



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.016.01.2023

Dariusz Fundator
Wójt Gminy Białe Błota
Urząd Gminy Białe Błota
ul. Szubińska 7
86-005 Białe Błota

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy Białe Błota ¹ , ul. Szubińska 7, 86-005 Białe Błota |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Dariusz Fundator, Wójt Gminy Białe Błota ² , od 23 listopada 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2019-2023 do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| Kontroler | Łukasz Lisiecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/100/2023 z 30 maja 2023 r. |

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Tj. 30.08.2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

W strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶.

W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej Gminy, zostało opracowane Studium, które zawierało niezbędne elementy wynikające z przepisów prawa. Na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁷ gospodarowanie przestrzenią odbywało się, m.in. w oparciu o decyzje o WZ oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sprawozdania PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) były opracowywane rzetelnie i terminowo.

Pomimo obowiązujących uregulowań prawnych w zakresie konfliktu interesów, które określały sytuacje wyłączenia od udziału w realizacji zadań, stwierdzono jeden przypadek naruszenia art. 25 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

Analiza 40 postępowań wszczętych w 2019 r. i w 2022 r. oraz wydanych na ich podstawie decyzji wykazała, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych. Dokonywano wymaganych uzgodnień oraz zapewniano stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. We wszystkich przypadkach projekty decyzji były przygotowane przez uprawnione osoby.

Wydane decyzje o WZ i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zawierały elementy określone w art. 107 § 1 i § 3 kpa oraz zostały stronom doręczone w sposób przewidziany w art. 109 § 1 kpa. Wszystkie decyzje sporządzone w oparciu o wszczęte postępowania w 2022 r. zostały wydane terminowo, natomiast 14 decyzji wydanych na podstawie przeprowadzonych postępowań w 2019 r. wydano z naruszeniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 kpa oraz jedną decyzję z naruszeniem art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹, w przypadku trzech z nich w trakcie trwającego postępowania nie powiadomiono stron o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

Sprawowany przez Wójta nadzór nad realizacją zadań nie był w pełni skuteczny. W urzędzie prowadzono rejestr decyzji o WZ oraz rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jednak ich stopień szczegółowości nie odpowiadał wymaganiom wzoru rejestru określonego w załącznikach nr 1 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „decyzja o WZ”.

⁷ Dalej: „MPZP”.

⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.; dalej: „kpa”.

⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; dalej: „ustawa o planowaniu”.

celu publicznego¹⁰. Ponadto Wójt nie opracował i nie opublikował wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w żadnym przypadku, po realizacji inwestycji w oparciu o wydane decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, nie ustalił i nie wyegzekwował opłaty adiacenckiej. W dwóch przypadkach nie dochowano również terminu przekazania do Marszałka Województwa kopii decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Białe Błota jest gminą wiejską, położoną w centralnej części powiatu bydgoskiego na obszarze 122,42 km², w skład której wchodzi 11 sołectw¹². Według stanu na 30 czerwca 2023 r. Gminę zamieszkiwało 23 445 mieszkańców, a na jej obszarze znajdowało się 12 765 budynków.

(akta kontroli str. 573-574, 604)

1.2. W latach 2019-2023 (I półrocze) Wójt wydał łącznie 1 598 decyzji o WZ i 411 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 177-572, 575)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania związane z wydawaniem decyzji o WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wykonywał Referat Gospodarki Przestrzennej¹³. W okresie objętym kontrolą zadania związane z wydawaniem decyzji o WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wykonywało ogółem 15 pracowników¹⁴. Ponadto zadania związane z przygotowywaniem projektów ww. decyzji były powierzane osobom do tego ustawowo uprawnionym, na podstawie zawieranych umów zlecenia.

(akta kontroli str. 5, 8-87, 88-166, 632, 643-663, 965)

W Urzędzie wprowadzono uregulowania¹⁵ w zakresie unikania konfliktu interesów m.in. przez poinformowanie przełożonego o prowadzeniu spraw, w których stroną postępowania lub umowy jest osoba lub podmiot powiązany z pracownikiem w sposób formalny lub nieformalny. Wójt wskazał ponadto, że zasady postępowania w sytuacji stwierdzenia konfliktu w postępowaniach administracyjnych jednoznacznie reguluje rozdział 5 kpa.

W badanym okresie dwóch pracowników Urzędu (w tym Wójt) złożyło we własnym imieniu wnioski o wydanie decyzji o WZ.

¹⁰ Dz.U. Nr 130, poz. 1385, dalej: „rozporządzenie w sprawie wzoru rejestru”.

¹¹ Oceny cząstkowe o oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² <https://bialeblota.pl/solectwa.html>

¹³ Dalej: „RGP”. W okresie od 20 września 2019 r. był to Referat Gospodarki Przestrzennej, Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska, od 22 czerwca 2021 r. – Referat Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska, od 11 sierpnia 2021 r. - Referat Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, od 18 lutego 2023 – Referat Gospodarki Przestrzennej.

¹⁴ W 2019 r. – 7 pracowników, w 2020 r. – 7 pracowników, w 2021 r. – 9 pracowników, w 2022 r. – 8 pracowników, (II kwartał) 2023 r. – 8 pracowników.

¹⁵ Zarządzeniem Wójta nr SG.0050.24.2012 z 6 kwietnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Urzędu Gminy w Białych Błotach z procedurą postępowania w przypadku naruszenia.

