



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 411.003.03.2022

Pan Jarosław Kaczmarek
Burmistrz Trzciela
ul. Poznańska 22
66-320 Trzciel

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/22/003 – Zapewnienie 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 Miejski w Trzcielu ul. Poznańska 22, 66-320 Trzciel, dalej <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kaczmarek - Burmistrz Trzciela, od 21 listopada 2018 r.
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 Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze. Dariusz Obierzyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/90/2022 z dnia 30 września 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p><i>Gmina</i> zapewniła ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.</p> <p><i>Urząd</i> był właściwie przygotowany do realizacji zadań w kontrolowanym zakresie. Poszczególne zadania określone zostały w regulaminie organizacyjnym oraz w indywidualnych zakresach obowiązków poszczególnych pracowników. Przygotowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zlecono <i>na zewnątrz</i> osobie o odpowiednich kwalifikacjach.</p> <p>Burmistrz sporządził i przekazał Radzie Miejskiej wymaganą ocenę aktualności planów miejscowych i analizę zmian w zagospodarowania przestrzennym. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp) określono zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego, ustalono m.in. intensywność zabudowy i powierzchnię zabudowy, a w zakresie zagospodarowania terenu dopuszczono, chodniki, ścieżki rowerowe, elementy technicznego wyposażenia drogi czy lokalizację sieci kanalizacyjnej.</p> <p>Rejestry decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, poza 2019 r. <i>Gmina</i> prowadziła prawidłowo i rzetelnie, a sprawozdania statystyczne dotyczące wydanych decyzji były zgodne ze stanem faktycznym, jednak za 2018 r. i 2021 r. przekazane były z opóźnieniem.</p>
---------------------	--

¹ Tj. do 14 grudnia 2022 r.

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

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

Analiza 19 decyzji (i prowadzonych postępowań administracyjnych) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wykazała, że zostały one poprzedzone, m.in. dokonaniem przez *Urząd* wymaganych prawem uzgodnień z innymi organami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- naruszenia zasady szybkości postępowania i rzetelności prowadzonych postępowań o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wystąpiły opóźnienia od momentu złożenia wniosku o wydanie warunków zabudowy do dnia wszczęcia postępowań w tym zakresie,
- braku sporządzenia protokołu z przeprowadzonych oględzin.

Podkreślenia wymaga fakt, że jeszcze w toku kontroli NIK podjęto działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne urzędu do realizacji kontrolowanych zadań

Opis stanu faktycznego

1. Zadania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego⁵ przypisano do zadań Referatu Gospodarki i Ochrony Środowiska (dalej: *Referat*). Pracownikom Referatu przydzielono zadania i określono zakresy czynności.

(akta kontroli str. 5-27, 31-40)

Zarządzeniem Burmistrza w maju 2012 r. przyjęto Kodeks etyczny pracowników Urzędu Miejskiego w Trzciel⁶ określający zasady oceny jego funkcjonowania, przestrzeganie jego postanowień oraz skutki naruszeń. Zgodnie z Kodeksem pracownik jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków, a w prowadzonych sprawach administracyjnych równo traktuje wszystkich uczestników, nie ulegając żadnym naciskom i nie przyjmuje żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności.

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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷).

Zdaniem Burmistrz (...) w jednostce nie występują szczególne uregulowania w zakresie konfliktu interesów w przypadku wydawania decyzji. W tym zakresie stosowany jest art. 24 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, którego regulacje

⁴ 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.

⁵ W tym m.in.: [1] przygotowanie materiałów do dokumentów planistycznych Gminy w zakresie planowania przestrzennego, [2] koordynacja i obsługa działań związanych z opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentów planistycznych, [3] prowadzenie i aktualizacja rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, [4] ocena zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i Gminy i przygotowanie wyników oceny, [5] dokonywanie analiz wniosków w sprawie sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [6] prowadzenie spraw związanych z roszczeniami finansowymi wynikającymi z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, [7] prowadzenie spraw związanych z ustaleniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, [8] prowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, [9] rejestrowanie decyzji dotyczących zagospodarowania terenu, wydawanych przez inne organy administracji publicznej oraz analizowanie ich zgodności z ustalonymi warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu, [10] kształtowanie polityki przestrzennej na terenie Miasta i Gminy, [11] wydawanie zaświadczeń o przeznaczeniu nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

⁶ Zarządzenie nr 61/K/2012 z 30 maja 2012 r.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej *kpa*.

w mojej opinii są wystraszające. W sytuacjach, gdy sprawa dotyczyła wydania decyzji lokalizacyjnej, dla pracownika, który bezpośrednio zajmuje się tą tematyką, nastąpiło jego wyłączenie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i postępowanie prowadził inny pracownik. Jednocześnie w sytuacji, gdy wydanie decyzji następuje dla innych pracowników urzędu (nie zajmujących się gospodarką przestrzenną) lub ich rodzin nie widzę powodów dla stosowania mechanizmu wyłączenia.

(akta kontroli str. 5-27, 31-40, 1517, 1654-1658, 1669-1677)

Pracownicy Urzędu nie przygotowywali projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak również projektów decyzji ustalających warunki zabudowy, gdyż nie posiadali wymaganych uprawnień (art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸).

Ww. sprawy zlecone były *na zewnątrz*. I tak zadania, powierzono na podstawie umów łącznie trzem osobom (podmiotom) prowadzącym działalność gospodarczą w tym zakresie. Umowy z pierwszym podmiotem dotyczyły m.in. sporządzenia i zmiany miejscowego planu zagospodarowania terenu położonego w obrębie Jasieniec, realizacji projektu zmiany i oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel.

Łącznie na ww. zadania w latach 2019-2022 (30.09) wydano 119.310 zł, w tym w 2019 r. - 42.527,25 zł, w 2020 r. - 44.095,50 zł, w 2021 r. - 27.213,75 zł, i do 30 września 2022 r. - 5.473,50 zł.

