



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.016.03.2023

Zbigniew Słomski  
Wójt Gminy Fabianki  
Urząd Gminy Fabianki  
Fabianki 4  
87- 811 Fabianki

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Fabianki, Fabianki 4, 87- 811 Fabianki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Słomski, Wójt Gminy Fabianki <sup>1</sup> , cały okres objęty kontrolą.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.</li><li>2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.</li><li>3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do dnia zakończenia kontroli <sup>2</sup> , 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 <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/98/2023 z 30 maja 2023 r.</li><li>2. Łukasz Lisiecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/113/2023 z 26 lipca 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-2, 660-661)

---

<sup>1</sup> Dalej: „Wójt”

<sup>2</sup> Tj. 22.08.2023 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

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

W strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>5</sup>.

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 przestrzennego<sup>6</sup> gospodarowanie przestrzenią odbywało się m.in. w oparciu o decyzje o WZ oraz o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W Urzędzie obowiązywały uregulowania prawne w zakresie konfliktu interesów, które określały sytuacje wyłączenia od udziału w realizacji ww. zadań.

Analiza wybranej do badania próby łącznie 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, jednakże w czterech przypadkach nie zapewniono stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania. We wszystkich przypadkach projekty decyzji były przygotowane przez uprawnione osoby.

Wydane decyzje o WZ i decyzje o ustaleniu inwestycji celu publicznego zawierały elementy określone w art. 107 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> oraz zostały stronom doręczone w sposób przewidziany w art. 109 § 1 kpa. 18 decyzji wydanych w oparciu o wszczęte postępowania w 2019 r. i jedna decyzja z 2022 r. zostały wydane z naruszeniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 kpa, art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu oraz z naruszeniem § 36 kpa.

Sprawowany przez Wójta nadzór nad realizacją zadań nie był w pełni skuteczny. Wójt nie prowadził odrębnego rejestru decyzji o WZ oraz odrębnego rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sprawozdania PZP-1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) były opracowywane zgodnie ze wzorem, jednak zawierały nierzetelne dane w zakresie liczby wydanych decyzji o WZ. Ponadto sprawozdania te (za wyjątkiem 2020 r.) przekazywano do Głównego Urzędu Statystycznego z naruszeniem obowiązujących terminów. Również łącznie 83 kopie decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane w latach 2020 – 2023 nie zostały terminowo przekazane do Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: „decyzja o WZ”.

<sup>6</sup> Dalej: „MPZP”.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.; dalej „kpa”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> 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. Powierzchnia Gminy Fabianki, będącej gminą wiejską położoną w powiecie wrocławskim, wynosiła 76,1 km<sup>2</sup>. Liczba mieszkańców wzrosła w okresie objętym kontrolą z 9 806 do 9 935. Na terenie Gminy znajdowały się 22 osady. Urząd nie dysponował informacją o liczbie budynków pobudowanych na jej terenie.

(akta kontroli str. 4, 622)

1.2. W latach 2019-2023 (I półrocze) Wójt wydał łącznie 860 decyzji o WZ i 116 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 186-300, 301)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania związane z wydawaniem decyzji o WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wykonywał Referat Inwestycji i Zamówień Publicznych. Bezpośrednią realizacją zadań, w okresie 2019 r. – kwiecień 2021 r. zajmowało się dwoje pracowników, tj. kierownik ww. Referatu oraz referent ds. budownictwa i zagospodarowania przestrzennego, dodatkowo w okresie od kwietnia 2021 r. referent ds. drogownictwa. Ponadto zadania związane z przygotowaniem projektów ww. decyzji były powierzane osobom do tego ustawowo uprawnionym, na podstawie zawieranych umów cywilnoprawnych.

W Urzędzie wprowadzono uregulowania<sup>9</sup> w zakresie unikania konfliktu interesów. Wójt wskazał, że kiedy z wnioskiem o wydanie decyzji o WZ występuje osoba wydająca decyzję lub osoba bliska – Urząd zwraca się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego<sup>10</sup> o wyznaczenie organu, który przeprowadzi postępowanie w zastępstwie. W latach 2019 – 2023 (I półrocze) do Urzędu wpłynął jeden wniosek o wydanie decyzji o WZ, który został przekazany do SKO.