Rozpatrzenie przez Kierownika Referatu Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości wniosku Wójta, przeprowadzenie postępowania i wydanie w tym zakresie decyzji o WZ stanowiło naruszenie art. 25 § 1 pkt 1 kpa¹⁶.

(akta kontroli str. 168-176, 703-770, 776, 971)

1.3. Od 23 maja 2016 r. w Gminie obowiązywało Studium na mocy uchwały¹⁷ w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wójt sporządził projekt zmiany Studium, który w 2022 r. został uchwalony przez Radę Gminy Białe Błota¹⁹. Analiza Studium wykazała, że zawierało ono obligatoryjne elementy wynikające z art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu, tj. określono w nim m.in.:

- cele rozwoju gminy;
- kierunki zagospodarowania przestrzennego;
- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i zabudowy terenów, użytkowania dla stref przyrodniczych, dla stref inwestycyjnych;
- obszary na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym;
- obszary ochrony: zasobów geologicznych, szczególnego zagrożenia powodzią, przyrody;
- kierunki i politykę rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej;
- obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak podano w uzasadnieniu uchwały zmieniającej Studium, zmiana obejmowała wyłącznie uzupełnienie ustaleń Studium o pojedyncze, jednostkowe ustalenia dotyczące wybranego terenu, a zakres zmian odnosił się do wprowadzenia zapisów związanych z wyznaczeniem terenów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 573-574, 603-629)

1.4. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. 10,5% powierzchni Gminy objęte było miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W latach 2019 - 2023 (I półrocze) z inicjatywy Wójta, Rada podjęła 10 uchwał w sprawie MPZP o łącznej powierzchni 347,65 ha, 17 uchwał o przystąpieniu bądź o zmianie MPZP o łącznej powierzchni 171,33 ha, z czego zabudowy mieszkaniowej dotyczyło 93,63 ha (co stanowiło 26,9% powierzchni przyjętych planów).

Kierownik RGP wskazała, że główną przyczyną uchwalenia MPZP było określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego.

Urząd podejmował czynności mające na celu objęcie MPZP obszarów, na których wydawane były decyzje o WZ, tj. przystąpiono do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w rejonie: części obrębów Kruszyn Krajeński (oraz m.in. ulic Żytniej, Lipowej, Olszynowej, Sosnowej i Świerkowej), Prądky, Przyłęki, w miejscowości Lipniki (ulica Akacja).

W przypadku obszaru górniczego w obrębie ewidencyjnym Zielonka, wskazanego w Studium jako teren obligatoryjny do objęcia MPZP Urząd podjął czynności związane z uchwaleniem miejscowego planu²⁰. W toku procedury uzgadniania projektu Okręgowy Urząd Górniczy w Gdańsku, w nawiązaniu do wydanej przez Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego decyzji²¹ o zniesieniu obszaru i terenu

¹⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁷ Nr RGK.0007.56.2016 Rady Gminy Białe Błota z dnia 23 maja 2016 r.

¹⁹ Uchwała w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Białe Błota nr RGK.0007.159.2022 obowiązywała od 27 grudnia 2022 r. ; dalej: „Studium”.

²⁰ Uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zielonka Północ” w miejscowości Zielonka Nr RGK.0007.85.2015 podjęto 13 lipca 2015 r.

²¹ Nr ŚG-V.7422.11.2023 z 19.07.2023 r.

górniczego „Zielonka” wskazał, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego dla ww. terenu stało się bezprzedmiotowe. Dla terenów przewidzianych w Studium jako planowane do objęcia MPZP z inicjatywy Wójta podjęto osiem uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP.

(akta kontroli str. 573-574, 1090-1092, 1131)

1.5. W odniesieniu do utrudnień i ograniczeń prawnych związanych z realizacją zadań w zakresie wydawania decyzji o WZ Wójt wskazał m.in. na przepisy prawa, które wskazują, że stronami w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy mogą być także właściciele lub użytkownicy wieczystości działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji. O istnieniu interesu prawnego tych podmiotów przesądza zasięg oddziaływania danej inwestycji na ich nieruchomości oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości. Zdaniem Wójta, o ile jest to w pełni uzasadnione i słuszne w przypadku innych niż mieszkaniowe inwestycje, to w przypadku inwestycji polegających na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, pomimo spełnienia warunków wynikających z przepisów i w konsekwencji wydania pozytywnej decyzji zdarza się, że realizacja planowanego zamierzenia inwestycyjnego jest niemożliwa ze względu na odwołania od decyzji składane przez ww. podmioty, które są często nieuzasadnione. Konsekwencją tych działań jest wydłużony czas trwania postępowań, sięgający kilku lat, gdy organ wyższej instancji przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia. Ponadto Wójt zwrócił uwagę na długość prowadzonych postępowań, która nie wynika ze złej woli organu, ale spowodowana jest niemożnością skutecznego doręczenia korespondencji stronom, jak również na utrudnienia prawne w zakresie zmiany dotychczas wydanej decyzji.