Umowy z drugim podmiotem dotyczyły:

a) usług urbanistyczno-planistycznych dotyczących przygotowania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, przygotowaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji liniowych oraz udział w rozprawach administracyjnych.

b) realizacji projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel.

Łącznie na ww. zadania w latach 2019-2022 (30.09) wydano 251.784,33 zł, w tym w 2019 r. - 31.963,83 zł, w 2020 r. - 43.008 zł, w 2021 r. - 61.623 zł, i do 30 września 2022 r. - 115.189,50 zł. Średni koszt jednego projektu decyzji o warunkach zabudowy wynosił od 300 zł brutto (w 2019 r.) do 325 zł plus podatek VAT (w 2022 r.). Ponadto w ramach ww. usług za jednorazowy pobyt na terenie Gminy w celu przygotowania dokumentów będących przedmiotem umowy określono wynagrodzenie w wysokości od 110 zł brutto (w 2019 r.) do 110 zł plus podatek VAT (w 2022 r.).

W ramach umów o dzieło z trzecim podmiotem za uczestnictwo w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej określono wynagrodzenie przez cały czas trwania umów w wysokości 300 zł netto plus podatek VAT za posiedzenie i zaopiniowanie jednego tematu planistycznego. Łącznie na ww. zadania w latach 2019-2021 wydano 1.476 zł, w tym w 2019 r. - 738 zł, w 2020 r. - 369 zł i w 2021 r. - 369 zł.

(akta kontroli str. 51-67, 68-83, 84-95, 96-99, 100-115)

2. Zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych, wewnętrznych czy audytu wewnętrznego⁹.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.

⁹ Jednostka była zobowiązana, zgodnie z art. 274 ust. 3 u stawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634), do prowadzenia audytu wewnętrznego od 2020 r., ponieważ w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys.

W zakresie potrzeb audytu¹⁰ Burmistrz każdorazowo wskazywał na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości związanych z planowaniem przestrzennym, jednak w planach audytu wewnętrznego na poszczególne lata obszar ryzyka zidentyfikowany przez audytora określany był jako niski.

(akta kontroli str. 571-600, 1420-1437, 1517, 1678-1689)

3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel (dalej: *Studium*) przyjęte zostało uchwałą nr XIX/126/00 Rady Miejskiej w Trzcielu w dniu 25 lutego 2000 r. wraz ze zmianami uchwalonymi przez Radę Miejską:

- Nr XXX/241/09 z dnia 27 sierpnia 2009 r.,
- Nr IV/25/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r.,
- Nr VIII/45/2015 z dnia 29 maja 2015 r.,
- Nr XIV/115/2020 z dnia 21 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1518-1653, 1695-1697)

W Studium określono obszary, dla których sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego było obowiązkowe. Obszary te obejmowały tereny: zagospodarowania społeczno-gospodarczego (m.in. tereny rozwoju produkcji, zespołu zabudowy mieszkalno-turystycznej i rekreacyjno-pobytovej, infrastruktury technicznej i społecznej, rozwoju systemów liniowych infrastruktury technicznej, eksploatacji i przewidziane do eksploatacji złóż surowców geologicznych), zalesień, urządzeń infrastruktury (technicznej (m.in. lokalizacje oczyszczalni ścieków, poszerzeń przy trasowaniu nowych ścieżek i szlaków turystycznych, obiektów telefonii i łączności, korytarzy pod linie elektroenergetyczne).

Z oświadczenia inspektora ds. gospodarki przestrzennej wynika m.in., że Gmina Trzciel jest gminą miejsko-wiejską z dużymi obszarami zabudowy rozproszonej zagrodowej i siedliskowej, a ponad 40% powierzchni gminy stanowią lasy. Gmina realizowała politykę kształtowania ładu przestrzennego poprzez opracowywanie planów w oparciu o wytyczne studium oraz na wnioski konkretnych inwestorów w miarę swoich możliwości finansowych. Obecnie Gmina Trzciel opracowuje zmiany studium na konkretne zapotrzebowanie. To potrzeby kształtują wprowadzane zmiany studium i co za tym idzie opracowanie planów miejscowych. Wskazanie w studium obszarów do objęcia mpzp wiąże się ze zmianą studium dla całej Gminy Trzciel i dużym nakładem finansowym oraz zabezpieczeniem, w budżecie gminy, środków finansowych na ten cel - dlatego polityka gminy prowadzona jest sukcesywnie.

W *Gminie* obowiązywało 29 mpzp, w tym jeden z grudnia 2016 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Jasieniec¹¹, który obejmował obszar o powierzchni ok. 92,5 ha. Przedmiotem planu było przeznaczenie terenów pod tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz usług, zieleni, tereny dróg publicznych klasy dojazdowej. W uzasadnieniu wpisano m.in., że w wyniku przeprowadzonej analizy zgodności z polityką przestrzenną gminy określoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel stwierdzono, że plan nie narusza ustaleń zawartych w Studium.

Uchwałą nr XII/103/2020 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 30 stycznia 2020 r. wprowadzono zmianę do ww. mpzp. Na wniosek spółki zmiana obejmowała wprowadzenie wskaźnika miejsc parkingowych ustalonego, zamiast w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, proporcjonalnie do liczby zatrudnionych/miejsc pracy

zł, Zgodnie z umowami zawartymi 1 września 2020 r. (na okres od 1 września 2020 r. do 31 sierpnia 2022 r.) oraz 1 września 2022 r. (na okres od 1 września 2022 r. do 31 grudnia 2023 r.) zlecono wykonanie audytu wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Trzcielu i w jednostkach organizacyjnych gminy.

