieważ nie wypowiedział się w terminie 14 dni od daty otrzymania projektu rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnictwo zaaprobowano powyższe projekty. Uznano, że obowiązujące przepisy prawa są wystarczające i zawierzone organom administracji geologicznej i górnictwa, że w należyty sposób je wyegzekwują.*

(akta kontroli str. 763-764, 781)

5. Odnośnie pięciu obszarów górniczych<sup>64</sup> o łącznej powierzchni 42,165 ha:

- „Bolemin I” składającego się z trzech działek o łącznej powierzchni 4,5351 ha,
- „Deszczno - Łagodzin pole Krasowiec 1A” składającego się z trzech działek o łącznej powierzchni 12,6427 ha,
- „Deszczno - Łagodzin 4” składającego się z czterech działek o łącznej powierzchni 5,7441 ha,
- „Deszczno - Kolonia I” składającego się z dwóch działek o łącznej powierzchni 3,6783 ha,
- „Deszczno - Łagodzin 2” składającego się z trzech działek o łącznej powierzchni 15,5648 ha,

ustalono, że w ewidencji gruntów jako użytki kopalne (K<sup>65</sup>) została wykazana powierzchnia zaledwie 3,6748 ha (36.748 m<sup>2</sup>). Pozostałe grunty figurowały jako grunty rolne lub grunty leśne. Przedsiębiorcy prowadzący działalność wydobywczą od zajmowanego gruntu zadeklarowali (za 2022 r.) łącznie: podatek od nieruchomości - 63.886 zł, podatek rolny - 2.208 zł, podatek leśny - 28 zł. Stosownie do art. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>66</sup> na podatnikach podatku od nieruchomości ciąży obowiązek sporządzenia i przekazania stosownej informacji lub deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości. Zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>67</sup> organem podatkowym jest wójt.

<sup>64</sup> Obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezziarnikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji – art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*.

<sup>65</sup> Zgodnie z załącznikiem 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 393) do użytków kopalnych – K zalicza się grunty: a) zajęte przez czynne odkrywkowe kopalnie, w których odbywa się wydobywanie kopalin, b) wyrobiska po wydobywaniu kopalin, c) zapadliska i tereny po działalności górniczej (rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31.07.2021 r.). Zasady zaliczania gruntów do użytków kopalnych określa obecnie analogicznie rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, ze zm.).

<sup>66</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1452, ze zm.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

Przy założeniu zadeklarowania przez podatników całej powierzchni gruntu wynikającego z koncesji na wydobycie kopalin, należny podatek od nieruchomości związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, według § 1 pkt 1a uchwały nr XL/385/21 Rady Gminy Deszczno z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości na terenie Gminy Deszczno, wynosiłby rocznie 400.568 zł.

W okresie od 2019 r. do października 2022 r. w Urzędzie przeprowadzono 5 kontroli podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości (żadnej dotyczącej działek objętych koncesją na wydobycie).

(akta kontroli str. 541-572)

Wójt odnośnie przyczyn niewyegzekwowania od przedsiębiorców prowadzących wydobycie kopalin uiszczenia podatku od nieruchomości od terenu wykorzystywanego na wydobycie kopalin wyjaśnił m.in., że przedsiębiorcy po otrzymaniu koncesji nie dokonują zmian klasyfikacji gruntów w ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego. Gmina nie posiada skutecznych instrumentów do weryfikacji danych zawartych w zgłoszonych deklaracjach/informacjach.

(akta kontroli str. 764)

W toku kontroli NIK, w wyniku działań pracowników referatu finansowego Urzędu, podatnicy złożyli korekty wskutek, których podatek od nieruchomości z tytułu gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na dwóch obszarach górniczych zwiększył się o 185.852 zł (na 2022 r.).

(akta kontroli str. 824)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Na terenach pozbawionych MPZP, gospodarowanie przestrzenią odbywało się w oparciu o decyzje o WZ<sup>68</sup> oraz w oparciu o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W okresie objętym kontrolą, dla terenu gminy, wnioskodawcy uzyskali 697 decyzji o WZ. Wydawanie decyzji zostało poprzedzone prowadzonymi prawidłowo (poza wyjątkiem) postępowaniami administracyjnymi oraz uzgodnieniami z innymi organami i podmiotami. Spośród 40 skontrolowanych decyzji o WZ, 17 z nich zostało wydanych dla terenów określonych w Studium jako teren zabudowy mieszkaniowej.

W celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, poniesiono wydatki majątkowe, m.in. na inwestycje związane z drogami i ich oświetleniem. W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem Gminy. Partycypacja osób uzyskujących decyzje o WZ, w ponoszeniu opłat związanych ze zwiększeniem się wartości nieruchomości (stanowiących dochód Gminy) była zbyt mała, co jak wyjaśnił Wójt mogło wynikać w części z niedoskonałości przepisów.