(akta kontroli str. 573-574, 634)

1.6. Wójt wskazał, że na obszarze Gminy obowiązywało 77 MPZP obejmujących łączną powierzchnię 1284,4 ha, co stanowiło około 11% powierzchni Gminy. Biorąc pod uwagę cenę sporządzenia planu dla 1 ha według cen zawartych w umowach z pracownią urbanistyczną w latach 2022 – 2023, to w celu objęcia 100% powierzchni Gminy MPZP, potrzebne byłyby środki finansowe w wysokości nieco ponad 12 mln zł. Kwota ta została wyliczona na podstawie przyjętego szacunku stanowiącego najniższą cenę uzyskaną przez Gminę, która wyniosła około 1,1 tys. zł za ha terenu objętego opracowaniem.

(akta kontroli str. 573-574, 635)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działający z upoważnienia Wójta Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości na wniosek złożony przez Wójta wydał decyzję o WZ²². Wydanie decyzji stanowiło naruszenie art. 25 § 1 pkt 1 kpa. W powyższym przypadku, zgodnie z art. 26 § 2 pkt 1 kpa właściwym do rozpatrzenia wniosku i wydania decyzji był organ wyższego stopnia, tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze²³.

(akta kontroli str. 703-738)

Wójt wyjaśnił, że w momencie rozpatrywania sprawy, wzięto pod uwagę zgodnie z art. 25 § 1 kpa, że organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych. W jego ocenie w tamtym okresie,

²² Decyzja nr 185/2022 z 2 czerwca 2022 r. dla inwestycji polegającej na budowie budynku garażowego, na terenie działki o nr ewid. 151/33, obręb Ciele, gmina Białe Błota.

²³ Dalej: „SKO”.

postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku garażowego nie było sprawą, dotyczącą bezpośrednio interesów majątkowych. Mając na uwadze wątpliwości, które pojawiły się na etapie przedmiotowej kontroli i w celu ich wyeliminowania, uznał, że decyzja nr 185/2022 z 2 czerwca 2022 r. wydana została z naruszeniem przepisów prawa.

Pismem z 20 lipca 2023 r. Wójt wystąpił do SKO o uchylenie ww. decyzji oraz wyznaczenie innego organu do załatwienia ww. sprawy.

SKO w Bydgoszczy postanowieniem z 8 sierpnia 2023 r. orzekło o wznowieniu postępowania i przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia Wójtowi sąsiedniej gminy.

(akta kontroli str. 771-773, 965-966)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ. Obowiązujące od 27 grudnia 2022 r. Studium, którego zmianę wprowadzono w 2022 r., zawierało wymagane elementy. W Urzędzie obowiązywały uregulowania w zakresie unikania konfliktu interesów, które określały sytuacje wyłączenia od udziału w sprawach. W trakcie kontroli stwierdzono jeden przypadek niewłaściwego rozpatrzenia wniosku dotyczącego wydania decyzji o WZ, dla którego właściwym organem był organ wyższego stopnia.

OBSZAR

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

Opis stanu

2.1. Badanie prawidłowości wydawania decyzji o WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, którym objęto 40 postępowań²⁴ wykazało m.in., że:

- wszystkie decyzje o WZ i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 2022 r. i 2023 r. (tj. łącznie 25) zostały wydane terminowo, natomiast łącznie 14 decyzji z 2019 r. i 2020 r. wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, jedną decyzję (o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) z naruszeniem art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu. W przypadku trzech decyzji nie powiadomiono stron o niezakończonym w terminie w sprawie w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy²⁵;
- średni i maksymalny czas postępowania administracyjnego od wszczęcia do wydania decyzji odpowiednio wynosił w 2019 r.: 88 dni i 166 dni, natomiast w 2022 r.: 70 dni i 89 dni;
- zawiadamiano wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania oraz przekazywano informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁶;
- 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;
- umożliwiano stronom wgląd w akta sprawy;

²⁴ Po 20 postępowań administracyjnych wszczętych odpowiednio w 2019 i 2022 r. zakończonych wydaniem decyzji (w tym w 2019 r. dla 7 mieszkańców Gminy i w 2022 r. dla 4 mieszkańców Gminy.)

²⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁶ Dz.U.UE.L.2016.119.1, dalej: „RODO”.

- we wszystkich sprawach w sposób wyczerpujący zebrano i rozpatrzono materiał dowodowy;
- w przypadku, gdy przepis prawa uzależniał wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, decyzje wydawano po zajęciu stanowiska przez ten organ;
- prowadzono metrykę sprawy, w której wskazano wszystkie osoby uczestniczące w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym;
- wszystkie decyzje zawierały wymagane elementy określone w art. 107 § 1 i § 3 kpa;
- decyzje zostały stronom doręczone w sposób przewidziany w art. 109 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 577-579, 580-588, 832-914)

2.2. Analiza 40 postępowań wykazała, że rozstrzygnięcia (wydanie decyzji o WZ i decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego) nastąpiło prawidłowo: w każdym przypadku decyzje o WZ wydano w związku z łącznym spełnieniem warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu²⁷. Ponadto, stosownie do art. 61 ust. 5a ww. ustawy, w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczano obszar wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, 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 462 metrów. W jednym przypadku wydano decyzję odmowną²⁸ z uwagi na niespełnienie przesłanki dotyczącej dostępu terenu do drogi publicznej.