¹⁰ Ankieta audytora wewnętrznego skierowana do kierownictwa Gminy Trzciel za 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

¹¹ Uchwała Nr XXIII/156/2016 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 1 grudnia 2016 r.

na terenie inwestycji. W zmianie mpzp ustalono obowiązek urządzenia nie mniej niż jednego miejsca parkingowego na każdych siedmiu zatrudnionych i dodatkowo dwóch miejsc postojowych niezależnie od ilości zatrudnionych. Planowany wskaźnik nie spowodował zwiększenia powierzchni zabudowy, która wg planu zmienianego osiągnęła wymiar maksymalny (określony w Studium na 50% powierzchni terenu).

(akta kontroli str. 48, 466-480, 481-488, 1691, 1695-1697)

Po analizie 29 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Trzcielu przyjęła 24 września 2020 r.¹² przedłożoną przez Burmistrza ocenę aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie Gminy Trzciel. Z ww. uchwały wynika m.in., że miejscowe plany wymagają częściowej aktualizacji pod względem zgodności z przepisami prawa i będą podległy zmianie z uwzględnieniem aktualnych potrzeb przestrzennego rozwoju gminy, a efektem będzie określenie harmonogramu dalszych prac planistycznych.

(akta kontroli str. 403-457)

4. W mpzp¹³ określone zostały zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego. Zgodnie z zapisami na terenach zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich (symbol RM) ustalono:

- intensywność zabudowy nie mniejsza niż 0,01 i nie większa niż 0,5,
- powierzchnia zabudowy nie większa niż 10% działki,
- powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 20% powierzchni działki budowlanej,
- w zakresie kształtowania zabudowy określono: wysokość budynku nie większa niż 11 m, wysokość obiektów budowlanych nie większa niż 11 m,

Dla terenów oznaczonych symbolami KD-D ustalono przeznaczenie terenów dróg publicznych klasy dojazdowej, a w zakresie zagospodarowania terenu i kształtowania ładu przestrzennego dopuszcza się: chodniki, ścieżkę rowerową, elementy technicznego wyposażenia drogi, lokalizowanie sieci kanalizacyjnej w pasie jezdnym, ulicę jednoprzestrzenną.

(akta kontroli str. 43-47, 466-480, 481-488)

5. Uchwały w sprawie przyjęcia nowego lub zmiany obowiązującego mpzp nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody w zakresie stwierdzenia ich nieważności oraz nie były przedmiotem zaskarżenia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości.

(akta kontroli str. 1326)

6. W odniesieniu do utrudnień i ograniczeń związanych z realizacją zadań Burmistrz wskazał m.in., że *głównym elementem powodującym utrudnienia w realizacji zadań są ciągłe, nieskoordynowane ze sobą zmiany obowiązujących przepisów. W mojej opinii należałoby przyjąć jednolitą formę i wykładnię stosowanych przepisów, aby zarówno dla wnioskodawców jak i dla organu sytuacja była klarowna i nie pozostawiała pola do niepotrzebnej i nadmiernej interpretacji. Kwestia środków finansowych jest głównym powodem, dla którego nie ma opracowanego jednolitego planu zagospodarowania dla całego obszaru gminy. Zabezpieczenie środków na ten cel i docelowo przygotowanie dokumentu pozwoliłoby na uporządkowanie kwestii planistycznych jak i wprowadziło oczekiwany ład przestrzenny.*

Gmina Trzciel jest członkiem kilku organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego i te gremia po konsultacjach ze swoimi członkami zgłaszają swoje

¹² Uchwała nr XVII/130/2020 Rady Miejskiej w Trzcielu z 24 września 2020 r.

¹³ Uchwała nr XXIII/156/2016 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 1 grudnia 2016 r.

uwagi do projektowanych przepisów prawa, w tym w zakresie planowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 1654-1658)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność *Gminy* w badanym obszarze. Pracownikom *Urzędu* przypisano zadania, które uwzględniono w zakresach obowiązków. W mpzp określono zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego, ustalono m.in. intensywność zabudowy, powierzchnię zabudowy, powierzchnia biologicznie czynną, a w zakresie zagospodarowania terenu dopuszczono, chodniki, ścieżki rowerowe, elementy technicznego wyposażenia drogi czy lokalizację sieci kanalizacyjnej. Projekty decyzji o warunkach zabudowy zlecono osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów i posiadającej wymagane uprawnienia budowlane.

OBSZAR

2. Decyzje o warunkach zabudowy

Opis stanu
faktycznego

1. W 2019 r. wydano 57 decyzji, w 2020 r. i 2021 r. po 71 decyzji, a do 30 września 2022 r. 30 decyzji. Analiza 19 postępowań¹⁴ administracyjnych dotyczących wniosków w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wykazała m.in., że:

- we wszystkich sprawach zapewniono stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 *kpa*);
- decyzje wydano w terminie od 35 dni do 203 dni od następnego dnia po złożeniu wniosku, przy czym w sześciu sprawach w okresie od 103 dni do 203 dni. Maksymalny czas prowadzenia postępowania wynosił 203 dni, a średni prawie 84 dni;
- w siedmiu sprawach stwierdzono, naruszenie szybkości postępowania (art. 12 § 1 *kpa*). Opis stwierdzonych nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Opóźnienie wynosiły od 32 do 76 dni;
- w dwóch sprawach organ zawiadamiał strony o niezalądzeniu sprawy w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 *kpa*). W każdym przypadku dotrzymano terminu;
- w 19 sprawach zawiadamiano wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 *kpa*) oraz przekazywano informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 (RODO), przy pierwszej czynności skierowanej do strony, o ile nie wystąpiła sytuacja, w której posiadano te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie (art. 61 § 5 *kpa*);
- w czterech sprawach wzywano wnoszącego podanie do usunięcia braków w wyznaczonym, nie krótszym niż siedem dni, terminie, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 *kpa*);
- we wszystkich sprawach brak było sporządzenia zwięzłego protokołu z przeprowadzonych oględzin (art. 67 § 2 pkt 3 *kpa*). Opis stwierdzonych nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- we wszystkich sprawach w sposób wyczerpujący zebrano i rozpatrzono cały

¹⁴ Wszystkie 15 postępowań dotyczących terenów cennych przyrodniczo (2 w 2019 r., 3 w 2020 r., 4 w 2021 r. i 5 w 2022 r.) oraz 4 postępowania dotyczących wniosków składanych przez pracowników urzędu lub ich rodzin. Jedno postępowanie dotyczyło terenów cennych przyrodniczo i jednocześnie dotyczyło pracownika gminy.