(akta kontroli str. 6, 29, 38-40, 57-151, 302, 564, 602-605, 608-615, 653-657)

1.3. Wójt, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup>, sporządził projekt Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego Gminy Fabianki<sup>12</sup>, który w 2000 r.<sup>13</sup> został uchwalony przez Radę Gminy Fabianki<sup>14</sup>. W 2022 r. Rada dokonała zmiany Studium<sup>15</sup>. Analiza Studium wykazała, że zawierało ono obligatoryjne elementy wynikające z art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu.

Wójt wskazał że warunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, służyły zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Aktualne

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Zarządzeniem Wójta Gminy Fabianki z dnia 10.12.2012 r. nr 70/2012 w sprawie: wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Samorządowych Urzędu Gminy w Fabiankach – załącznik – dział: „Zasada bezstronności i obiektywizmu” pkt. 2, zarządzeniem Wójta Gminy Fabianki z dnia 13.04.2016 nr 30/2016 w sprawie ustanowienia Polityki Antykorupcyjnej w Urzędzie Gminy Fabianki

<sup>10</sup> Dalej: „SKO”.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm., dalej: „ustawa o planowaniu”.

<sup>12</sup> Dalej: „Studium”.

<sup>13</sup> [BIP Urzędu](#).

<sup>14</sup> Dalej: „Rada”.

<sup>15</sup> Uchwałą Nr XXVIII/271/2022 Rady Gminy Fabianki z dnia 23 czerwca 2022 r.

Studium nie wskazywało terenów, dla których obligatoryjnie trzeba przygotować MPZP. Dla części terenów już zostały uchwalone lub są w trakcie uchwalania plany miejscowe. Gmina stopniowo przygotowuje miejscowe plany – w uzależnieniu od posiadanych środków finansowych oraz ilości osób, mogących się tym zająć pod względem formalnym.

(akta kontroli str. 564, 569-571)

1.4. W okresie objętym kontrolą powierzchnia Gminy objęta MPZP wzrosła z 0,074% do 4,484%. Liczba obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego (według stanu na 30.06.2023 r.) wynosiła siedem i obejmowała powierzchnię 3,4073 km<sup>2</sup>. W trakcie procedury planistycznej były cztery plany obejmujące powierzchnię 1,1376 km<sup>2</sup>.

(akta kontroli str. 4, 620)

1.5. Wójt wskazał, że przy realizacji zadań związanych z uchwalaniem MPZP i wydawaniem decyzji o WZ głównym czynnikiem utrudniającym ich wykonanie była czasochłonność procedur, przepisy prawa, które pozwalają na duży zakres różnych interpretacji, zbyt obszerny zakres analizy.

(akta kontroli str. 4, 620)

1.6. Wójt wskazał, że w celu objęcia 100% powierzchni Gminy MPZP, potrzebne byłyby środki finansowe w wysokości kilku milionów złotych.

(akta kontroli str. 4, 562)

Odnosnie przygotowania organizacyjnego Urzędu do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ Wójt stwierdził m.in., że w związku ze zwiększoną ilością składanych wniosków o wydanie decyzji o WZ oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego została zawarta w 2022 r. umowa z trzecim wykonawcą projektów decyzji i analiz urbanistycznych. Ponadto zostało zakupione urządzenie wielofunkcyjne na potrzeby wykonywania kserokopii map zasadniczych niezbędnych dla wydania decyzji o WZ. Wójt wskazał również, że w 2023 r. planowane są zmiany organizacyjne w Urzędzie, co w odniesieniu do Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych wiązać się będzie ze zwiększeniem liczby pracowników zajmujących się wydawaniem powyższych decyzji, co pozwoli na usunięcie stwierdzonych w toku czynności kontrolnych uchybień.