(akta kontroli str. 577-579, 580-588, 589-594)

2.3. W latach 2019 – 2023 (I półrocze) Wójt dokonał przeniesienia 340 decyzji o WZ na rzecz innej osoby. Analiza 15 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że zostały one wydane przez Wójta na podstawie art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu, tj. za zgodą strony, na rzecz której decyzja o WZ została wydana, na rzecz innej osoby, która przejęła wszystkie warunki zawarte w decyzji o WZ. Średni czas, po którym dotychczasowi adresaci decyzji o WZ składali wnioski o przeniesienie praw i obowiązków na inne osoby wynosił około 7,5 roku. Najkrótszy okres pomiędzy wydaniem decyzji o WZ a jej przeniesieniem wyniósł 1 rok i 2 miesiące, a najdłuższy 17 lat.

Ustalono, że w 10 przypadkach wydania decyzji o przeniesieniu warunków i praw na rzecz innej osoby po upływie co najmniej 5 lat od wydania decyzji pierwotnej zmianie nie uległ stan faktyczny.

(akta kontroli str. 575-576, 595)

2.4. Na podstawie badanej próby 40 postępowań ustalono, że w 31 przypadkach (16 wszczętych w 2019 r. i 15 wszczętych w 2022 r.) planowane inwestycje, objęte wnioskami o wydanie decyzji o WZ, były zgodne z przeznaczeniem określonym w Studium.

Średnia odległość od granicy działki, dla której wydawano decyzje o WZ od infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej przedstawiała się

²⁷ 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, 2) teren ma dostęp do drogi publicznej, 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 cyt. ustawy.

²⁸ Decyzja nr 326/2022 z 5.12.2022 r.

odpowiednio: w 2019 r. – 20,38 m; 1 188,28 m; 1,81 m, w 2022 r. – 16,92 m; 2 575,2 m; 4,24 m.

Maksymalna odległość od granicy działki dla której wydawano decyzje o WZ od infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej przedstawiała się odpowiednio: w 2019 r. – 146 m; 3880 m; 15,48 m, w 2022 r. było to odpowiednio: 30,41 m; 4977 m; 20,3 m.

(akta kontroli str. 580-588, 600-602)

2.5. Projekty wszystkich 40 decyzji²⁹ objętych badaniem zostały opracowane i podpisane przez osoby określone w art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu. Zadania zostały im powierzone na podstawie zawartych umów zlecenia³⁰. Średnie koszty związane z opracowaniem projektu decyzji wynosiły w poszczególnych latach odpowiednio: w 2019 r. – 159 zł, w 2020 r. – 150 zł, w 2021 r. – 150 zł, w 2022 r. – 150 zł, w 2023 r. (wg stanu na 30.06.2023 r.) – 150 zł.

(akta kontroli str. 573-574, 643-663, 664-702)

2.6. Wydanie decyzji o WZ zostało poprzedzone dokonaniem przez Urząd uzgodnień, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu, z innymi organami i podmiotami, tj. uzgodnień dokonywano m.in. z:

- Wojewodą Kujawsko – Pomorskim, Marszałkiem Województwa Kujawsko – Pomorskiego, Starostą Bydgoskim w zakresie zadań rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego, w odniesieniu do terenów przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o planowaniu;
- Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody;
- Zarządem Dróg Wojewódzkich w zakresie obszarów przyległych do pasa drogowego (drogi wojewódzkiej);
- Zarządem Dróg Powiatowych jako właściwym zarządcą drogi;
- Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie Zarząd Zlewni w Inowrocławiu w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, w zakresie melioracji podstawowych i szczegółowych;
- Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego;
- Kujawsko – Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków;
- Starostą Bydgoskim w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
- Dyrektorem Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku w odniesieniu do terenów górniczych.

(akta kontroli str. 577-579, 580-594, 596)

2.7. Analiza 40 decyzji o WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego objętych szczegółowym badaniem wykazała, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych. Odmowa ustalenia warunków zabudowy była wystarczająco uzasadniana.

²⁹ o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

³⁰ Umowa nr RZP.272.20.2019.ZP2 z dnia 26 kwietnia 2019 r. oraz umowa nr OR.2721.25.2021 z dnia 25 listopada 2021 r.

Weryfikacja czterech odmownych decyzji o WZ³¹ wykazała, że odmowę ustalenia warunków zabudowy uzasadniono tym, że inwestycje nie spełniały wymogów określonych w art. 61 ust. pkt 1 ustawy o planowaniu, tzn. na obszarze analizowanym nie była zlokalizowana i dostępna z tej samej drogi publicznej zabudowa pozwalająca na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy.

(akta kontroli str. 580-588, 794-831)

2.8. W okresie objętym kontrolą do SKO złożono ogółem 66 odwołań od decyzji o WZ (tj. w 2019 r. – trzy, w 2020 r. – trzy, w 2021 r. – 13, w 2022 r. – 42, w 2023 r. (I półrocze) – pięć. SKO, w wyniku rozpatrzenia ww. odwołań, dokonało uchylenia następującej liczby decyzji: uchyliło 62 decyzje (trzy w 2019 r., trzy w 2020 r., 11 w 2021 r., 41 w 2022 r., cztery w I półroczu 2023 r.).

Analiza rozstrzygnięć SKO i wyjaśnienia Wójta wykazały, że główną przyczyną uchylenia decyzji było podważenie prawidłowości sporządzonych przez wykwalifikowanego urbanistę analiz funkcji oraz cech zabudowy. Wskazywano m.in. na brak sposobu określenia parametrów ujętych w rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³², obowiązującego na dzień wydania decyzji.