- materiał dowodowy (art. 77 § 1 kpa);
- we wszystkich sprawach, gdy przepis prawa uzależniał wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzje wydawano po zajęciu stanowiska przez ten organ (art. 106 § 1 kpa);
- wszystkie decyzje zawierały wymagane elementy składowe (art. 107 § 1 i § 3 kpa);
- we wszystkich sprawach analizy urbanistyczne podpisane zostały przez Burmistrza¹⁵ i Sekretarza Gminy¹⁶. Dokumenty te opracowane były przez osobę o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych na podstawie zawartych umów na lata 2019-2022 w zakresie m.in. przygotowania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy z podmiotem o odpowiednich kwalifikacjach;
- poza jedną decyzją nr 5/2022, wydane decyzje o warunkach zabudowy były zgodne ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- wszystkie decyzje zostały stronom doręczone na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 109 § 1 kpa);
- w latach 2019-2022 *Urząd* zachował jednolitość przy rozpatrywaniu wniosków i wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych;
- nie stwierdzono, aby po uzyskaniu pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy właściciele nieruchomości zwracali się do Gminy o rozwój infrastruktury.

(akta kontroli str. 601-1303, 1326-1364, 1327-1387, 1475)

W okresie kontrolowanym wystąpił jeden przypadek wydania odmownej decyzji o warunkach zabudowy¹⁷. Analiza dokumentacji wykazała, że wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego złożono 28 października 2021 r. i uzupełniono 15 listopada 2021 r. Stwierdzono, że organ nie podejmował działań pomiędzy 16 listopada 2021 r. a 27 stycznia 2022 r., w którym to dniu zawiadomił stronę o nowym terminie zakończenia postępowania, tj. 31 marca 2022 r. Jako przyczynę Burmistrz wskazał braki kadrowe jednostki. Opis stwierdzonej nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1279-1303)

2. Kontrola wykazała, że we wszystkich przypadkach rozstrzygnięcia (wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) nastąpiło z uwzględnieniem podstaw prawnych do ich wydania. W każdym przypadku wydanie decyzji o warunkach zabudowy było możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków. I tak co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, teren miał dostęp

¹⁵ Dotyczy załącznika nr 2 do decyzji: nr 21/2020, nr 20/2021, nr 22/2021, nr 2/2022, nr 5/2022, nr 16/2022, nr 21/2022, nr 63/2020, nr 43/2020 i nr 10/2022.

¹⁶ Dotyczy załącznika nr 2 do decyzji: nr 13/2019, nr 28/2019, nr 4/2020, nr 27/2020, nr 14/2021, nr 44/2021, nr 45/2021, nr 18/2022 i nr 46/2022. Ponadto Sekretarz Gminy podpisał analizę urbanistyczną w przypadku decyzji odmownej (nr 19/2022).

¹⁷ Nr 19/2022 z 23 maja 2022 r. Jako uzasadnienie odmowy ustalenia warunków zabudowy wskazano m.in., na położenie terenu w obszarze niezabudowanym, gdzie sąsiednie działki są niezabudowane. Z decyzji wynikało ponadto, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy możliwe było jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 do 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niespełnienie chociażby jednego z warunków uniemożliwia wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Wobec braku co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, która zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, spowodowała nie spełnienie warunków i odmowę ustalenia warunków zabudowy.

do drogi publicznej, istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu było wystarczające dla zamierzenia budowlanego, teren nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczano obszar wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów. Obszar ten wynosił od 50 metrów do 285 metrów.

(akta kontroli str. 68-83, 1327-1387, 1475)

3. W latach 2019-2022 projekty decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powierzone zostały na podstawie umów, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, osobie wpisanej na listę samorządu zawodowego architektów pod nr 0162 Lubuskiej Okręgowej Izby Architektów.

W okresie kontrolowanym zawarto umowy w zakresie: przygotowania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, przygotowania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji liniowych oraz udziału w rozprawach administracyjnych. I tak podpisano umowy:

- w dniu 2 stycznia 2019 r. na okres od 2 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.,
- w dniu 2 stycznia 2020 r. na okres od 2 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., aneks nr 1/2020 z 1 września 2020 r.
- w dniu 8 stycznia 2021 r. na okres od 8 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.,
- w dniu 3 stycznia 2022 r. na okres od 3 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

Szczegóły zawartych umów opisano w pkt. 1 Wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto podpisano umowy:

- w zakresie realizacji projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel¹⁸ zawarta została umowa 2 lutego 2022 r. W umowie określono terminy i fazy prac oraz określono wynagrodzenie ryczałtowe netto w wysokości 49.500 zł plus należny podatek VAT, płatne w pięciu ratach;
- w zakresie realizacji projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel¹⁹ zawarta została umowa 25 kwietnia 2022 r. W umowie określono terminy i fazy prac oraz określono wynagrodzenie ryczałtowe netto w wysokości 49.500 zł plus należny podatek VAT, płatne w pięciu ratach;
- w zakresie realizacji projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel²⁰ zawarta została umowa 30 maja

¹⁸ Zakres obejmuje m.in., realizację projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy TRZCIEL (obejmujący teren w obrębie geodezyjnym Jasieniec tj. działki o nr ewid.: 777/26; 777/25; 777/24; 777/23; 777/22; 777/21; 777/20; 777/19; 777/18; 777/10; 777/11; 777/5; 777/8; 777/16; 777/13; 777/27; 777/28; 777/12; 777/14; 849/6; 849/11; 849/10; 849/4; 849/9; 865/7; 837; 830; 828/1; 550/1; 776/9; 776/8; 776/7; 445; 687/2; 803/1; 836, 445) wg uchwały Rady Miejskiej w Trzcielcu Nr XXV/1911/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel.

