



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 411.003.02.2022

Pan
Robert Sidoruk
Wójt Gminy Zabór

Urząd Gminy Zabór
ul. Lipowa 15
66-003 Zabór

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/22/003 - Zapewnienie przez wybrane gminy województwa lubuskiego ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Zabór, ul. Lipowa 15, 66-003 Zabór (dalej: <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Sidoruk – Wójt Gminy Zabór (dalej: <i>Wójt</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie organizacyjne urzędu do realizacji kontrolowanych zadań.2. Decyzje o warunkach zabudowy.3. Wygaszanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.4. Rejestr oraz sprawozdawczość w zakresie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do czasu zakończenia kontroli ¹) 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Marzena Mielcarek, doradca ekonomiczny, na podstawie upoważnienia nr LZG/89/2022 z dnia 23 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Tj. do dnia 19 grudnia 2022 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie zapewniono przygotowanie organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z zapewnieniem ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Projekty objętych badaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: *decyzje o warunkach zabudowy*) zostały sporządzone przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia, a wydanie decyzji poprzedzono m.in. analizą w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (dalej: *ustawa o planowaniu*), a także dokonaniem uzgodnień. Postępowania administracyjne, poza wyjątkami, prowadzone były zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: *Kpa*).

Prowadzone rejestry decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego były zgodne ze wzorami wskazanymi w rozporządzeniu z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁶ (dalej: *rozporządzenie w sprawie wzoru rejestru*). Badane rejestry decyzji o warunkach zabudowy prowadzone były jednak nie w pełni prawidłowo. Wywiązywano się obowiązkowi sporządzenia sprawozdań dotyczących lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednak wystąpiły nieprawidłowości w zakresie wykazywanych liczb wydanych decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne urzędu do realizacji kontrolowanych zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. W Strategii Rozwoju Gminy Zabór na lata 2015-2023 wskazano, że Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: *Studium*), jako podstawowy dokument planistyczny, służący do określenia kierunków rozwoju przestrzennego gminy, zakłada optymalne wykorzystanie zasobów gminy do jej zrównoważonego rozwoju między innymi poprzez:

- rozwinięcie wytwórczości przy jednoczesnej ochronie środowiska przyrodniczego,
- wzrost aktywności działalności rolniczej i rybackiej w ramach działań związanych z przetwórstwem rolniczym, zwierzęcym i rybackim,
- wzrost aktywności działalności leśnej w ramach działań związanych z przetwórstwem naturalnych zasobów,

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

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- rozwinięcie turystycznych walorów terenów,
- stworzenie miejsc wymiany towarów i usług w powiązaniu ze szlakami komunikacji kołowej,
- zwiększenie ilości i powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jako terenów sypialnianych dla miasta Zielonej Góry.

Studium zostało przyjęte uchwałą Nr VII/49/03 Rady Gminy Zabór z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zabór i było kilkakrotnie zmieniane⁸.

(akta kontroli str. 12-21)

Stosownie do zapisów zawartych w Studium:

- powierzchnia Gminy Zabór (dalej: *Gmina*) w granicach administracyjnych wynosiła 9338 ha, z czego największą powierzchnię zajmowały użytki leśne i zadrzewienia (52,7%), grunty orne i sady (26,9%) oraz łąki i pastwiska (9,3%),
- lesistość w Gminie wynosiła 51,34%,
- przez Gminę przepływa rzeka Odra,
- materiałami wyjściowymi do sporządzenia kierunków rozwoju przestrzennego Gminy są plany miejscowe – w okresie od 1999 r. do 2018 r. opracowano 23 obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: *MPZP*),
- tereny, dla których istnieje obowiązek uchwalenia MPZP obejmowały obszar 274 ha.

W Studium wyróżniono następujące cele polityki przestrzennej:

- poprawa funkcjonalno-przestrzennej struktury, w tym podniesienie ładunku przestrzennego, zwiększenie walorów wizerunku i sprawności funkcjonowania oraz wzmocnienie powiązań z regionem, krajem i zagranicą,
- ochrona wartości zasobów dziedzictwa kulturowego i środowiska przyrodniczego oraz jego racjonalnego kształtowania,
- stworzenie atrakcyjnych i zróżnicowanych możliwości dla rozwoju gospodarczego i życia na wysokim poziomie, w tym poprawa standardów zamieszkiwania, pracy i wypoczynku,
- racjonalne wykorzystanie terenów i intensyfikacja ich zagospodarowania,
- wypracowanie docelowej wizji przestrzennej,
- wdrożenie polityki przestrzennej poprzez koordynację planowania miejscowego, ustalenia narzędzi pozwalających na wdrożenie tej polityki.