(akta kontroli str.1092-1093, 1094-1120)

2.9. W okresie objętym kontrolą właściciele nieruchomości po uzyskaniu pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy nie zwracali się z wnioskami o rozwój infrastruktury.

(akta kontroli str. 774-776)

2.10. W latach 2019 – 2023 (I półrocze) wydano 988 pozwoleń na budowę w oparciu o wydane decyzje o WZ, tj. w: 2019 r. - 221 pozwoleń, w 2020 r. – 212, w 2021 r. – 311, w 2022 r. – 182, w 2023 r.(I półrocze) – 62.

W powyższym okresie dokonano sprzedaży 1329 działek objętych decyzjami o WZ o łącznej powierzchni 162,76 ha, tj.: w 2019 r. – 440 działek o powierzchni 54,69 ha, w 2020 r. – 157 działek o powierzchni 17,15 ha, w 2021 r. – 382 działki o powierzchni 51,02 ha, w 2022 r. – 252 działki o powierzchni 27,33 ha, w 2023 r. (I półrocze) – 98 działek o powierzchni 12,57 ha.

(akta kontroli str. 575-576)

2.11. Od 2003 r. w Gminie obowiązywała uchwała w sprawie ustalenia opłat adiacenckich³³. W okresie objętym kontrolą Wójt, pomimo obowiązywania ww. uchwały, w żadnym przypadku po realizacji inwestycji w oparciu o wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, nie ustalił i nie wyegzekwował opłaty adiacenckiej³⁴.

(akta kontroli str. 573-574, 575-576, 973-974)

2.12. W okresie objętym kontrolą dla obszarów objętych wydanymi decyzjami o WZ nie uchwalono nowych MPZP. W związku z powyższym w badanym okresie nie zachodziły sytuacje, aby wydane decyzje o WZ stały się sprzeczne z MPZP, i podlegały wygaszeniu w trybie określonym w art. 162 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 575-576, 1078-1087)

³¹ Decyzje nr: 4/2023 z 10 stycznia 2023 r., nr 225/2022 z 13 lipca 2022 r., nr 261/2022 z 9 września 2022 r. i nr 60/2023 z 13 marca 2023 r. dotyczące budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi oraz pozostałą niezbędną infrastrukturą techniczną.

³² Dz. U. Nr 164, poz. 1588, ze zm.

³³ Uchwała Nr X/96/2003 z 25 września 2003 r.

³⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

2.13. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przypadki wydawania przez Wójta decyzji stwierdzających wygaśnięcie decyzji o WZ, gdyż dla terenów dla których wydawano decyzje o WZ inni wnioskodawcy nie uzyskiwali pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str.575-576, 1078-1087, 1121)

2.14. Wójt nie opracował i nie opublikował wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o WZ³⁵ dla nieruchomości znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią³⁶.

W 2019 r. nie było sytuacji wydania pozwolenia na budowę dla nowopowstałych inwestycji znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w oparciu o niewygaszone decyzje o WZ.

(akta kontroli str. 1075-1077, 1134)

2.15. Na podstawie badanej próby 20 wniosków i 20 decyzji o WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w 2019 r. oraz 20 wniosków i 20 decyzji o WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w 2022 r. ustalono, że:

- we wnioskach o wydanie decyzji o WZ w 2019 r. brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu z opłaty skarbowej, a także podpisu osoby dokonującej adnotacji, natomiast wszystkie decyzje o WZ zawierały adnotacje o poborze lub zwolnieniu z opłaty skarbowej, przy czym cztery z nich nie były opatrzone podpisem osoby dokonującej adnotacji³⁷;
- we wnioskach o wydanie decyzji o WZ oraz w decyzjach o WZ w 2022 r. brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu z opłaty skarbowej i jego zasadności³⁸.

(akta kontroli str. 597-598)

2.16. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z decyzjami o WZ i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego były przedmiotem dwóch skarg dotyczących: nieterminowego wydania decyzji w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu oraz przewlekłości postępowania w sprawie ustalenia WZ dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne. W obu przypadkach zostały uznane za zasadne.

(akta kontroli str. 975-1009)

2.17. Analizując obszar o powierzchni 57,46 ha nie stwierdzono w toku kontroli przypadków niezgodnej z prawem zmiany sposobu zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 950-960)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 40 objętych badaniem decyzji Wójt wydał :

- 14 decyzji o WZ³⁹ z naruszeniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 kpa, który stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego

³⁵ Zgodnie z art. 546 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm., dalej: Prawo wodne), dotychczas wydane na podstawie art. 50 i art. 59 ustawy o planowaniu decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy, dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wygasły z dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. 1 stycznia 2018 r.

³⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁹ Nr 252/2019 z dnia 07.11.2019 r., nr 308/2019 z dnia 31.12.2019 r., nr 29/2020 z dnia 16.01.2020 r., nr 85/2020 z dnia 18.03.2020 r., nr 50/2020 z dnia 31.01.2020 r., nr 264/2019 z dnia 14.11.2019 r., nr 137/2019 z dnia 17.07.2019 r., nr 124/2019 r. z dnia 25.06.2019 r., nr 126/2019 z dnia 04.07.2019 r., nr 179/2019 z dnia 10.09.2019

powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania;

- jedną decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴⁰ z naruszeniem terminu wskazanego w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu, który przewiduje załatwienie sprawy w terminie 65 dni.

Opóźnienie w wydaniu decyzji wynosiło od 2 do 85 dni.

W przypadku trzech wydanych decyzji⁴¹ z 15 w trakcie trwającego postępowania nie powiadomiono stron o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 kpa.

(akta kontroli str. 577-579, 580-588, 832-914)

Wójt wyjaśnił, że bezpośredni wpływ na nieterminowe prowadzenie postępowań dotyczących między innymi wydawania decyzji o warunkach zabudowy wynikał z trudnej sytuacji kadrowej, która spowodowana była znaczną rotacją pracowników, częstą usprawiedliwioną ich nieobecnością w pracy, a także problemami z pozyskaniem nowych pracowników.

(akta kontroli str. 966-968)

2. Na pięciu wnioskach⁴² z 20 złożonych w 2019 r. o wydanie decyzji o WZ brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej, na 15 wnioskach⁴³ z 20 brak było adnotacji o zastosowanym zwolnieniu z opłaty skarbowej i jego zasadności.

Na siedmiu wnioskach⁴⁴ z 20 złożonych w 2022 r. o wydanie decyzji o WZ brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej, natomiast na 13 wnioskach⁴⁵ z 20 brak było adnotacji o zastosowanym zwolnieniu z opłaty skarbowej i jego zasadności.

W czterech wydanych decyzjach o WZ⁴⁶ z 20 brak było podpisu osoby dokonującej adnotacji.

W 15 decyzjach o WZ⁴⁷ z 20 wydanych w 2022 r. i 2023 r. brak było adnotacji o zastosowanym zwolnieniu z opłaty skarbowej i jego zasadności, w 5 decyzjach⁴⁸ z 20 brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej. Ponadto we wszystkich decyzjach zawierających adnotację, wydanych w 2022 i 2023 r. brak było podpisu osoby dokonującej adnotacji.

Powyższy stan był niezgodny z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁴⁹, który stanowi, że organ wydając wnioskodawcy dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia i nazwiska i stanowiska służbowego w którym określa:

- wysokość uiszczonej opłaty - w przypadku, gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej,
- podstawę prawną jej niepobrania - w przypadku, gdy przepisy odrębne dopuszczają

r., nr 171/2019 z dnia 11.09.2019 r., nr 163/2019 z dnia 04.09.2019 r., nr 152/2019 z dnia 08.08.2019 r., nr 262/2019 z dnia 13.11.2019 r.

⁴⁰ Nr 233/2019 z dnia 21.10.2019 r.

⁴¹ Nr 124/2019 z dnia 25.06.2019 r., Nr 137/2019 z dnia 17.07.2019 r., Nr 152/2019 z dnia 8.08.2019 r.

⁴² Z dnia 26.11.2019, 11.07.2019, 04.07.2019, 01.02.2019, 25.03.2019.

⁴³ Z dnia 01.07.2019, 19.07.2019, 22.07.2019, 16.09.2019, 30.09.2019, 30.09.2019, 03.01.2019, 15.03.2019, 12.04.2019, 09.05.2019, 09.09.2019, 27.05.2019, 10.05.2019, 24.05.2019, 26.06.2019.

⁴⁴ Z dnia 04.01.2022, 02.02.2022, 16.11.2022, 22.09.2022, 28.02.2022, 08.04.2022, 07.10.2022.

⁴⁵ Z dnia 19.04.2022, 22.11.2022, 23.03.2022, 02.12.2022, 21.11.2022, 28.09.2022, 11.02.2022, 10.06.2022, 23.06.2022, 08.09.2022, 23.03.2022, 21.02.2022, 07.10.2022.

⁴⁶ Nr 83/2019, Nr 137/2019, Nr 254/2019, Nr 152/2019.

⁴⁷ Nr 217/2022, Nr 26/2022, Nr 166/2022, Nr 103/2022, Nr 32/2023, Nr 341/2022, Nr 113/2022, Nr 335/2022, Nr 251/2022, Nr 253/2022, Nr 319/2022, Nr 28/2022, Nr 191/2022, Nr 68/2023, Nr 42/2022.

⁴⁸ Nr 63/2022, Nr 326/2022, 34/2023, Nr 27/2023, Nr 123/2022.

⁴⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330.

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

(akta kontroli str. 597-598)

Wójt wyjaśnił, że w karcie informacyjnej urzędu do wniosku o wydanie decyzji o WZ oraz ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zawarta jest informacja, że należna opłata, płatna jest z chwilą złożenia wniosku o wydanie decyzji na wskazane konto. W karcie do wniosku znajduje się również adnotacja o obowiązującej opłacie skarbowej za przedłożenie pełnomocnictwa (w przypadku pełnomocnictwa dla małżonka, rodziców, dzieci lub rodzeństwa – zwolnienie z tej opłaty). Wpływające do Referatu wnioski są sprawdzane pod względem ich kompletności. W przypadku stwierdzenia braku we wniosku, dotyczącego nieuiszczenia odpowiedniej opłaty skarbowej z chwilą złożenia wniosku w przypadku gdy była wymagana, wnioskodawcy byli wzywani do jego uzupełnienia o należną opłatę skarbową.

Mając na uwadze wątpliwości, które pojawiły się na etapie przedmiotowej kontroli i w celu ich wyeliminowania, organ zamieszcza na nim określone przepisami prawa adnotacje.

(akta kontroli str. 968-969)

3. Wójt nie opracował i nie opublikował wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o WZ i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla nieruchomości znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Zgodnie z art. 546 ust. 1 ustawy Prawo wodne, dotychczas wydane na podstawie art. 50 i art. 59 ustawy o planowaniu ww. decyzje, dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wygasły z dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy tj. 1 stycznia 2018 r.

Zgodnie z art. 546 ust. 5 i 6 ww. ustawy Wójt, w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zobowiązany był do opracowania wykazu takich decyzji, przekazania ich właściwym miejscowo organom administracji architektoniczno – budowlanej, nadzoru budowlanego oraz zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy.

(akta kontroli str. 1075-1077, 1134)

Wójt wyjaśnił, że do dnia wejścia w życie ustawy Prawo Wodne tj. 1 stycznia 2018 r. wydano około 5 610 decyzji o WZ i 622 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenie Gminy Białe Błota. Weryfikacja, każdej wydanej decyzji w celu określenia czy została wydana na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią sparaliżowałaby pracę Referatu. Ponadto, w związku z objęciem przez Wójta stanowiska 23 listopada 2018 r., nierealnym było terminowe sporządzenie i przekazanie wykazu wygaszonych decyzji.

(akta kontroli str. 969)

4. Wójt, pomimo obowiązującej uchwały Nr X/96/2003 Rady Gminy Białe Błota w sprawie ustalenia opłat adiacenckich, w żadnym przypadku po realizacji inwestycji (budowy infrastruktury technicznej, finansowanej ze środków publicznych) w oparciu o wydane decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie ustalił i nie wyegzekwował opłaty adiacenckiej.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁰ oraz powyższej uchwały z 2003 roku.

(akta kontroli str. 973-974)

Wójt wyjaśnił, że 2 sierpnia 2022 r., przekazano rzeczoznawcy majątkowemu dokumentację dotyczącą budowy ulic Wczasowej i Letniskowej w miejscowości Łochowo w celu ustalenia wzrostu wartości nieruchomości na skutek wybudowanej infrastruktury technicznej. 31 marca 2023 r. zawarto aneks do umowy z rzeczoznawcą w którym strony zgodnie odstąpiły od realizacji wykonywania usług, m.in. z zakresu szacowania dla celów naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

W celu szacowania powyższych wartości 5 kwietnia br. została zawarta nowa umowa. Obecnie organ oczekuje na operat szacunkowy w celu ustalenia wzrostu wartości nieruchomości na skutek wybudowanej infrastruktury technicznej, tj. budowy ww. ulic.

(akta kontroli str. 969-970)

NIK zauważa, że powyższe spowodowało, że pomimo podstaw prawnych Wójt nie zobowiązał właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarze oddziaływania takich inwestycji do uczestniczenia w kosztach budowy tych urządzeń, poprzez wnoszenie na rzecz Gminy opłat adiacenckich, stosownie do wymogu określonego w art. 144 ust. 1 ugn. Tym samym Wójt pomimo podstaw prawnych nie podjął działań, celem uzyskania dochodów z tego tytułu.

OCENA CZĄSTKOWA

Analiza 40 postępowań wszczętych w 2019 r. i w 2022 r. i wydanych na ich podstawie decyzji wykazała, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych. Dokonywano wymaganych uzgodnień oraz zapewniano stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. We wszystkich przypadkach projekty decyzji były przygotowane przez uprawnione osoby. Odmowa ustalenia warunków zabudowy była wystarczająco uzasadniana. Wydane decyzje o WZ zawierały elementy określone w art. 107 § 1 i § 3 kpa oraz zostały stronom doręczone w sposób przewidziany w art. 109 § 1 kpa. Wszystkie decyzje o WZ w 2022 r. zostały wydane terminowo, natomiast 15 decyzji o WZ i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydano z naruszeniem odpowiednio art. 35 § 3 kpa i art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu. Pomimo obowiązującej uchwały Wójt nie ustalał i nie pobierał opłaty adiacenckiej po realizacji inwestycji w oparciu o wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W wymaganych sytuacjach Urząd dokonywał poboru opłaty skarbowej, pomimo braku w kilku przypadkach adnotacji o jej poborze.

Analiza 15 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że Urząd podjął prawidłowe działania w tym zakresie. Wójt nie opracował i nie opublikował wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji dotyczących nieruchomości lub ich części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór nad realizacją wykonywanych zadań

3.1. W latach 2019-2023 (I półrocze) zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ były przedmiotem jednej kontroli⁵¹ zewnętrznej, przeprowadzonej w 2022 r. W jej wyniku stwierdzono nieprawidłowości i sformułowano wnioski dotyczące: zapewnienia rzetelnego rozliczania wykonawców z obowiązków nałożonych na nich umowami, rzetelnego wykorzystywania możliwości prawnych wynikających

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm., dalej: „ugn”.

⁵¹ Kontrola nr P/22/074 – „Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego”, przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Bydgoszczy.

z zawartych umów, naliczenia kar umownych. Powyższe wnioski zostały zrealizowane.

Ponadto zadania związane z wydawaniem decyzji o WZ były w latach 2021-2022 przedmiotem audytu wewnętrznego. Sprawozdanie z zadania audytowego nie zawierało zaleceń.

(akta kontroli str. 632-633, 1010-1015, 1016-1074)

3.2. W kontrolowanym okresie Wójt zarządzał ryzykiem poprzez coroczną jego identyfikację w odniesieniu do celów i zadań Urzędu. Z zakresu spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zidentyfikowano ryzyka związane z niedochowaniem terminu na ich wydanie. Dodatkowo w latach 2021-2022 zdefiniowano ryzyka niedochodzenia należności z tytułu opłat planistycznych i adiacenckich. Dla zidentyfikowanych ryzyk ustalano mechanizmy kontrolne. Ich wdrożenie było przez Urząd monitorowane.

(akta kontroli str. 633, 1016-1074)

3.3. W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził rejestry decyzji o WZ oraz rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jednak ich stopień szczegółowości nie odpowiadał wymaganiom wzoru rejestru określonego w załącznikach nr 1 i 3 rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru⁵².

(akta kontroli str. 177-572)

3.4. Gmina zobowiązana była do opracowywania i przesyłania do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdań PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne).

Ww. sprawozdania w zakresie danych przedstawionych w dziale 7 zostały sporządzone w sposób rzetelny i terminowy⁵³.

Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu Wójt zobowiązany był do przekazania Marszałkowi Województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dwie decyzje (nr 28/2022, nr 42/2022) zostały przekazane Marszałkowi Województwa Kujawsko - Pomorskiego po upływie ustawowego terminu⁵⁴.

(akta kontroli str. 777-793, 915-949)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Stopień szczegółowości prowadzonych przez Urząd rejestrów decyzji o WZ oraz rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego za lata 2019-2023 nie odpowiadał wymaganiom wzorów rejestrów określonych odpowiednio w załącznikach nr 1 i nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru, gdyż w prowadzonych rejestrach brakowało następujących rubryk i wpisów w tych rubrykach:

- w rejestrze decyzji o WZ (zał. nr 1): danych o wygaśnięciu, stwierdzeniu nieważności lub zmianie decyzji o WZ (za wyjątkiem 2019 r.);
- w rejestrze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym (zał. nr 3): wpisu nazwy organu wydającego decyzję. Dodatkowo w rejestrze z 2019 r. stwierdzono brak wpisów w kolumnach dotyczących Lp. 1-3.

Obowiązek prowadzenia rejestru wydanych decyzji o WZ wynika z art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu, natomiast obowiązek prowadzenia rejestru lokalizacji

⁵² Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁵³ Terminy określone zgodnie z komunikatem GUS zawartym na stronie <http://form.stat.gov.pl>.

⁵⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

inwestycji celu publicznego wynika z art. 57 ust. 2 ww. ustawy. W załącznikach do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru określono wzory przedmiotowych rejestrów.

(akta kontroli str.177-572)

Wójt wyjaśnił, że brak wpisów w pierwszych kolumnach był związany z resetowaniem numerów wydawanych decyzji na początku roku kalendarzowego. Ponadto brak nazwy organu wydającego decyzje wynika z przeoczenia przystawienia pieczęci organu. Powyższe zostanie niezwłocznie uzupełnione.

(akta kontroli str. 970)

2. Kopie decyzji nr 28/2022 oraz nr 42/2022 z czterech objętych próbą w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego nie zostały terminowo przekazane do Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego. Decyzja nr 28/2022 wydana 5 maja 2022 r. została przekazana 20 maja 2022 r. tj. 8 dni po upływie ustawowego terminu, natomiast decyzję nr 42/2022 wydaną 10 czerwca 2022 r. przekazano 23 czerwca br. tj. 6 dni po upływie ustawowego terminu.

Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu Wójt zobowiązany był do przekazania ww. decyzji w terminie 7 dni od ich wydania.

(akta kontroli str. 777-793)

Wójt wyjaśnił, że opóźnienie w przesłaniu decyzji Marszałkowi nastąpiło w związku z koniecznością sprawdzenia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Rejestracja decyzji następuje w dniu jej sporządzenia. Natomiast podpisanie i nadanie do wysyłki decyzji nie zawsze jest możliwe w tym samym dniu co data rejestracji.

(akta kontroli str. 970-971)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie w pełni prawidłowo realizował obowiązki dotyczące prowadzenia rejestru wydanych decyzji o WZ oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym, gdyż rejestry te nie były odpowiednio szczegółowe. Ponadto w dwóch przypadkach nie dochowano terminu przekazania do Marszałka Województwa kopii decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Sprawozdania PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) były opracowywane rzetelnie i terminowo. Wójt zarządzał ryzykiem poprzez coroczną jego identyfikację w odniesieniu do celów i zadań Urzędu. Dla zidentyfikowanych ryzyk ustalano mechanizmy kontrolne. Ich wdrożenie było przez Urząd monitorowane.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
 2. Stosowanie się do regulacji prawnych dotyczących wyłączenia pracownika oraz organu administracji publicznej w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych. Przekazywanie spraw właściwym organom w sytuacji wystąpienia konfliktu interesu.
 3. Opracowanie i opublikowanie wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla

- nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.
4. Podejmowanie działań związanych z ustalaniem i poborem opłaty adiacenckiej po realizacji inwestycji w oparciu o wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
 5. Rzetelne prowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy i rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zgodne z obowiązującym wzorem.
 6. Terminowe przekazywanie do Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego kopii decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

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 Bydgoszczy. 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 21 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.

Bydgoszcz, 26 września 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor

Tomasz Sobecki

Łukasz Lisiecki
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