¹⁹ Zakres obejmuje m.in., realizację projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy TRZCIEL (obejmujący teren w obrębie geodezyjnym Brójce tj. działki o nr ewid.: 743; 744; 745; 746; 747, 748, 749) wg uchwały Rady Miejskiej w Trzcielcu Nr XXXII/243/2022 z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel.

²⁰ Zakres obejmuje m.in., realizację projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy TRZCIEL (obejmujący teren w obrębie geodezyjnym Lutol Suchy i Chociszewo, tj. działki

2022 r. W umowie określono terminy i fazy prac oraz określono wynagrodzenie ryczałtowe netto w wysokości 40.600 zł plus należny podatek VAT, płatne w pięciu ratach;

Łącznie na ww. zadania w latach 2019-2022 (30.09) wydano 251.784,33 zł, w tym w 2019 r. 31.963,83 zł, w 2020 r. 43.008 zł, w 2021 r. 61.623 zł, i do 30 września 2022 r. 115.189,50 zł.

(akta kontroli str. 68-83, 105-112)

Pomimo zawartych umów w zakresie m.in. przygotowania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy na lata 2019-2022 analizy urbanistyczne (opracowywane przez architekta) podpisywane były przez Burmistrza²¹ i Sekretarza Gminy²². Osoby te nie posiadały wymaganych uprawnień w tym zakresie.

Zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

(akta kontroli str. 603-611, 644-651, 666-674, 736-743, 756-764, 796-802, 836-840, 858-865, 913-920, 935-942, 954-966, 989-998, 1026-1035, 1069-1079, 1123-1132, 1179-1186, 1200-1207, 1226-1233, 1251-1258, 1280-1287)

Z wyjaśnień Burmistrza i Sekretarza Gminy wynika m.in., że praktyka podpisywania analiz urbanistycznych wynika z faktu, że analiza traktowana była jako integralny element decyzji o warunkach zabudowy, a w związku z czym podpisywana była analogicznie jak pozostałe załączniki do decyzji. W celu bardziej precyzyjnego postępowania w tym zakresie, wprowadzony zostanie do analizy, element identyfikujący osobę, która sporządza analizę wraz ze wskazaniem uprawnień do takiego działania.

(akta kontroli str. 1488-1489, 1654-1658)

4. Urząd prawidłowo i zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonywał uzgodnień z innymi organami.

(akta kontroli str. 1327-1387)

5. W dwóch sprawach po otrzymaniu decyzji o warunkach zabudowy właściciele nieruchomości występowali z wnioskami o podział nieruchomości. I tak w przypadku: a) decyzji nr 14/2021 z 8 marca 2021 r. o warunkach zabudowy polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną oraz możliwością podziału terenu przewidzianej do realizacji.

Decyzją z 26 maja 2021 r. Burmistrz zatwierdził projekt podziału ww. nieruchomości.

b) decyzji nr 5/2022 z 8 marca 2022 r. o warunkach zabudowy polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną przewidzianych do realizacji. Decyzją z 27 czerwca 2022 r. Burmistrz zatwierdził projekt podziału ww. nieruchomości.

(akta kontroli str. 795-834, 988-1025, 1307-1312, 1313-1325)

6. Burmistrz nie wydawał decyzji ustalających opłaty planistyczne w latach 2019-2022 (III kw.).

o nr ewid.:178/6; 178/7 obręb Lutol Suchy, 292/1, 629, 628/1, 613/2 obręb Chociszewo) wg uchwały Rady Miejskiej w Trzcielcu Nr XXXIII/247/2022 z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel.

²¹ Dotyczy załącznika nr 2 do decyzji: nr 21/2020, nr 20/2021, nr 22/2021, nr 2/2022, nr 5/2022, nr 16/2022, nr 21/2022, nr 63/2020, nr 43/2020 i nr 10/2022.

²² Dotyczy załącznika nr 2 do decyzji: nr 13/2019, nr 28/2019, nr 4/2020, nr 27/2020, nr 14/2021, nr 44/2021, nr 45/2021, nr 18/2022 i nr 46/2022. Ponadto Sekretarz Gminy podpisał analizę urbanistyczną w przypadku decyzji odmownej (nr 19/2022).

Zgodnie z Uchwałami Rady Miejskiej w Trzcielcu z 13 listopada 2018 r.²³ i 24 lutego 2022 r.²⁴ oraz stosownie do art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalono stawkę procentową służącą naliczeniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 10% dla obszarów wskazanych w mpzp. W trakcie kontroli NIK w przypadku właścicieli terenu, którzy dokonali ich sprzedaży wszczęto postępowanie w sprawie naliczenia opłat od wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz sprzedażą prawa własności.

W przypadku działek położonych w obrębie geodezyjnym Trzciel-2 w wyniku sprzedaży prawa własności nieruchomości (działki wraz z udziałami) zawiadomieniami z 1 grudnia 2022 r. wszczęto postępowanie dotyczące naliczenia opłaty od wzrostu nieruchomości na łączną kwotę 283.275 zł.

W przypadku działek położonych w obrębie geodezyjnym Jasieniec w wyniku sprzedaży prawa własności nieruchomości (działki wraz z udziałami) zawiadomieniami z 1 grudnia 2022 r. wszczęto postępowanie dotyczące naliczenia opłaty od wzrostu nieruchomości na łączną kwotę 192.896 zł.