Pomimo nieprawidłowego deklarowania podatków przez część przedsiębiorców, prowadzących m. in. działalność polegającą na wydobywaniu kopalin na terenach nie objętych MPZP, dzięki staraniom pracowników Urzędu jeszcze w toku kontroli, udało się podjąć działania zmierzające do skorygowania ww. deklaracji.

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

#### OBSZAR

### 3. Wygaszanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

3.1. Art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu stanowi, że organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej

<sup>68</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu.

wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż ustalenia wydanej decyzji.

W okresie objętym kontrolą dla obszarów objętych wydanymi decyzjami o WZ nie dokonywano uchwalania nowych oraz nie dokonywano zmian obowiązujących MPZP. W związku z powyższym w badanym okresie nie zachodziły sytuacje, aby wydawane decyzje o WZ, których postanowienia były sprzeczne z MPZP były wygaszane w trybie określonym w art. 162 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 239)

**3.2.** Art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o *planowaniu* stanowi, że organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę.

W okresie objętym kontrolą, brak było podstaw faktycznych do wydawania przez Wójta decyzji stwierdzających wygaśnięcie decyzji o WZ, gdyż dla terenów dla których wydawano decyzje o WZ inni wnioskodawcy nie uzyskiwali pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str. 118)

**3.3.** Art. 546 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - *Prawo wodne*<sup>69</sup> stanowił, że: decyzje wydane na podstawie art. 50 (*lokalizowanie inwestycji celu publicznego*) i art. 59 (*zmiana zagospodarowania terenu*) ustawy zmienianej w art. 497 (*zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarze, o którym mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 (*mapy zagrożenia powodziowego*), lub w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej, wygasają z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, z wyjątkiem decyzji dotyczących rozbudowy, przebudowy, odbudowy istniejących obiektów liniowych.

Urząd stwierdzał wygaśnięcie decyzji o WZ w każdym przypadku, gdy dla terenu znajdującego się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, decyzje o WZ wydano przed 1.01.2018 r.

W załączeniu do pism z 28.12.2018 r. adresowanych do Starosty Gorzowskiego oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim, Wójt przesłał ww. adresatom wykaz decyzji, o których mowa w art. 546 ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 113-115)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo realizował obowiązki dotyczące wygaszanych decyzji o warunkach zabudowy, przekazując do odpowiednich organów wykaz decyzji, o których mowa w art. 546, ust. 1 ustawy *Prawo wodne*.

OBSZAR

## **4. Rejestr oraz sprawozdawczość w zakresie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**

Opis stanu  
faktycznego

**4.1.** Obowiązek prowadzenia rejestru wydanych decyzji o WZ wynika z art. 67 ust. 1 ustawy o *planowaniu*. W załącznikach 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 publicznego*<sup>70</sup> określono wzory przedmiotowych rejestrów.

Urząd prowadził wymagane rejestry decyzji o WZ oraz rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jednak ich stopień szczegółowości nie odpowiadał wymaganiom wzorów rejestrów określonych odpowiednio w załącznikach

<sup>69</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm. – dalej: *ustawa Prawo wodne*.

<sup>70</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

nr 1 i nr 3 do ww. rozporządzenia, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 209-211)

**4.2.** Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do opracowywania i przesyłania do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdań PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*). Obowiązek przekazywania danych wynika z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej*<sup>71</sup>.

W sprawozdaniu PZP-1 za 2019 r. zapisano m.in., iż:

- Gmina posiada Studium, które było w trakcie zmiany,
- obowiązywały 62 MPZP (w trakcie sporządzania było cztery MPZP),
- wydano 57 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 239 decyzji o WZ.

W sprawozdaniu PZP-1 za 2020 r. zapisano m.in., iż:

- Gmina posiada Studium,
- obowiązywały 62 MPZP (w trakcie sporządzania było pięć MPZP),
- wydano 36 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 257 decyzji o WZ.

W sprawozdaniu PZP-1 za 2021 r. zapisano m.in., iż:

- Gmina posiada Studium,
- obowiązywały 62 MPZP (w trakcie sporządzania był jeden MPZP),
- wydano 65 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 260 decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 7-31)

Sprawozdania ww. za lata 2019-2021:

- były sporządzane zgodnie ze wzorem, oraz terminowo,
- zostały sporządzone, w części niezetelnie, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-31, 168-171, 180, 181-208)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** Obowiązek prowadzenia rejestru wydanych decyzji o WZ wynika z art. 67 ust. 1 ustawy o *planowaniu*. W załącznikach 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 publicznego*<sup>72</sup> określono wzory przedmiotowych rejestrów.

Stopień szczegółowości prowadzonych przez Urząd rejestrów decyzji o WZ oraz rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego za lata 2019-2022 nie odpowiadał wymaganiom wzorów rejestrów określonych odpowiednio w załącznikach nr 1 i nr 3 do ww. rozporządzenia, gdyż w prowadzonych rejestrach brakowało następujących rubryk i wpisów w tych rubrykach:

- w rejestrze decyzji o WZ (zał. nr 1): lp. wpisu, danych o adresie wnioskodawcy, danych dotyczących wygaszenia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji o WZ,
- w rejestrze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym (zał. nr 3): lp. wpisu, nazwy organu wydającego decyzję, danych o adresie wnioskodawcy, danych dotyczących wygaszenia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji.

Odnosnie decyzji przeniesionych na inne podmioty, Urząd prowadził w badanym okresie odrębne wykazy (rejestry) zawierające następujące dane: lp. wpisu, opis sprawy

<sup>71</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

(tj. zapisy odnośnie numeru i daty przenoszonej decyzji), oznaczenie, od kogo sprawa wpłynęła (imię i nazwisko oraz datę). Nie określano w tych wykazach (rejestrach), czy decyzje dotyczące przeniesienia decyzji zostały wydane (brak zapisów o numerach, datach decyzji i na rzecz jakich podmiotów decyzje te zostały wydane).

(akta kontroli str. 209-211)

Wójt oraz kierownik referatu<sup>73</sup> wyjaśnili m.in., że kształt prowadzonych rejestrów wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wynika z praktyki przyjętej przez tutejszy Urząd. Wykaz decyzji o zmianie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy prowadzony jest w odrębnym rejestrze. Był on prowadzony w wersji elektronicznej i zawierał dane niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 759-760, 777)

2. Gmina zobowiązana była do opracowywania i przysyłania do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdań PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*). Obowiązek przekazywania danych wynikał z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>74</sup>.

Sprawozdania ww. za lata 2019-2021 zostały sporządzone, w części nierzetelnie. I tak:

- w sprawozdaniu za 2019 r. wykazano, iż wydano 239 decyzji o WZ oraz 57 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, tymczasem faktycznie wydano odpowiednio 234 i 48 takich decyzji (o 5 mniej i o 9 mniej),
- w sprawozdaniu za 2020 r. wykazano, iż wydano 257 decyzji o WZ oraz 36 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, tymczasem faktycznie wydano odpowiednio 220 i 41 takich decyzji (o 37 mniej i o 5 więcej),
- w sprawozdaniu za 2021 r. wykazano, iż wydano 260 decyzji o WZ oraz 65 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, tymczasem faktycznie wydano odpowiednio 249 i 62 takich decyzji (o 11 mniej i o 3 więcej).

(akta kontroli str. 7-31, 168-171, 180, 181-208)

Wójt oraz kierownik referatu<sup>75</sup> wyjaśnili, że: pomyłka wynikała z przyjęcia błędnej metodologii do obliczeń, tzn. liczono złożone wnioski, a nie wydane decyzje.

(akta kontroli str. 760, 777-778)

W sprawozdaniu PZP-1 za rok 2020 wykazano, iż wydano trzy decyzje negatywne (odmowne) o WZ. Tymczasem w 2020 r. Wójt wydał faktycznie cztery takie decyzje.

(akta kontroli str. 7-31, 54, 168-171, 180)

Wójt oraz kierownik referatu wyjaśnili, że: był to błąd wynikający z przeoczenia jednej decyzji odmownej.

(akta kontroli str. 760, 777-778)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie w pełni prawidłowo realizował obowiązki dotyczące prowadzenia rejestru wydanych decyzji o WZ oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym, gdyż rejestry te nie były odpowiednio szczegółowe. Sprawozdania PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*) były opracowywane terminowo, jednak ustalono, że zawierały one częściowo błędne dane.

<sup>73</sup> Prowadzącego rejestr.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.

<sup>75</sup> Sporządzającego sprawozdania.



## IV. 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:

1. Zwiększenie nadzoru na realizacją skontrolowanych przez NIK zadań, m.in. poprzez przeprowadzanie analiz dotyczących wpływu decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem infrastruktury komunalnej oraz realizowaniem działań mających na celu wyższą partycypację właścicieli nieruchomości w opłatach wynikających ze wzrostu wartości nieruchomości.
2. Dokonywanie adnotacji dotyczących opłaty skarbowej na dokumentach w sprawach związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.
3. Uwzględnianie wszystkich obszarów i terenów górniczych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.
4. Informowanie, podczas dokonywania przez organy koncesyjne uzgodnień (art. 23 ust. 2a ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*), o określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz odrębnych przepisach, możliwym sposobie korzystania z nieruchomości.
5. Weryfikacja deklarowania przez przedsiębiorców prawidłowości podstaw, stawek i kwot podatków dla obszarów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza polegająca na wydobywaniu kopalin.
6. Terminowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.
7. Prowadzenie rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym zgodnie z wymaganymi wzorami.
8. Prawidłowe sporządzanie 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 28 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, dnia 21 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy:

Zdzisław Szafrąński  
główny specjalista kontroli państwowej

.....

*podpis*

Rajmund Aszkowski  
doradca ekonomiczny

.....

*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Dyrektor

Andrzej Aleksandrowicz

.....

*podpis*