(akta kontroli str. 4, 562)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej Gminy, zostało opracowane Studium, które zawierało wymagane elementy. W Urzędzie obowiązywały uregulowania w zakresie unikania konfliktu interesów, które określały sytuacje wyłączenia od udziału w sprawach.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Badanie prawidłowości wydawania decyzji o WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji

inwestycji celu publicznego, którym objęto 40 postępowań<sup>16</sup> wykazało m.in., że:

- łącznie 18 decyzji o WZ z 2019 r. i 2022 r. wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa oraz wbrew przepisom określonym w art. 36 kpa nie powiadamiano stron o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy<sup>17</sup>. Jedną decyzję<sup>18</sup> o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydano z naruszeniem art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu;
- łącznie w czterech przypadkach w 2019 r. i 2022 r. nie zapewniono stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiono im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań<sup>19</sup>;
- 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)<sup>20</sup>;
- 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;
- na bieżąco zakładano i prowadzono metrykę sprawy, w której wskazano wszystkie osoby uczestniczące w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym,
- umożliwiano stronom wgląd w akta sprawy,
- projekty decyzji i analiza sprawy opracowywana była przez uprawnionego urbanistę;
- w przypadku, 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;
- 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;
- dla badanej próby średni czas prowadzenia postępowania wyniósł 91 dni, natomiast maksymalny 139.

(akta kontroli str. 301-311; 364-420)

**2.2.** Analiza 40 postępowań wykazała, że we wszystkich przypadkach rozstrzygnięcia (wydanie decyzji o WZ i decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego) nastąpiło z uwzględnieniem podstaw prawnych do ich wydania. W każdym przypadku wydanie decyzji o WZ było możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu<sup>21</sup>. 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 ustawy o planowaniu.

---

<sup>16</sup> Po 20 postępowaniach administracyjnych wszczętych odpowiednio w 2019 i 2022 r., zakończonych wydaniem decyzji o WZ.

<sup>17</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>18</sup> Nr RI 6733.03.2022.

<sup>19</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>20</sup> Dz.U.UE.L.2016.119.1, dalej: „RODO”.

<sup>21</sup> 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.

(akta kontroli str. 303-306, 312-346)

**2.3.** W latach 2019 – 2023 (I półrocze) Wójt dokonał przeniesienia 52 decyzji o WZ na rzecz innej osoby. Analiza 14 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. Najstarszą decyzją podlegającą przeniesieniu była decyzja z 26 kwietnia 2007 r. i została przeniesiona decyzją z 22 lipca 2020 r. Ustalono, że w przypadku 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. 302, 616, str. 662)

**2.4.** Na podstawie badanej próby 40 postępowań ustalono, że w 27 przypadkach (14 wszczętych w 2019 r. i 13 wszczętych w 2022 r.) planowane inwestycje, na które wystąpiono o wydanie decyzji o WZ, były zgodne z przeznaczeniem określonym w Studium.

Maksymalna odległość od granicy działki, dla której wydawano decyzje o WZ od infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej przedstawiała się odpowiednio: w 2019 r. – 1200 m; od 930 m do kilku kilometrów; 15,48 m. W 2022 r. było to odpowiednio: 573 m; od 500 m do kilku kilometrów; 700 m.

(akta kontroli str. 303 - 306)

**2.5.** Projekty 40 decyzji<sup>22</sup> 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<sup>23</sup>. Średnie koszty związane z opracowaniem projektu decyzji wynosiły w poszczególnych latach odpowiednio: w 2019 r. – 170 zł, w 2020 r. – 180 zł, w 2021 r. – 220 zł, w 2022 r. – 230 zł, w 2023 r. (wg stanu na 30.06.2023 r.) – 280 zł.

(akta kontroli str. 4, 107-142, 143-151, 152-185, 347-363, 608-615)

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

- Starostą Włocławskim w zakresie ochrony wód;
- Państwowym Gospodarstwem Wodnym – Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy w zakresie ochrony melioracji;
- Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku w zakresie terenów przyległych do pasa drogowego;
- Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy w zakresie obszarów chronionych.

(akta kontroli str. 303-311)

**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.

(akta kontroli str. 347-363)

**2.8.** W okresie objętym kontrolą za pośrednictwem Urzędu do SKO złożono ogółem 43 odwołania od decyzji o WZ, tj. w 2019 r. – pięć, w 2020 r. – 17, w 2021 r. – 12,

<sup>22</sup> o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

<sup>23</sup> 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.

w 2022 r. – dziewięć, w 2023 r. (I półrocze) – nie wniesiono. SKO, w wyniku rozpatrzenia ww. odwołań uchyliło 32 decyzje (dwie w 2019 r., 13 w 2020 r., 11 w 2021 r., sześć w 2022 r.).

Analiza rozstrzygnięć SKO i wyjaśnienia Wójta wykazały, że główną przyczyną uchylenia decyzji było:

- naruszenie art. 107 § kpa;
- nieprawidłowo uwidoczniony i przyjęty obszar analizowany;
- naruszenie art. 7 oraz art. 77 kpa;
- niekompletność wniosku o wydanie decyzji o WZ – art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 302, 623-652)

**2.9.** W okresie objętym kontrolą właściciele nieruchomości, w związku z uzyskaniem pozytywnych decyzji o WZ, złożyli 20 wniosków o wybudowanie sieci wodociągowej. W 15 przypadkach sieć została wybudowana, w dwóch przypadkach sieć była w trakcie budowy, w dwóch przypadkach prowadzony był etap projektowania, w jednym przypadku nie wykonano żadnych prac.

Wójt wskazał, że rozbudowa infrastruktury sanitarnej, sieci wodociągowej oraz dróg odbywała się ze środków własnych określonych w budżecie Gminy oraz ze środków pochodzących z programów krajowych i Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 4, 618, 621)

**2.10.** W latach 2019 – 2023 (I półrocze) wydano 344 pozwolenia na budowę w oparciu o wydane decyzje o WZ, tj. w: 2019 r. - 60 pozwoleń, w 2020 r. – 90, w 2021 r. – 107, w 2022 r. – 87, w 2023 r. (I półrocze) – 0.

Ponadto w 2022 r. wydano jedno pozwolenie na budowę dla terenu objętego MPZP.

(akta kontroli str. 302)

**2.11.** Wójt nie występował do Rady Gminy z inicjatywą uchwałodawczą dotyczącą podjęcia uchwały w sprawie ustalenia opłat adiacenckich.

W związku z powyższym, po zrealizowaniu inwestycji w oparciu o wydane decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, Wójt nie ustalał i nie egzekwował ww. opłat<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 4)

**2.12.** W okresie objętym kontrolą dla obszarów objętych wydanymi decyzjami o WZ nie uchwalano 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. 186-300, 301-302, 562-563)

**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. 186-300, 617)

**2.14.** W związku z niewydawaniem decyzji o WZ i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących nieruchomości lub ich części znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią nie było konieczności opracowania rejestru wygaszonych z mocy prawa decyzji.

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.

---

<sup>24</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.



(akta kontroli str. 617, 665)

**2.15.** Na podstawie badanej próby (20 spraw o WZ wszczętych w 2019 r. i 20 spraw o WZ wszczętych w 2022 r.) ustalono, że 39 wniosków o wydanie decyzji o WZ zawierało adnotacje o zastosowanym zwolnieniu z poboru opłaty skarbowej. W przypadku jednego wniosku została pobrana opłata skarbową. Zarówno zastosowane zwolnienia z ww. opłaty jak i jej pobór były zasadne i prawidłowe.

(akta kontroli str. 347-363)

**2.16.** W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 421-425)

**2.17.** Na terenie gminy Fabianki nie funkcjonowały kopalnie odkrywkowe oraz składowiska odpadów.

Na podstawie objętego badaniem obrębu „Świątkowizna”, ustalono, że na ww. obszarze nie wystąpiły przypadki nielegalnej zmiany sposobu jego zagospodarowania.

(akta kontroli str. 606-607)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wójt wydał 19 spośród 40 objętych próbą decyzji z naruszeniem terminu:
  - 18 decyzji<sup>25</sup> o WZ z naruszeniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 kpa, który stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego 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<sup>26</sup> o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydał z naruszeniem art. 51 ust.2 ustawy o planowaniu tj. po upływie 65 dni.

Opóźnienie w wydaniu decyzji wynosiło od 4 do 79 dni.

W powyższych przypadkach Wójt w trakcie trwającego postępowania nie powiadomił stron o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 kpa.

Ponadto przed wydaniem dwóch decyzji<sup>27</sup> (z badanych 20) w 2019 r. oraz dwóch decyzji<sup>28</sup> (z badanych 20) w 2022 r. nie zapewniono stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji uniemożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co stanowiło naruszenie art. 10 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 303-311)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że powodem nieterminowego wydania decyzji o WZ była bardzo duża ilość wydawanych decyzji oraz wynikających z przepisów prawa obowiązków z tym związanych, np. dokonywaniem czasochłonnych uzgodnień. Brak powiadomień stron o niezakończonym w terminie wynikał z niedostatecznego zapoznania się z obowiązkami wynikającymi z przepisów kpa. Zapewniła, że uchybienie to w bieżących sprawach zostanie wyeliminowane.

<sup>25</sup> Nr RI.6730.89.2019, RI.6733.25.2019, RI.6730.37.2019, RI.6730.70.2019, RI.673097.2019, RI.6730.50.2019, RI. 6730.102.2019, RI.6730.93.2019, RI.6730.98.2019, RI.6730.112.2019, RI.6730.65.2019, RI.6730.116.2019, RI.6730.142.2019, RI. 6730.131.2019, RI.6730.73.2019, RI.6730.84.2019, RI.6730.156.2019, RI.6730.124.2019.

<sup>26</sup> Nr RI.6733.03.2022.

<sup>27</sup> Nr RI.6733.25.2019, RI.6733.30.2019.

<sup>28</sup> Nr RI.6730.190.2022, RI.6733.03.2022.

(akta kontroli str. 619)

2. Wójt nie opracował i nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały, który umożliwiałby naliczanie opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej finansowanej ze środków publicznych.

Stanowiło to naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>29</sup>, w zw. z art. 146 ust. 1 i 2 i art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>30</sup>.

Wójt wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie występował do Rady Gminy z inicjatywą uchwałodawczą w zakresie podjęcia uchwały w sprawie ustalenia opłat adiacenckich. Powyższe zaniechanie wynikało z chęci wspierania rozwoju Gminy w kierunku budownictwa mieszkaniowego. Zdaniem Wójta wprowadzenie opłaty spowoduje wzrost cen nieruchomości, a tym samym przyczyni się do zmniejszenia konkurencyjności terenów Gminy Fabianki w stosunku do sąsiednich gmin.

Jednocześnie wskazał, że w najbliższym czasie po uprzedniej analizie rozważy wystąpienie do Rady Gminy z projektem uchwały w sprawie ustalenia opłat adiacenckich.

(akta kontroli str. 665)

NIK zauważa, że wójt (burmistrz, prezydent) jest podstawowym organem posiadającym inicjatywę uchwałodawczą. Jest też podmiotem, którego ustawa o samorządzie gminnym umocowuje do przygotowywania projektów uchwał. Tym samym, w przypadku nałożenia przez ustawodawcę zadań dla gmin wymagających stosownej uchwały rady gminy to organ wykonawczy gminy zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym w pierwszej kolejności powinien przygotować stosowny projekt uchwały i przekazać go do organu stanowiącego (rady gminy) celem dalszego procedowania. Powyższe spowodowało, że nie było podstaw prawnych do zobowiązania 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 Gmina Fabianki nie miała podstaw prawnych do uzyskania dochodów z tego tytułu.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Analiza 40 wszczętych postępowań 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 (poza czterema przypadkami) możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. We wszystkich przypadkach projekty decyzji były przygotowane przez uprawnione osoby. 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. 19 decyzji o WZ i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 40 objętych badaniem wydano z naruszeniem odpowiednio art. 35 § 3 i art. 36 kpa oraz art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu. Wójt nie opracował i nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały, który umożliwiałby naliczanie opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 344, ze zm. Dalej: „ugn”.

### 3. Nadzór nad realizacją wykonywanych zadań

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W latach 2019-2023 (I półrocze) zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ były przedmiotem jednej kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w 2020 r.<sup>31</sup> Zakresem kontroli objęto prawidłowość wydania dwóch decyzji o WZ. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie wydano zaleceń.

Powyższe zagadnienia nie były przedmiotem kontroli zewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 566, 491-508, 468-490, 593-595)

Wójt wyjaśnił, że zadanie związane z wydawaniem decyzji o WZ nie było objęte planem kontroli audytora wewnętrznego z uwagi na brak sygnałów o występujących nieprawidłowościach w zakresie ich wydawania.

Jednocześnie wskazał, że realizacja opracowanych planów kontroli w latach 2019 – 2023 obejmowała lata pandemii, które były szczególnie trudnym okresem realizacji zadań przez Urząd. Pomimo wówczas trudnej sytuacji związanej z absencją pracowników oraz nałożonymi nowymi zadaniami podejmowano wszelkie starania, aby założone cele i zadania realizować.

(akta kontroli str. 659)

**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. Dla zidentyfikowanych ryzyk ustalano mechanizmy kontrolne. Ich wdrożenie było przez Urząd monitorowane.

(akta kontroli str. 526-542, 546-560)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził jeden ogólny rejestr, który zawierał informacje o wydanych decyzjach o WZ, decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wnioskach o wydanie decyzji o WZ.

Brak odrębnego rejestru decyzji o WZ oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowiło naruszenie art. 67 ust. 1 i art. 57 ust. 2 ustawy o planowaniu<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 186-300)

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

Ww. sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorem. Przedstawione w dziale 7 dane w zakresie liczby wydanych decyzji o WZ były nierzetelne. Ponadto (za wyjątkiem 2020 r.) sprawozdania przekazywano do Głównego Urzędu Statystycznego z naruszeniem obowiązujących terminów<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 186-300, 426-463)

Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu Wójt zobowiązany był do przekazania Marszałkowi Województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustalono, że terminowo przekazywano decyzje wydane w 2019 r.

<sup>31</sup> Przez Kierownika Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu Gminy Fabianki, co było zgodne z obowiązującą w Urzędzie procedurą.

<sup>32</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>33</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

Decyzje wydane w latach 2020 – 2023 nie były przekazywane z zachowaniem właściwego terminu<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 464-467)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019 – 2023 Wójt prowadził jeden ogólny rejestr, który zawierał informacje o wydanych decyzjach o WZ, wydanych decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wnioskach o wydanie decyzji o WZ. W prowadzonym rejestrze wpisywano decyzje w roku złożenia wniosku, a nie w roku wydania decyzji. Powyższy stan był niezgodny z art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu, który stanowi, że Wójt zobowiązany jest do prowadzenia rejestru wydanych decyzji o WZ.

Brak odrębnego rejestru wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowi naruszenie art. 57 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu, zgodnie z którym Wójt zobowiązany był do prowadzenia rejestru wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wzory rejestrów, zgodnie z delegacją określoną w art. 67 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu zostały określone 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 publicznego<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 186-300)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że zaniechanie prowadzenia odrębnego rejestru wynikało z niedopatrzenia i braku systematyczności. Niepożądany stan zostanie na bieżąco uzupełniony.

Ponadto wskazane uchybienia w rejestrach decyzji o WZ wynikały z niedopatrzenia i nieuważnego podejścia do wskazanego w przepisach prawa wzoru takiego rejestru.

(akta kontroli str. 619)

2. Łącznie 83 kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2020 – 2023 nie zostały przekazane do Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego, zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu, który wskazuje, że Wójt zobowiązany był do przekazania ww. decyzji w terminie 7 dni od ich wydania. Powyższe kopie zostały przekazane w toku kontroli, w czerwcu 2023 r.

(akta kontroli str. 464-467)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że w związku z niedopatrzeniem kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane w latach 2020 – 2023 zostały przekazane Marszałkowi Województwa Kujawsko – Pomorskiego w trakcie przeprowadzonej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 464)

3. Sporządzane przez Wójta sprawozdania PZP 1 (Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne), przesyłane do Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>36</sup> w dziale 7 zawierały błędne dane w zakresie liczby wydanych decyzji o WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Stanowiło to naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy o statystyce, zgodnie z którym jeżeli badanie statystyczne jest prowadzone na zasadzie obowiązku, respondenci są obowiązani

<sup>34</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 130 poz. 1385.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 773.

do udzielenia i przekazania prowadzącemu badanie pełnych, zgodnych ze stanem faktycznym, rzetelnych i wyczerpujących danych, zgodnie ze szczegółowym zakresem, w formie, postaci i terminach określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej.

Liczba decyzji określonych w sprawozdaniach za lata 2019 – 2022 nie odpowiadała liczbie decyzji zawartych w rejestrach, tj.:

- a) w sprawozdaniu za 2019 r. wskazano:
  - 33 decyzje o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego zamiast 28 wydanych w 2019 r.;
  - 158 decyzji o WZ, zamiast 139 wydanych w 2019 r.;
- b) w sprawozdaniu za 2020 r. wskazano:
  - 24 decyzje o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego zamiast 12 wydanych w 2020 r.;
  - 193 decyzje o WZ, zamiast 165 wydanych w 2020 r.;
- c) w sprawozdaniu za 2021 r. wskazano:
  - 35 decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego zamiast 31 wydanych w 2021 r.;
  - 274 decyzje o WZ, zamiast 255 wydanych w 2021 r.;
- d) w sprawozdaniu za 2022 r. wskazano:
  - 19 decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego zamiast 40 wydanych w 2022 r.;
  - 200 decyzji o WZ, zamiast 212 wydanych w 2022 r.

Ponadto sprawozdania (za wyjątkiem 2020 r.) przekazywano z naruszeniem obowiązujących terminów<sup>37</sup> tj. sprawozdanie za 2019 r. i 2021 r. - 13 dni po upływie wskazanego terminu, za 2022 r. - 6 dni po upływie wskazanego terminu.

(akta kontroli str. 186-300, 426-463)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że powodem podawania w sprawozdaniach PZP-1 – „Lokalne planowanie i zagospodarowanie” błędnych danych w Dziale 7 w zakresie liczby decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu było niepoprawne prowadzenie rejestrów decyzji. Nieterminowe przekazywanie sprawozdań PZP-1 wynikało przede wszystkim z nadmiaru zadań w tym okresie.

(akta kontroli str. 619)

#### 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. Prowadzono jeden ogólny rejestr, który zawierał jednocześnie informacje o wydanych decyzjach o WZ, decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wnioskach o wydanie decyzji o WZ.

Przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdania PZP-1 sporządzano na prawidłowym wzorze. W zakresie liczby decyzji o WZ w dziale 7 podawano błędne dane. Wójt w prawidłowy sposób zarządzał ryzykiem poprzez jego identyfikację w odniesieniu do celów i zadań Urzędu. Dla zidentyfikowanych ryzyk ustalano mechanizmy kontrolne. Ich wdrożenie było przez Urząd monitorowane.

<sup>37</sup> Terminy określone zgodnie z komunikatem GUS zawartym [na stronie](#).

## 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. Podjęcie działań zmierzających do wystąpienia do Rady Gminy Fabianki z inicjatywą uchwałodawczą dotyczącą ustalenia opłat adiacenckich.
  3. Prowadzenie odrębnego rejestru decyzji o WZ oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
  4. Terminowe przekazywanie do Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego kopii decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.
  5. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań PZP-1 i terminowe ich przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego.

## 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