(akta kontroli str. 50, 1438-1456, 1457-1472, 1473-1474)

7. Na terenie *Gminy* kopalnie prowadzone były przez trzy podmioty gospodarcze posiadające koncesje wydane przez marszałka województwa na wydobycie kruszywa naturalnego. W przypadku podmiotu prowadzącego wydobycie w m. Chociszewo na powierzchni 13,51 ha oraz drugiego podmiotu prowadzącego wydobycie w m. Chociszewo na powierzchni 6,33 ha brak było ujęcia (zaktualizowania) w części graficznej studium części funkcjonujących kopalń, które posiadały koncesje górnicze. Opis stwierdzonych nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1388-1419 i 1490-1516, 1690)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Kontrola wykazała m.in., że Urząd nie podjął od 16 listopada 2021 r. przez okres 72 dni (tj. 2 miesiące i 11 dni) żadnych udokumentowanych pisemnie działań w zakresie zakończenia jednego postępowania o ustalenie warunków zabudowy²⁵.

Dopiero w zawiadomieniu z 27 stycznia 2022 r. poinformowano, że z uwagi na braki kadrowe jednostki postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnej nie może zostać zakończone w ustawowym terminie. Mimo ustalenia nowego terminu, tj. 31 marca 2022 r. decyzja wydana została 23 maja 2022 r.

Decyzja nr 19/2022 wydana została po terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶. Zgodnie z art. 36 § 1 kpa zawiadomiono stronę o niezalutwieniu sprawy w terminie i wyznaczano nowy terminu na jej zalutwienie (do 31 marca 2022 r.), którego nie dotrzymano. Decyzja wydana została w dniu 23 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1279-1303)

Sekretarz (podpisujący wydaną decyzję) wyjaśnił, że (...) w skutek wezwania, do wniosku została załączona mapa ewidencyjna w skali 1:2000 (w dniu 15.11.2021 r.)

²³ Nr XLVI/364/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Trzciel-2.

²⁴ Nr XXX/222/2022 w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Jasieniec. Gmina Trzciel.

²⁵ Pismo wnioskodawcy z dnia 9 listopada 2021 r. (data wpływu: 15 listopada 2021 r.) w sprawie uzupełnienia braków we wniosku.

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

- taka mapa jest dopuszczana jedynie dla inwestycji liniowych. W związku z powyższym tutaj organ skontaktował się telefonicznie z wnioskodawcą celem wyjaśnienia. Wnioskodawca zobowiązał się do przekazania właściwej mapy. Idąc naprzeciw oczekiwaniom wnioskodawców, tutaj organ kilkakrotnie kontaktował się telefonicznie z wnioskodawcą celem uzupełnienia wniosku o właściwą mapę umożliwiającą analizę urbanistyczną.

W międzyczasie tutaj organ poczynił wyjaśnienia, czy wnioskodawca nie jest rolnikiem i nie prowadzi gospodarstwa rolnego. Po wielokrotnym kontakcie telefonicznym z wnioskodawcą, tutaj organ wezwał ponownie wnioskodawcę w dniu 27 stycznia 2022r. Zawiadomieniem z tego samego dnia Burmistrz poinformował, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy nie mogło zostać zakończone w ustawowym terminie.

Wniosek został ostatecznie uzupełniony 21 lutego 2022r., z uwagi na nieobsługiwany format mapy, tutaj organ zlecił skan jednostce zewnętrznej, a następnie wszelkie dokumenty zostały przesłane do architekta. Inwestor na bieżąco informowany był o opóźnieniu w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy telefonicznie. Wnioskodawca był w stałym kontakcie z osobą prowadzącą sprawę i wszelkie okoliczności przedłużenia postępowania wyjaśniane były bez zwłoki. Na tak długie opóźnienie miało wpływ wiele czynników takie jak: braki kadrowe tj. zwolnienia chorobowe pracownika, nałożenie się wielu spraw na raz - rok 2022 był rekordowy pod względem wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w miesiącach: marcu i kwietniu, trudny charakter sprawy - niełatwe rozstrzygnięcie dotyczące sąsiedztwa przedmiotowej inwestycji oraz późniejsze zmiany kadrowe.

(akta kontroli str. 1480-1484)

2. Przez okres od 32 do 76 dni, pracownicy Urzędu nie podejmowali działań w zakresie wszczęcia postępowania o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Kontrola wydanych decyzji wykazała opóźnienia, od następnego dnia po wpływie wniosku do Urzędu do dnia zawiadomienia o wszczęciu postępowania, i tak:

- a) Decyzja nr 13/2019 z 24 maja 2019 r. Data wpływu wniosku do Urzędu: 31 października 2018 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 10 grudnia 2018 r. - po 39 dniach;
- b) Decyzja nr 28/2019 z 6 sierpnia 2019 r.²⁷ Data wpływu wniosku do Urzędu: 31 maja 2019 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 3 lipca 2019 r. - po 32 dniach;
- c) Decyzja nr 4/2020 z 7 stycznia 2020 r. Data wpływu wniosku do Urzędu: 10 września 2019 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 28 października 2019 r. - po 47 dniach;
- d) Decyzja nr 63/2020 z 10 listopada 2020 r.²⁸ Data wpływu wniosku do Urzędu: 9 września 2020 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 12 października 2020 r. - po 32 dniach;
- e) Decyzja nr 2/2022 z 26 stycznia 2022 r. Data wpływu wniosku do Urzędu: 23 września 2021 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 9 grudnia 2021 r. - po 76 dniach;
- f) Decyzja nr 5/2022 z 8 marca 2022 r. Data wpływu wniosku do Urzędu: 29 listopada 2021 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 17 stycznia 2022 r. - po 48 dniach;

²⁷ Zmieniona Decyzją nr 39/2019 z 2 października 2019 r.

²⁸ Decyzja nr 13/2022 z 13 kwietnia 2022 r. o przeniesieniu Decyzji nr 10/2022 o warunkach zabudowy na rzecz innego podmiotu.

g) Decyzja nr 16/2022 z 20 kwietnia 2022 r. Data wpływu wniosku do Urzędu: 26 listopada 2021 r., a zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 3 stycznia 2022 r. - po 37 dniach.