Stosownie do zapisów Studium, dopuszcza się realizację nowej zabudowy mieszkaniowej bez potrzeby opracowywania planów miejscowych na terenach z dostępem do ulicy (drogi) publicznej na zasadzie kontynuacji istniejącej zabudowy.

(akta kontroli str. 25-31)

W dniu 14 lipca 2021 r. Rada Gminy Zabór podjęła uchwałę Nr XXVIII.200.2021 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium. Uchwała została podjęta w szczególności w związku z określeniem na nowo kierunków rozwoju Gminy. Stosownie do zapisów w uzasadnieniu do ww. uchwały, zmiana Studium ma na celu umożliwienie określenia obszarów, które ze względu na swoją wartość przyrodniczą, historyczną będą wyłączone z zainwestowania oraz obszary, na których inwestowanie będzie możliwe z określeniem kierunków zagospodarowania.

Do dnia zakończenia kontroli NIK ww. zmiana Studium nie została uchwalona.

(akta kontroli str. 32-34)

1.2. Według stanu na dzień 30.09.2022 r. w Gminie obowiązywało 29 MPZP, które objęły powierzchnię 854,8 ha, co stanowiło mniej niż 10% powierzchni Gminy.

(akta kontroli str. 35-37)

⁸ W latach 2007, 2010, 2013, 2014 oraz 2019.

Wójt wyjaśnił, że stopień objęcia terenu gminy Zabór miejscowymi planami zagospodarowania terenu wynika w głównej mierze z charakterystyki gminy. Należy zauważyć, że około 50 procent powierzchni gminy stanowią lasy oraz 30 procent grunty rolne, dla których opracowanie planu nie znajduje uzasadnienia. W mojej ocenie odniesienie się powierzchni terenów objętych mpzp do powierzchni gminy brutto nie oddaje właściwego odzwierciedlenia w celu dokonania oceny, czy powierzchnia pokrycia terenu gminy planami jest wystarczająca, czy też nie. Gmina posiada 29 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzonych w okresie od 1999 do 2020 roku (tj. około 1 plan rocznie), co świadczy o tym, że gmina jest aktywna w tym zakresie. Plany sporządzane są w zależności od potrzeb, wynikających głównie z wniosków właścicieli terenów przewidzianych do objęcia planem oraz potrzeb w zakresie realizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 387)

W okresie objętym kontrolą uchwalono sześć MPZP, które objęły łącznie powierzchnię 54,4 ha.

Przyczynami uchwalenia ww. MPZP były w szczególności:

- regulacja i dopuszczenie podziałów terenu, zgodnie z zamierzeniami inwestorów,
- umożliwienie realizacji na terenie objętym planem budowy obiektów produkcyjnych, składów i magazynów,
- doprecyzowanie zasad kształtowania zabudowy, ustalenie wskaźników zagospodarowania terenu,
- wprowadzenie ładu przestrzennego na obszarze objętym planem oraz wskazanie nowych terenów pod rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

(akta kontroli str. 40-138,257)

1.3. Stosownie do zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁹, prowadzenie postępowań w sprawie uchwalania MPZP oraz Studium przypisano do zadań kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: *Kierownik*). Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierzono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku ds. infrastruktury technicznej i komunalnej w ww. referacie, a prowadzenie postępowań w sprawie ustalania opłaty planistycznej pracownikowi zajmującemu stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami w przedmiotowym referacie. Szczegółowe zadania realizowane przez ww. pracowników zostały określone w ich zakresach obowiązków i czynności.

(akta kontroli str. 159-168, 191-207)

Koordinację funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie powierzono Sekretarz Gminy, stosownie do zapisów § 3 ust. 6 zarządzenia nr 120.2.2012 Wójta Gminy Zabór z dnia 3 lutego 2012 r. w sprawie zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej (dalej: *zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej*).

W okresie objętym kontrolą obowiązywały umowy zawarte, z osobą spełniającą wymagania określone w art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu, w celu m.in. sporządzenia projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

(akta kontroli str. 213-220, 229)

W ocenie Kierownika przygotowanie organizacyjne w Urzędzie było wystarczające do rzetelnej realizacji zadań z zakresu zapewnienia przez Gminę ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w zakresie

⁹ Zarządzenie nr 0120.14.2022 Wójta Gminy Zabór z dnia 26 sierpnia 2022 r., wcześniej obowiązywał Regulamin Organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem nr 6/09 Wójta Gminy Zabór z dnia 9 lutego 2009 r. ze zmianami.

wydawania/wygaszania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Pracownicy prowadzący sprawy w tym zakresie odbyli właściwe szkolenia i kursy (...). Należy jednak nadmienić, że problemem, w szczególności małych gmin jest nadmiar wykonywanych czynności na stanowisku, gdzie jak w przypadku naszej gminy, pracownik wykonuje szereg innych czynności spoza zakresu planowania przestrzennego, takich jak drogownictwo, ochrona środowiska, ochrona zabytków, gospodarka komunalna, a nawet obrona cywilna, co niewątpliwie utrudnia wykonywanie obowiązków.

(akta kontroli str. 477)

1.4. W Urzędzie nie występowały uregulowania w zakresie konfliktu interesów, mającego miejsce w sytuacji, gdy z wnioskami dotyczącymi MPZP lub o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu występowały osoby prowadzące postępowania administracyjne lub wydające decyzje (bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 Kpa).

(akta kontroli str. 516)

Stosownie do wyjaśnień Wójta, w Urzędzie w takich przypadkach stosuje się przepisy powszechne, określone art. 24 - 26 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie wyłączenia pracownika lub organu z postępowania.

(akta kontroli str. 225)

1.5. Zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej ani kontroli wewnętrznej w Urzędzie. Zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Gminie były w okresie objętym kontrolą regulowane zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej.

W Urzędzie nie określano celów, zadań i mierników odnoszących się do działań w zakresie zapewnienia przez Gminę ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP, nie dokonywano identyfikacji ryzyk do wyznaczonych celów i zadań. Nie opracowywano również kwestionariuszy i oświadczeń wymaganych zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 227-229, 516)

1.6. Odnosząc się do utrudnień i ograniczeń prawnych związanych z realizacją zadań dotyczących zapewniania przez Gminę ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Wójt wskazał w szczególności:

- brak szczegółowych i przejrzystych uregulowań prawnych zawartych ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności w zakresie ustalenia maksymalnego obszaru analizowanego terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy;
- brak ograniczeń prawnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na realizację farm fotowoltaicznych oraz masztów telefonii komórkowej na obszarach bezpośrednio położonych przy terenach zabudowy mieszkaniowej, co powoduje konflikty i protesty społeczne,
- trudności techniczne niezależne od organu, związane z doręczeniami korespondencji przez Poczta Polską, co przekłada się wydłużenie terminów załatwienia sprawy.

W ocenie kontrolowanego w szczególności, w obecnym stanie prawnym zwiększenie środków finansowych w celu realizacji zadań dla zapewnienia ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie znajduje uzasadnienia, ponieważ

bez wprowadzenia zmian prawnych, zwiększenie środków na ten cel nie przyniesie oczekiwanego rezultatu. W tym przypadku rozwiązaniem może być po prostu sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego na terenach, które nie są nimi objęte. Na ten cel należałoby zabezpieczyć kwotę nie mniejszą niż 1 000 000,00 (słownie: jeden milion złotych).

(akta kontroli str. 225)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2019-2022 nie sporządzono zbiorczej oceny systemu kontroli zarządczej w Gminie, o której mowa w § 10 ust. 11 pkt 2 zarządzenia nr 120.2.2012 Wójta Gminy Zabór z dnia 3 lutego 2012 r. w sprawie zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej i nie przekazano jej Wójtowi, natomiast pracownicy i kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Gospodarki Nieruchomościami nie sporządzali kwestionariuszy samooceny, według wzoru określonego w załączniku nr 3 do zarządzenia, a ww. kierownik również oświadczenia o stanie kontroli zarządczej według wzoru określonego w załączniku nr 4 ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 235-236, 517)

Sekretarz Gminy, odpowiedzialna za koordynację funkcjonowania kontroli zarządczej, wyjaśniła, że kontrola zarządcza w Urzędzie Gminy Zabór oraz wynikające z niej zadania w zakresie ochrony ładu przestrzennego w latach 2019-2022 prowadzona była na bieżąco podczas spotkań i narad organizowanych przez Wójta z kierownikami komórek organizacyjnych, a także podczas szkoleń z pracownikami urzędu i w trakcie bezpośrednich kontaktów z pracownikami prowadzącymi merytoryczne sprawy w zakresie planowania przestrzennego, którzy na bieżąco zgłaszają problemy i ryzyka z tym związane. W 2017 roku, zgodnie z art. 32 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i oceniono postępy w opracowywaniu planów miejscowych. Wyniki tych analiz przekazano radzie gminy, która podjęła stosowną uchwałę. (...) Pragnę nadmienić, że z uwagi na szeroki zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i stosunkowo niewielką liczbę osób zatrudnionych w urzędzie gminy, realizacja kontroli zarządczej w obszarach planowania przestrzennego w sposób opisany powyżej pozwala na sprawniejszą i szybszą reakcję oraz rozwiązywanie ewentualnych problemów związanych z przedmiotowym zakresem.

(akta kontroli str. 254-255)

Wójt wyjaśnił m.in., co następuje: Kontrolę zarządczą przeprowadzam na bieżąco w każdej dziedzinie działalności gminy, także w zakresie ochrony ładu przestrzennego, poprzez cotygodniowe odprawy z kierownikami referatów a także z pracownikami merytorycznymi do rozwiązania danego problemu. Ta forma pozwala na bardzo szybką reakcję co sprawiło, że nasz urząd postrzegany jest pozytywnie wśród interesantów.

(akta kontroli str. 226)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono przygotowanie organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań dotyczących zapewnienia przez Gminę ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP. Realizację zadań z zakresu objętego kontrolą przypisano poszczególnym pracownikom, zawierano również umowy celem przygotowania projektów decyzji o warunkach zabudowy przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia. Nie opracowano natomiast oświadczeń i kwestionariuszy wymaganych zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej.

2. Decyzje o warunkach zabudowy

2.1. W latach 2019-2022 (do 30 września) do Urzędu wpłynęło 221 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, z czego odpowiednio w:

- 2019 r. – 56 wniosków,
- 2020 r. – 60 wniosków,
- 2021 r. – 76 wniosków,
- trzech kwartałach 2022 r. – 29 wniosków.

W ww. okresie wydano odpowiednio 51 w 2019 r., 47 w 2020 r., 68 w 2021 r. oraz 35 w 2022 r.¹⁰ decyzji ustalających warunki zabudowy oraz 10 decyzji odmowych w powyższym zakresie. Dla nowych inwestycji mieszkaniowych wydano w ww. okresie łącznie 159 decyzji o warunkach zabudowy, z czego 53 decyzje dotyczyły terenów innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową.

(akta kontroli str. 268, 390)

Wójt wyjaśnił, że w toku prowadzonych postępowań administracyjnych Wójt Gminy Zabór nie weryfikował zgodności rodzaju zabudowy z zapisami Studium Uwarunkowaniach i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zabór. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa organ wydający decyzję o warunkach zabudowy nie jest związany ustaleniami studium. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 5 i ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium nie jest aktem prawa miejscowego, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia przez organ administracji w indywidualnej sprawie administracyjnej dotyczącej warunków zabudowy (II SA/Łd 88/21 - Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23.04.2021).

(akta kontroli str. 387-388)

2.2. Prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących wniosków w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy sprawdzono na próbie obejmującej 20% postępowań wszczętych w 2019 r. oraz 20% postępowań wszczętych w 2022 r. Ustalono, że poza wyjątkami wskazanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, postępowania były prowadzone w sposób zgodny z Kpa.

(akta kontroli str. 269-274)

Poddane analizie decyzje o warunkach zabudowy zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 Kpa¹¹. Każdorazowo przed sporządzeniem ww. decyzji przeprowadzana była analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarze analizowanym oraz analiza w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ustawy o planowaniu, sporządzona przez osobę posiadającą uprawnienia urbanistyczne.

Średnie odległości od mediów wynosiły, w przypadku badanych decyzji, odpowiednio w przypadku:

- sieci wodociągowej - 142,9 m,

¹⁰ Do 30.09.2022 r.

¹¹ Ww. decyzje były w większości zgodne ze Studium w zakresie przeznaczenia terenu. Spośród objętych badaniem decyzji ustalających warunki zabudowy 85,7% było zgodnych ze Studium w powyższym zakresie.

- sieci kanalizacyjnej – 584 m (w przypadku 13 decyzji brak dostępu do kanalizacji),
- gazu - 78,1 m (w przypadku ośmiu decyzji brak dostępu),
- oświetlenia drogowego - 159,9 m,
- energii elektrycznej - 47,8 m.

Maksymalne odległości wynosiły odpowiednio dla sieci wodociągowej 1500 m, kanalizacji 1500 m, gazu – 300 m, oświetlenia drogowego – 1200 m, energii elektrycznej – 350 m.

(akta kontroli str. 269-274)

2.3. Projekty decyzji o warunkach zabudowy, stosownie do zapisów art. 60 ust. 4 w zw. z art. 5 ustawy o planowaniu, zostały przygotowane przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia urbanistyczne.

Średni koszt poniesiony przez Urząd związany z opracowaniem jednego projektu decyzji¹² wyniósł 369 zł w całym okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 273, 336-345, 519)

2.4. Wydanie decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy, objętych badaniem, zostało poprzedzone dokonaniem przez Urząd uzgodnień z innymi organami. Co do zasady zgłaszane uwagi zostały uwzględnione. Wyjątki wskazano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na podstawie badanej próby nie stwierdzono przypadków nierównego traktowania wnioskodawców¹³.

(akta kontroli str. 273, 519)

2.5. W związku z wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy, wpłynęły do Urzędu, w okresie objętym kontrolą, trzy wnioski o rozwój infrastruktury. Przedmiotowe wnioski dotyczyły budowy drogi i oświetlenia (jeden wniosek) oraz budowy drogi (dwa wnioski dotyczące dwóch lokalizacji). Według stanu na 8.12.2022 r. Gmina w związku z realizacją wniosków poniosła koszty w wysokości 24 680 zł. Wysokość planowanych do poniesienia kosztów to 2 592 815,40 zł w związku z podpisaną umową na budowę drogi oraz 15 000 zł, które stanowią koszt opracowania projektu - w związku z wnioskiem o budowę drogi zlecono opracowanie dokumentacji technicznej.

Źródła finansowania działań związanych z realizacją wniosków to środki własne oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

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 w art. 37 ust. 6 i 7 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 347, 519)

2.6. Stosownie do danych otrzymanych ze Starostwa Powiatowego w Zielonej Górze, w latach 2019-2022¹⁴ wydano 109 pozwoleń na budowę, które były związane z wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy w Gminie Zabór.

(akta kontroli str. 349-355)

¹² Decyzje o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

¹³ Zagadnienia opisane w punktach 2.3-2.4 zostały zweryfikowane na próbie wskazanej w punkcie 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ Pismo ze Starostwa otrzymano dnia 18.11.2022 r.

Zgodnie z dokumentacją Urzędu, liczba nieruchomości, na które wydano decyzje o warunkach zabudowy, w przypadku których nastąpiła zmiana właściciela wyniosła odpowiednio dwie w 2019 r., 15 w 2020 r., 13 w 2021 r., 11 w 2022 r. Łączna powierzchnia wskazanych nieruchomości wyniosła 10,6 ha.

(akta kontroli str. 356)

2.7. W Urzędzie nie podejmowano działań mających na celu przeciwdziałanie lub ograniczanie nielegalnej zmiany sposobu zagospodarowania.

Wójt wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą w urzędzie nie odnotowano sytuacji, w których miała miejsce nielegalna zmiana sposobu zagospodarowania terenu, dlatego urząd w tym zakresie nie podejmował czynności.

(akta kontroli str. 362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku sześciu postępowań¹⁵ (33,3% zbadanych) nie zawiadomiono stron o zebranych dokumentach i materiałach przed wydaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i tym samym nie umożliwiono wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co stanowiło naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wyrażonej w przepisie art. 10 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 273)

Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie postępowań administracyjnych oraz Wójt wyjaśnili m.in., że w toku przedmiotowych postępowań Wójt Gminy Zabór zgodnie z art. 61 § 4 kpa zawiadomił strony o wszczęciu postępowania oraz na podstawie art. 10 § 1 kpa poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Na tym etapie postępowań już był sporządzony projekt z decyzji z którym strony miały możliwość się zapoznać. (...) z uwagi na konieczność zachowania terminu wydania decyzji, problem z funkcjonowaniem poczty polskiej (czasami doręczenie zawiadomienia trwa 30 dni), charakter sprawy odstąpiono od ponownego zawiadomienia stron postępowania na podstawie art. 10 § 1 kpa. (...) na żadne z przedmiotowych postępowań nie zostało złożone odwołanie, co wskazuje, że strony zaakceptowały rozstrzygnięcie zawarte w treści decyzji oraz nie miały zastrzeżeń co do sposobu prowadzenia postępowania.

(akta kontroli str. 330, 367)

2. Ustalono, że spośród 18 objętych badaniem decyzji o warunkach zabudowy:

- wbrew wymogom określonym w przepisie art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu w przypadku dwóch decyzji, tj. w przypadku decyzji z dnia 24.07.2019 r.¹⁶ nie uwzględniono uwagi Starosty Zielonogórskiego, sformułowanej w postanowieniu z 17.07.2019 r., stanowiącej że przy dopuszczeniu indywidualnego zaopatrzenia w wodę odprowadzenie ścieków winno być do sieci kanalizacyjnej lub szczelnego bezodpływowego zbiornika, a w przypadku decyzji¹⁷ z dnia 31.01.2020 r. nie uwzględniono w jej treści zapisów zawartych w postanowieniu Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Zielonej Górze z dnia 23.01.2020 r. dotyczących wprowadzenia zapisów z zakresu art. 232 ust. 1 oraz art. 233 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁸ (dalej: Prawo wodne),

¹⁵ GKN.6730.10.2019, GKN.6730.14.2019, GKN.6730.23.2019, GKN.6730.48.2019, GKN.6730.15.2022, GKN.6730.19.2022.

¹⁶ GKN.6730.23.2019.

¹⁷ GKN.6730.52.2019

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

- w jednej decyzji¹⁹ przy powoływaniu się na postanowienie Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Zielonej Górze z 1.07.2022 r. wskazano błędny numer działki sąsiadującej z rowem melioracyjnym,
- w jednej decyzji²⁰ wskazano, że Starosta Powiatu Zielonogórskiego nie zajął stanowiska w terminie dwóch tygodni od doręczenia wystąpienia o uzgodnienie, podczas gdy Starosta Zielonogórski zajął stanowisko w postanowieniu z 14.01.2020 r.²¹, które wpłynęło do Urzędu 20.01.2020 r. (tj. przed wydaniem ww. decyzji).

(akta kontroli str. 273, 275-313)

Stosownie do wyjaśnień pracownika prowadzącego postępowania oraz Wójta powyższe działania były wynikiem omyłki.

(akta kontroli str. 330-333, 367-368, 389)

3. W przypadku jednego postępowania²² decyzja o warunkach zabudowy została wydana dnia 16.07.2019 r., pomimo wskazania dnia 28.06.2019 r. jako nowego terminu załatwienia sprawy w zawiadomieniu z 17.05.2019 r., natomiast stosownie do art. 36 § 1 Kpa, 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.

(akta kontroli str. 319-324)

Pracownik prowadzący ww. postępowanie oraz Wójt wyjaśnili, że w związku z wydaną decyzją przez Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 08.05.2019 r. (data wpływu: 13.05.2019 r.) znak: 125/RPP/WZ-586/2019, w której odmówił uzgodnienia projektu decyzji dla przedmiotowej inwestycji postępowanie mogło być zakończone dopiero w momencie gdy ww. decyzja stałaby się ostateczna. Mając na uwadze powyższe należało wstrzymać się z wydaniem decyzji odmownej do momentu, gdy przysługujący stronie ustawowy termin na wniesienie odwołania z uwzględnieniem czasu wymaganego na dostarczenie poczty oraz ewentualne awizowanie przesyłki upłynął. Należało również uwzględnić fakt, że ewentualne odwołanie mogło zostać nadane w placówce pocztowej oraz, że informacja z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu o wniesieniu odwołania dotarłaby do Wójta Gminy Zabór z opóźnieniem. Ponadto z uwagi na fakt notorycznego nieodbierania poczty przez niektóre strony postępowania odstąpiono od ponownego zawiadomienia o zmianie terminu załatwienia sprawy. Ponowne zawiadomienie wydłużyłoby czas trwania postępowania. (...) na wydaną w toku postępowania decyzję przez Wójta Gminy Zabór nie zostało złożone odwołanie, co wskazuje, że strony zaakceptowały rozstrzygnięcie zawarte w treści decyzji oraz nie miały zastrzeżeń co do sposobu prowadzenia postępowania.

(akta kontroli str. 334, 388)

OCENA CZĄSTKOWA

Objęte badaniem decyzje o warunkach zabudowy zostały poprzedzone analizą funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarze analizowanym oraz analizą w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ustawy o planowaniu. Wydanie ww. decyzji zostało poprzedzone dokonaniem uzgodnień z innymi organami, a projekty decyzji były przygotowywane przez osobę posiadającą stosowne

¹⁹ GKN.6730.16.2022 z dnia 28.07.2022 r.

²⁰ GKN.6730.48.2019 z dnia 27.01.2020 r.

²¹ Uzgodnił bez uwag projekt decyzji.

²² GKN.6730.10.2019.

uprawnienia. Postępowania administracyjne, poza wskazanymi wyjątkami, prowadzone były zgodnie z Kpa, a w decyzjach co do zasady uwzględniono stanowiska innych organów.

OBSZAR

3. Wygaszanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie brak było prowadzonych w Urzędzie spraw w zakresie wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy w następujących sytuacjach:

- gdy dla terenu, dla którego wydano warunki zabudowy uchwalono MPZP,
- gdy dla terenu, dla którego wydano warunki zabudowy inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę,
- dla terenu, dla którego wydano warunki zabudowy przed 1 stycznia 2018 r. znajdującego się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 372, 380-383)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na niestwierdzenie konieczności wygaszania decyzji²³, NIK odstępuje od dokonania oceny w powyższym obszarze.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą rejestry decyzji o ustaleniu warunków budowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego były prowadzone w Urzędzie według wzorów określonych w rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji²⁴. W prowadzonych rejestrach wskazywano decyzje wydane w roku, którego rejestr dotyczył oraz decyzje wydawane w roku następnym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Informacje na temat wydanych decyzji były zamieszczane w rejestrach w sposób rzetelny²⁵, poza przypadkami wskazanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 391-416, 494-512)

4.2. Corocznie, w okresie objętym kontrolą, w Urzędzie opracowywano i przekazywano do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdanie PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, czym wywiązano się z obowiązku

²³ Powyższe zweryfikowano na podstawie próby obejmującej dwa obręby.

²⁴ 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.

²⁵ Rzetelność prowadzonych rejestrów zweryfikowano na podstawie rejestrów z 2019 roku oraz 2022 roku.

wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej*²⁶.

W wyniku weryfikacji rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji dotyczących liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalono, że dane zawarte w sprawozdaniach PZP-1, w powyższym zakresie, nie były w pełni zgodne z liczbą wydanych decyzji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 447-473)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W rejestrach wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestrach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: decyzje CP), prowadzonych dla lat 2019, 2020, 2021 zawierano zarówno decyzje wydawane w tych latach, jak i decyzje wydawane w latach kolejnych.

Rejestry z 2019 r. zawierały decyzje wydane w 2019 r. i 2020 r. (10 decyzji o warunkach zabudowy, dwie decyzje CP), rejestry dotyczące 2020 r. zawierały decyzje wydane w 2020 r. i 2021 r. (16 decyzji o warunkach zabudowy, sześć decyzji CP), rejestry dotyczące 2021 r. zawierały decyzje wydane w 2021 r. i 2022 r. (15 decyzji o warunkach zabudowy, cztery decyzje CP).

(akta kontroli str. 390, 392-412, 494-509)

Pracownik prowadzący ww. rejestry oraz Wójt wyjaśnili, że *decyzje zostały przyporządkowane do danego roku na podstawie daty wpływu wniosku o wszczęcie postępowania. (...) taki sposób prowadzenia rejestru ułatwia pracę, gdyż zostaje zachowana chronologia postępowań administracyjnych w danym roku.*

(akta kontroli str. 445, 364)

2. W rejestrach decyzji o warunkach zabudowy za 2019 rok i 2022 rok zawarto nw. dane, które były niezgodne z zapisami decyzji.

W rejestrze za 2019 r.:

- pod poz. 13 wpisano błędną datę wydania decyzji,
- pod poz. 22 w rejestrze wpisano dwóch wnioskodawców, pomimo że w decyzji wskazany był jeden wnioskodawca,
- pod poz. 39 w rejestrze nie wskazano jednego z dwóch wnioskodawców wskazanych w decyzji,

W rejestrze za 2022 r.:

- pod poz. 4 wskazano błędne numery działek,
- pod poz. 10 wskazano w rejestrze jednego wnioskodawcę, podczas gdy w decyzji wyszczególniono dwóch wnioskodawców.

(akta kontroli str. 417-444)

Pracownik prowadzący rejestry oraz Wójt wyjaśnili, że *wskazane nieścisłości wynikają z oczywistych omyłek pisarskich. Rejestry zostały ponownie zweryfikowane i skorygowane.*

(akta kontroli str. 364, 446)

3. Wskazane w sprawozdaniach PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* za lata 2019-2021 dane dotyczące liczby decyzji o warunkach

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 459.

zabudowy oraz decyzji CP były nie w pełni zgodne z liczbą faktycznie wydanych decyzji. W szczególności:

w sprawozdaniu za 2019 r. wskazano:

- 27 decyzji CP zamiast 29 wydanych w 2019 roku,
- 50 decyzji o warunkach zabudowy, zamiast 51 wydanych w 2019 roku,

w sprawozdaniu za 2020 r. wskazano:

- 26 decyzji CP zamiast 22 wydanych w 2020 roku,
- 52 decyzje o warunkach zabudowy, zamiast 47 wydanych w 2020 roku,

w sprawozdaniu za 2021 r. wskazano:

- 31 decyzji CP zamiast 34 wydanych w 2021 roku,
- 64 decyzje o warunkach zabudowy, zamiast 68 wydanych w 2021 roku.

(akta kontroli str. 452, 460, 469, 390)

Kierownik, w którego zakresie czynności wskazano m.in. sporządzanie sprawozdań GUS oraz Wójt wyjaśnił m.in., że wskazane różnice wynikają z faktu, że *dane do sprawozdań były wprowadzane na podstawie prowadzonych rejestrów wydanych decyzji. W przedmiotowych rejestrach decyzje zostały przyporządkowane do danego roku na podstawie daty wpływu wniosku o wszczęcie postępowania.*

(akta kontroli str. 363, 477)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie rejestry decyzji o warunkach zabudowy prowadzono zgodnie z wymaganym wzorem, jednak nie były one prowadzone w pełni prawidłowo – w szczególności zawierano w nich decyzje wydawane w latach kolejnych. Wywiązywano się z obowiązku sporządzenia sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, jednak wystąpiły nieprawidłowości w zakresie wskazywanych w sprawozdaniach liczb decyzji o warunkach zabudowy i decyzji CP.

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. Zapewnienie kontroli zarządczej, w zakresie zapewnienia przez Gminę ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP, w sposób zgodny z uregulowaniami wewnętrznymi.
2. Zapewnianie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego.
3. Zawiadamianie stron postępowania o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie.
4. Uwzględnianie w decyzjach o warunkach zabudowy stanowisk organów uczestniczących w ich uzgadnianiu.
5. Rzetelne prowadzenie rejestrów wydanych decyzji.
6. Wykazywanie w sprawozdaniach PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* prawidłowej liczby wydanych decyzji.

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, 22 grudnia 2022 r.

Kontroler
Marzena Mielcarek
doradca ekonomiczny

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

.....
podpis

.....
podpis