Z powyższego wynika, że organ naruszył zasadę szybkości postępowania określoną w art. 12 § 1 *kpa*, zgodnie z którą, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

(akta kontroli str. 617, 622-625, 652-656, 728, 731-733, 973, 979-981, 1052, 1055-1058, 1213-1219, 1327-1337, 1359-1367, 1377-1379)

Z wyjaśnień Sekretarza i Burmistrza (podpisujących zawiadomienia o wszczęciu postępowania) wynika m.in., że wykazane opóźnienia w wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania wynikały z błędnej praktyki stosowanej przez pracowników merytorycznych. Zwrócono już uwagę i nakazano prawidłowe działanie w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1480-1484, 1698-1699)

3. We wszystkich analizowanych decyzjach brak było sporządzonego zwięzłego protokołu z przeprowadzonych oględzin (art. 67 § 2 pkt 3 *kpa*).

Kontrola wykazała, że pracownicy uczestniczyli w oględzinach w trakcie czynności związanych z uzyskaniem przez stronę decyzji o warunkach zabudowy dla przedmiotowych inwestycji.

(akta kontroli str. 1327-1387)

Z wyjaśnień pracowników wynika m.in., że brak protokołów wynikał z braku wiedzy w tym zakresie. Pracownicy zobowiązali się do każdorazowego sporządzania protokołów z oględzin.

Z wyjaśnień Burmistrza i Sekretarza (podpisujących decyzje) wynika m.in., że pracownicy przeprowadzają wizje lokalne i sprawdzają zamierzenia inwestycyjne z uwarunkowaniami terenowymi na „miejscu”. W związku jednak z dużą ilością występujących dokumentów w postępowaniu odstępowano od sporządzania formalnych protokołów z oględzin. Całość sytuacji faktycznej opisywana była w treści decyzji i uzasadnieniu do niej.

(akta kontroli str. 1478, 1479, 1480-1484, 1654-1658)

4. W przypadku funkcjonujących²⁹ na terenie *Gminy* kopalni działających w oparciu o koncesję na wydobycie kruszywa naturalnego brak było ujęcia (zaktualizowania) w części graficznej studium³⁰ części funkcjonujących kopalni, które posiadały koncesje górnicze. Dotyczyło to podmiotu prowadzącego wydobycie w m. Chociszewo (złoże Chociszewo-Jan) na powierzchni 13,51 ha³¹ oraz drugiego podmiotu prowadzącego wydobycie w m. Chociszewo (złoże Chociszewo MŁ) na powierzchni 6,33 ha³².

W Studium nie ujęto niektórych obszarów i terenów górniczych, w sytuacji, gdy:

- art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*³³, *udokumentowane złoża kopalni 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.

²⁹ Za lata 2019-2022 ww. podmioty składały do Urzędu informacje dotyczące opłaty za wydobyta kopalinę.

³⁰ Studium uchwalono 25 lutego 2000 r. - Uchwała nr XIV/126/00 Rady Miejskiej w Trzciel. Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Trzciel w części obrębu Jasieniec uchwalona w dniu 21 maja 2020 r. - Uchwała nr XIV/115/2020 Rady Miejskiej w Trzciel.

³¹ Decyzja koncesyjna RŚ.IV.Z.Now./43-3/05 z dnia 24 listopada 2005 r. ze. zm. Koncesja ważna do 31 grudnia 2040 r.

³² Decyzja koncesyjna RŚ.IV.Z.Now.7412/03-5/05 z dnia 23 marca 2005 r. ze. zm. Koncesja ważna do 31 grudnia 2040 r.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072.

W studium wskazano jedynie na występowania złóż surowców (piaski, żwiry i pospółki).

Stosownie do art. 23 ust. 2a ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, wymaga uzgodnienia z Burmistrzem.

(akta kontroli str. 1388-1419, 1497-1505/1490-1516, 1690)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że *żwirownie, o których mowa w piśmie nie są uwzględnione na rysunku studium, jest natomiast informacja w części tekstowej studium w następujących punktach 2.4. Złoża surowców geologicznych - zapis „W gminie występują złoża udokumentowanych surowców (piaski, żwiry, pospółki) w obrębach Lutol Suchy, Chociszewo” oraz 6.1. Funkcje gospodarcze - zapis „Źródło utrzymania stanowią: k) rozwój przemysłu wydobywczego - kruszywa”.*

Podjęcie działań górniczych na działce (...) w obr. Chociszewo - „CHOCISZEWO - JAN” zostało określone w koncesji znak: RŚ.IV.Z.Now./43-3/05 z dnia 24.11.2005 r., a na działce (...) w obr. Chociszewo - „CHOCISZEWO-MŁ” zostało określone w koncesji znak: RŚ.IV.Z.Now./7412/03-5/05 z dnia 23.03.2005 r. Obie koncesje są ważne do 31.12.2040 r., co oznacza, że organ koncesyjny musi dokonać stosownych i niezbędnych uzgodnień z Burmistrzem Trzciela, w przeciwnym razie koncesje nie zostałyby wydane. Koncesje te były wydane w oparciu o przepisy obowiązujące w 2005 roku.(...).

(akta kontroli str. 1654-1658)

OCENA CZĄSTKOWA

We wszystkich skontrolowanych sprawach wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nastąpiło z uwzględnieniem podstaw prawnych do ich wydania.

Analizowane postępowania administracyjne wykazały, że zapewniono stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania, wzywano wnoszącego podanie do usunięcia braków w wyznaczonym, nie krótszym niż siedem dni, terminie, a wszystkie decyzje zawierały wymagane elementy składowe i zostały stronom doręczone na piśmie.

Jednak w ośmiu przypadkach stwierdzono zaniechanie szybkości działań od momentu po złożeniu wniosku do dnia zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Brak było sporządzenia zwięzłego protokołu z oględzin pomimo uczestnictwa pracowników w oględzinach w trakcie czynności związanych z uzyskaniem przez stronę decyzji o warunkach zabudowy dla przedmiotowych inwestycji.

OBSZAR

3. Wygaszanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

W okresie kontrolowanym brak było spraw³⁴ w zakresie wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w sytuacjach, gdy:

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

(akta kontroli str. 1304-1304, 1517)

³⁴ Jedną sprawę, w której Burmistrz Trzciela uchylił decyzję z dnia 20 stycznia 2021 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji pn.: Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce [...], obręb Jasieniec, Gmina Trzciel. Na wniosek inwestora z 23 czerwca 2021 r., w którym wniósł o uchylenie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, Burmistrz Decyzją nr 32/2021 r. z 6 lipca 2021 r. uchylił ww. decyzję o warunkach zabudowy.

* Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.) i art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – Dz. Urz. UE L 119 z dnia 4.05 2016 r., str. 1, ze zm., NIK wyłączyła jawność informacji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na nie stwierdzenie konieczności wygaszania decyzji, 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

1. Poza 2019 r. *Gmina* prawidłowo, rzetelnie i zgodnie ze wzorem prowadziła rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W 2019 r. wydano 57 decyzji, w 2020 r. i 2021 r. po 71 decyzji, a do 30 września 2022 r. 30 decyzji.

Prowadzony rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu był zgodny (poza 2019 r.) ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁵. Opis stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących prowadzonego w 2019 r. ww. rejestru został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 148)

2. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej*³⁶ *Gmina* sporządzała i przysyłała do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdania PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne), w których dane były zgodne ze stanem faktycznym, jednak sprawozdania składane i podpisywane za 2018 r. i 2021 r. przekazane były z opóźnieniem. Opis stwierdzonych nieprawidłowości został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 116-147, 148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu za 2019 r. był prowadzony z naruszeniem części wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Rejestr decyzji z 2019 r. zawierał pozycje dotyczące: lp., znaku sprawy/ nr i data wydania decyzji, rozstrzygnięcia decyzji, oznaczenia nieruchomości, której dotyczy decyzja, wnioskodawcy oraz uwag, podczas gdy zgodnie ze wzorem rejestru określonym w rozporządzeniu winien zawierać: lp., nr decyzji i datę jej wydania, rodzaj inwestycji, nazwę i adres wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości (nr działki ewid.), streszczenie ustaleń decyzji, wygaśnięcie, stwierdzenie nieważności lub zmiana decyzji oraz uwagi.

(akta kontroli str. 148, 1476-1477)

Burmistrz wyjaśnił³⁷, że rejestr *przygotowywał nowy pracownik bazując na przykładowym zestawieniu. Niestety pracownik ten nie sprawdził, że tabela nie jest aktualna i niezgodna z obowiązującymi przepisami. W latach następnych zestawienia były przygotowywane zgodnie z rozporządzeniem.*

³⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385.

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 459.

³⁷ Pracownik przebywa na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

(akta kontroli str. 34-35, 1654-1658)

2. Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do opracowania 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 o statystyce publicznej.

Gmina sprawozdania PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) składane i podpisywane w 2019 r., 2022 r., które miały być przekazane do 29 kwietnia każdego roku³⁸, przekazała z opóźnieniem, sporządzając je odpowiednio: 15 maja 2019 r. i 10 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 116-122, 123-130, 139-147, 148)

Z wyjaśnień pracownika wynika m.in., że opóźnienia w sporządzaniu i przekazywaniu sprawozdań wynikały z dużej ilości obowiązków i przeoczenia.

Z wyjaśnień Burmistrza³⁹ i Sekretarza Gminy⁴⁰ wynika m.in., że *zawiadomienia o obowiązku i terminie sporządzenia sprawozdania PZP-1 były wcześniej wysyłane na urzędowego maila pracownika merytorycznego. Za rok 2018, (...) i 2021 zawiadomienia nie były wysłane elektronicznie, więc sądzono, że obowiązek sporządzenia sprawozdań został zdjęty, gdyż zawsze była zamieszczana informacja o wylosowaniu Gminy do sporządzenia takiego sprawozdania, brak maila oznaczał dla pracownika merytorycznego, że Gmina Trzciel nie została wylosowana, a tym samym jest zwolniona została z takiego obowiązku. Dopiero telefon z GUS z monitem spowodował przygotowanie i przekazanie sprawozdań.*

(akta kontroli str. 1479-1480-1484)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina poza 2019 r. prawidłowo i rzetelnie prowadziła wymagane rejestry decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Sprawozdania dotyczące wydanych decyzji były sporządzone rzetelnie, jednak w 2019 r. i 2022 r. przekazane zostały z opóźnieniem od 11 do 16 dni.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, a także działaniami podjętymi w toku kontroli w celu ich wyeliminowania, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
2. Sporządzanie wymaganych dokumentów w sposób utrwalony na piśmie, w tym protokołu z przeprowadzonych oględzin.
3. Terminowe sporządzanie i przekazywanie sprawozdań statystycznych.
4. Podjęcie działań do ujęcia podczas aktualizacji Studium, w załączniku graficznym, obszarów i terenów górniczych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

³⁸ Termin określony zgodnie z komunikatem GUS zawartym na stronie <http://form.stat.gov.pl/formularze/2019/index.htm> oraz <http://form.stat.gov.pl/formularze/2021/index.htm> [dostęp: 10.12.2022 r.]

³⁹ Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego do zadań Burmistrza należy w szczególności czuwanie nad tokiem i terminowością wykonywania zadań urzędu.

⁴⁰ Z zakresu czynności Sekretarza Gminy wynika m.in., że do zadań należy zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu, a w szczególności prawidłowe organizowanie stanowisk pracy, należyta organizacja i ciągłość pracy przy obsłudze interesantów i załatwianiu ich spraw oraz nadzór nad terminowym wykonywaniem przez pracowników zadań wynikających z aktów prawnych.

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, dnia 21 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy
Dariusz Obierzyński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis