



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.7.3.2023

Leszek Ochrymczuk
Wójt Gminy Żagań
Urząd Gminy Żagań
ul. Armii Krajowej 9
68-100 Żagań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Żagań (<i>urząd</i> lub <i>gmina</i>), ul. Armii Krajowej 9, 68-100 Żagań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Ochrymczuk, Wójt Gminy Żagań (<i>wójt</i>), od dnia 5 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, 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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/52/2023 z 7 czerwca 2023 r. (akta kontroli str. 2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizacja przez pracowników urzędu zadań w zakresie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie zawsze było prawidłowa.

Wójt zapewnił przygotowanie organizacyjne umożliwiające wykonywanie obowiązków związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzje o WZ³).

Według stanu na 30 czerwca 2023 r. około 96% powierzchni gminy nie było objętej ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP)⁴. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, zostało opracowane Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (*Studium*)⁵, które nie było w pełni aktualne. Nie

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o *NIK*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 977):

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1),
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 pkt 2).

⁴ MPZP - akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały) - art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o *planowaniu*.

⁵ Art. 9 ust. 1 ustawy o *planowaniu*.

ujęto w nim bowiem, m.in. części wymaganych⁶ obszarów i terenów górniczych.

Na terenach nieobjętych MPZP gospodarowanie przestrzenią odbywało się, m.in. w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy oraz w oparciu o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W okresie objętym kontrolą wnioskodawcy uzyskali 563 decyzje o WZ⁷. Jednak nie wszystkie działania pracowników urzędu były prawidłowe, gdyż błędy wystąpiły podczas dokumentowania, prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydawania decyzji.

W urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem gminy. Partycypacja osób w ponoszeniu opłat⁸ związanych ze zwiększeniem wartości nieruchomości była zbyt mała, co jak wyjaśnił wójt mogło wynikać w części z niedoskonałości przepisów.

Ustalenia kontroli wskazują, że nie wdrożono w pełni skutecznego nadzoru nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ. Pracownicy urzędu nie w pełni prawidłowo realizowali obowiązki dotyczące prowadzenia rejestru decyzji o WZ, gdyż był on częściowo prowadzony niezgodnie z wymaganiami. Sprawozdania PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*) były opracowywane terminowo, jednak zawierały one częściowo (za 2022 r.) błędne dane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ 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 wiejska Żagań położona jest w powiecie żagańskim. Obejmuje obszar 281 km², zamieszkiwany przez 7.038 mieszkańców (stan na koniec II kwartału 2023 r.).

(akta kontroli str. 35, 304-306)

1.2. Sprawy związane z zagadnieniami niniejszej kontroli NIK prowadził, m.in. *Referat gospodarki komunalnej, rozwoju i nieruchomości. W Regulaminie organizacyjnym*¹⁰ nie określono takich zadań dla ww. referatu (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3-6)

Prowadzenie spraw uwzględniono częściowo w zakresach czynności i obowiązków pracowników, tj.:

- inspektora w *Referacie gospodarki komunalnej, rozwoju i nieruchomości*, któremu powierzono¹¹, m.in. *Prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy*,

⁶ Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2023 r. poz. 633) – dalej: *ustawa Prawo geologiczne i górnicze* - obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

⁷ Uprawniających do wybudowania 708 domów w zabudowie jednorodzinnej.

⁸ Stanowiących dochód Gminy.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zarządzenie Nr 67/2021 Wójta Gminy Żagań z dnia 23 września 2021 r.

¹¹ Zakres czynności z dnia 30 grudnia 2022 r.

- inspektora w *Referacie gospodarki komunalnej, rozwoju i nieruchomości*, któremu powierzono¹², m.in. *Prowadzenie spraw związanych z opłatą adiacencką wynikającą ze wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej podziałem nieruchomości; Realizacja zadań z zakresu opłaty planistycznej.*

W zakresach czynności i obowiązków brak było szczegółowego określenia, któremu pracownikowi powierzono prowadzenie ewidencji decyzji o WZ oraz sporządzanie sprawozdań PZP-1 (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 7-16)

Osoba zatrudniona na stanowisku inspektora w *Referacie gospodarki komunalnej, rozwoju i nieruchomości* posiadała wykształcenie wyższe (administracja), łączny kilkunastoletni staż pracy oraz w okresie objętym kontrolą odbyła cztery specjalistyczne szkolenia.

Według sekretarza gminy przygotowanie organizacyjne urzędu było wystarczające do realizacji zadań w zakresie związanym z kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 17-19, 325, 336, 410)

Zarządzeniem Nr 1/2014 z dnia 8 stycznia 2014 r. wprowadzono *Kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy Żagań*, w którym określono, m.in. zasady ogólne, zasadę praworządności, zasadę niedyskryminowania, zasadę współmierności, zakaz nadużywania uprawnień, zasadę bezstronności i niezależności, zasadę obiektywizmu, zasadę uczciwości, zasadę uprzejmości, zasadę współodpowiedzialności, zasadę akceptacji kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 20-21)

Przygotowanie projektów decyzji o WZ powierzano corocznie osobom posiadającym przygotowanie zawodowe i uprawnienia urbanistyczne (art. 60 ust. 4 ustawy o *planowaniu*).

(akta kontroli str. 22-29)

1.3. Wójt, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o *planowaniu*, przedłożył radzie gminy projekt *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żagań (Studium)*. Rada gminy, w dniu 17 czerwca 2020 r. (Nr XIX/141/20) uchwaliła *Studium*¹³. *Studium* nie obejmowało części obligatoryjnych elementów (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 30-60)

1.4. W *Studium* (art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o *planowaniu*) określono tereny, dla których obowiązkowe jest w pierwszej kolejności sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*MPZP*), tj.:

- rejon wsi Trzebów (działalność gospodarcza),
- część wsi Stary Żagań (nowe tereny budowlane),
- część wsi Jelenin (nowe tereny budowlane).

Do opracowania ww. *MPZP* nie przystąpiono (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 30-60)

1.5. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. dla obszaru obejmującego 1.072,3 ha gminy zostało uchwalonych łącznie 8 *MPZP*. Najmniejszą powierzchnię - 12 ha, obejmował *MPZP* uchwalony 29 marca 2023 r. (uchwała Nr LVIII/345/23).

W trakcie procedury planistycznej (od 2020 r.) jest *MPZP* dla terenu związanego z wydobyciem kruszywa w Gorzupi i Gorzupi Dolnej.

(akta kontroli str. 30, 61)

¹² Zakres czynności z dnia 23 czerwca 2020 r.

¹³ Poprzednio obowiązywało *Studium* z 2000 r., ze zm. z dnia 18 września 2015 r. (Uchwała Nr XI/49/15).

Wójt wyjaśnił, że:

- stopień pokrycia Gminy MPZP był niewielki, ponieważ brak było:

* środków finansowych w budżecie gminy,

* zgody Rady Gminy na uchwalenie MPZP poszczególnych miejscowości,

- podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego Gminy było stosowanie decyzji o WZ z uwagi na małą ilość MPZP oraz brak możliwości ich uchwalenia.

(akta kontroli str. 327, 336)

1.6. Według pracowników urzędu, przy wydawaniu decyzji o WZ, napotykanne na utrudnienia związane z regulacjami prawnymi. W szczególności dotyczą one realizacji obowiązków określonych w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*¹⁴. Urząd nie posiada map glebowych pozwalających na ustalenie czy gleby są pochodzenia mineralnego czy organicznego. Mapy takie dostępne są starostwie powiatowym.

(akta kontroli str. 325, 336)

1.7. Szacunkowa wielkość środków zewnętrznych niezbędnych do realizacji przez gminę zadań, mających na celu zapewnienie ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wynosi 20 mln zł.

(akta kontroli str. 325, 336)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Stosownie do pkt A3 standardów kontroli zarządczej, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*¹⁵, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności m.in. poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W *Regulaminie organizacyjnym Urzędu*¹⁶ nie określono, dla referatu gospodarki komunalnej, rozwoju i nieruchomości, zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, co NIK ocenia jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 3-6, 338)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że w *regulaminie organizacyjnym Urzędu* określono w sposób ogólny realizację wszystkich zadań związanych z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przez przeoczenie nie ujęto szczegółowo wszystkich zadań.

(akta kontroli str. 325, 336)

2. Stosownie do pkt A3 standardów kontroli zarządczej, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*¹⁷, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

W urzędzie, sprawy objęte niniejszą kontrolą NIK, nie uwzględniono precyzyjnie w zakresach czynności i obowiązków pracowników, tj.:

¹⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 2409.

¹⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹⁶ Zarządzenie Nr 67/2021 Wójta Gminy Żagań z dnia 23 września 2021 r.

¹⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

- inspektora w *Referacie gospodarki komunalnej, rozwoju i nieruchomości*, któremu powierzono¹⁸, m.in. *Prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy*,
- inspektora w *Referacie gospodarki komunalnej, rozwoju i nieruchomości*, któremu powierzono¹⁹, m.in. *Prowadzenie spraw związanych z opłatą adiacencką wynikającą ze wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej podziałem nieruchomości; Realizacja zadań z zakresu opłaty planistycznej.*

W zakresach czynności i obowiązków pracowników brak było szczegółowego określenia, któremu pracownikowi realizującemu zadania powierzono prowadzenie ewidencji decyzji o WZ oraz sporządzania sprawozdawczości PZP-1. Opisanie zaniechanie NIK ocenia jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 9-12, 338)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że *zakresy czynności i obowiązki pracowników przez przeoczenie nie zostały określone szczegółowo. Uznano, że ogólny zapis obejmuje prowadzenie powyższych czynności.*

(akta kontroli str. 325, 336)

3. Rada gminy uchwałą z dnia 17 czerwca 2020 r. (Nr XIX/141/20) uchwaliła, przedłożone przez wójta, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żagań*²⁰.

Studium nie obejmowało części obligatoryjnego zakresu merytorycznego służącego zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Brak bowiem było:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o *planowaniu*),
- kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania²¹ oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o *planowaniu*),
- dokonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w sposób określony w art. 10 ust. 5 ustawy o *planowaniu*.

(akta kontroli str. 30-31, 32-60, 338)

Wójt wyjaśnił, że *z uwagi na brak uprawnień urbanistycznych uznaliśmy, iż zapewnienia urbanisty oraz organu nadzoru (...) dokonującego sprawdzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żagań, są wystarczające do stwierdzenia, że powyższy dokument spełnia wszelkie normy prawne.*

(akta kontroli str. 325, 336)

4. Planowanie miejscowe w gminach jest fakultatywne, gdyż ustawa o *planowaniu* nie przewiduje uchwalania *MPZP*, jako obowiązkowego zadania własnego gminy. Oznacza to, że gmina sporządza plany w zależności od potrzeb. Skonkretyzowanie tej potrzeby znajduje wyraz w *Studium*, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o *planowaniu*, gmina określa w nim obszary, dla których zamierza sporządzić *MPZP*. Urząd nie przystąpił do opracowywania ww. *MPZP*, w sytuacji gdy w *Studium* określono tereny, dla których obowiązkowe jest w pierwszej kolejności sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj.:

- rejon wsi Trzebów (działalność gospodarcza),
- część wsi Stary Żagań (nowe tereny budowlane),
- część wsi Jelenin (nowe tereny budowlane).

(akta kontroli str. 30-31, 32-60, 62, 338-339)

¹⁸ Zakres czynności z dnia 30 grudnia 2022 r.

¹⁹ Zakres czynności z dnia 23 czerwca 2020 r.

²⁰ Poprzednio obowiązywało *Studium* z 2000 r., ze zmianami z 18 września 2015 r. (Uchwałą Nr X/49/15).

²¹ Np. wskaźniki urbanistyczne: powierzchnia biologicznie czynna, powierzchnia zabudowy, intensywność zabudowy, wysokość zabudowy, geometria dachu, minimalna powierzchnia działki budowlanej.

Wójt wyjaśnił m.in., że urząd nie przystąpił do MPZP ze względu na brak środków finansowych w budżecie gminy.

akta kontroli str. 325, 336)

OCENA CZĄSTKOWA

W urzędzie zapewniono wystarczające (poza wyjątkami, m.in. dotyczącymi nieprecyzyjnych regulacji wewnętrznych) przygotowanie organizacyjne umożliwiające realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ. W celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy, zostało opracowane *Studium*.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) w urzędzie wydano 50 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o *planowaniu*). Analiza prowadzonych pięciu postępowań i wydanych decyzji administracyjnych w tych sprawach wykazała, że wydane decyzje dotyczyły: rozbudowy sieci wodociągowej rozdzielczej i sieci kanalizacji sanitarnej (2), rozbudowy sieci wodociągowej rozdzielczej (1), przebudowy drogi gminnej (1), budowy żłobka publicznego wraz z łącznikiem z istniejącej szkoły podstawowej (1). Cele ustalone w tych decyzjach były zgodne z celami określonym w art. 6 pkt 1 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*²² (dotyczyło to jednej ww. decyzji), w art. 6 pkt 3 (dotyczyło to trzech ww. decyzji) oraz w art. 6 pkt 6 (dotyczyło to jednej ww. decyzji).

(akta kontroli str. 146, 304-306, 339)

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) wydano w urzędzie:

- 563 decyzji o warunkach zabudowy²³ (art. 60 ust.1 ustawy o *planowaniu*),
- 11 decyzji odmownych,
- 114 decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ (art. 63 ust. 3 ustawy o *planowaniu*).

(akta kontroli 304-306)

Analiza prowadzonych postępowań administracyjnych i wydanych 51 decyzji²⁴ o WZ wykazała m.in., że wydawane przez upoważnionego pracownika (sekretarza gminy) decyzje o WZ zawierały elementy określone w ustawie o *planowaniu*. Były zgodne z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania oraz spełniały wymogi określone, m.in. w art. 107 § 1 *KPA*²⁵. Pracownicy prowadzili postępowania administracyjne dotyczące wniosków w sprawie wydania decyzji o WZ, w większości stosownie do wymagań określonych w *KPA*. Odstępstwa przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 303, 304-318)

2.2. W toku większości postępowań administracyjnych prawidłowo weryfikowano warunki (określone w art. 61 ust. 1 ustawy o *planowaniu*) do wydania decyzji o warunkach zabudowy²⁶, m.in.: możliwości określenia wymagań nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej

²² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).

²³ Uprawniających do wybudowania 708 domów w zabudowie jednorodzinnej. Nie wystąpiły przypadki dochodzenia roszczeń (art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu) w związku z wydanymi decyzjami o WZ.

²⁴ 13 z 36 postępowań administracyjnych o wydanie warunków zabudowy toczyło się z wniosku mieszkańców gminy.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej: *KPA*.

²⁶ Odpowiednio decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

objektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; dostępności do drogi publicznej; uzbrojenia terenu; ochrony gruntów rolnych i leśnych; zgodności z odrębnymi przepisami. Odstępstwa przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Do urzędu nie wpływały wnioski o wydanie decyzji o WZ dotyczące: lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² lub obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego.

(akta kontroli str. 304-318, 339)

2.3. Analiza 15 decyzji o przeniesieniu decyzji o WZ wykazała, że:

- zostały one wydane, w trybie art. 63 ust. 5 ustawy o *planowaniu*, tj. za zgodą strony, na rzecz której decyzja o WZ została wydana, na rzecz innej osoby, która przejęła wszystkie warunki zawarte decyzji o WZ,
- średni czas, po którym dotychczasowi adresaci decyzji o WZ składali wnioski o przeniesienie praw i obowiązków na inne osoby wynosił około 5 lat,
- jedna decyzja przenosząca (z dnia 23.05.2023 r.) została wydana po upływie ponad 13 lat od wydania decyzji o WZ (03.02.2010 r.),
- decyzje o przeniesieniu decyzji o WZ wydawano w sytuacji istotnych zmian w stanie prawnym, m.in. ustawa o *planowaniu* oraz ustawa *Prawo budowlane* były kilkadziesiąt razy nowelizowane, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* było kilkanaście razy nowelizowane.

(akta kontroli str. 94)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że *decyzja przenosząca została wydana po upływie 13 lat z uwagi na bezterminowość decyzji o WZ oraz brak podstawy prawnej do wydania decyzji odmownej*.

(akta kontroli str. 328, 336)

2.4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to wyraz polityki planistycznej gminy. Określa ono kierunki zagospodarowania, jednak nie jest aktem prawa miejscowego. Z tego powodu gmina wydaje decyzje o warunkach zabudowy po spełnieniu wszystkich warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o *planowaniu*, jednak rodzaj zamierzonej inwestycji określonej w decyzji o WZ nie musi wykazywać zgodności ze *Studium*.

W wyniku analizy 36 postępowań ustalono, że:

- 17 planowanych inwestycji, na które występowano o decyzje o WZ było w całości zgodne z przeznaczeniem, określonym w *Studium*,
- 11 planowanych inwestycji, na które występowano o decyzje o WZ było w całości sprzeczne z przeznaczeniem, określonym w *Studium*, tj. grunty rolne bez prawa zabudowy,
- odległość od granicy działki, na której planowano zlokalizować inwestycję, wynosiła: dla sieci wodociągowej od 0 m do 200 m, dla sieci kanalizacyjnej od 0 m do 7.200 m, dla sieci energetycznej od 0 m do 200 m.

(akta kontroli str. 307-309)

Wójt wyjaśnił, że:

- *Studium obowiązuje tylko pracowników urzędu, ale nie może być źródłem prawa miejscowego,*
- *Gmina nie dokonywała (...) aktualizacji [Studium] z uwagi na brak środków finansowych w budżecie gminy,*
- *decyzje o WZ wydawano dla terenów pozbawionych części infrastruktury, z uwagi na brak podstawy prawnej do wydania decyzji odmownej.*

(akta kontroli str. 327-329, 336)

2.5. W związku z brakiem w urzędzie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach w zakresie urbanistyki, projekty decyzji o warunkach zabudowy zostały sporządzone

przez osoby określone w art. 60 ust. 4 ustawy o *planowaniu*. Urząd corocznie, umowami zlecenia, powierzał (z zachowaniem konkurencyjnego wyboru) ich przygotowanie osobom posiadającym przygotowanie zawodowe i uprawnienia urbanistyczne.

Za przygotowanie jednego projektu decyzji wynagrodzenie zleceniobiorcy wynosiło:

- w latach 2019-2020: od 300 zł (projekty decyzji proste) do 500 zł (projekty decyzji skomplikowane),
- w latach 2021-2023 (do 30 czerwca): 320 zł (niezależnie od stopnia skomplikowania projektu decyzji).

(akta kontroli str. 22-29)

2.6. Wydanie decyzji o WZ²⁷ zostało poprzedzone dokonaniem przez urząd uzgodnień z innymi organami (art. 64 ust. 1, art. 53 ust. 4 ustawy o *planowaniu*), m.in.:

- wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²⁸ oraz ujętych w *gminnej ewidencji zabytków*,
- organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych - w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami,
- regionalnym dyrektorem ochrony środowiska - w odniesieniu do innych niż wymienione w pkt 7 obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody,
- właściwym zarządcą drogi - w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego,
- dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - *Prawo wodne*²⁹.

(akta kontroli str. 146-183, 307-309)

Przykładowo w trakcie postępowania:

- 7/2019, przy dokonywaniu uzgodnień, Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków w dniu 16 października 2019 r. pierwotnie odmówił uzgodnienia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, z uwagi na budzące zastrzeżenia parametry dachu planowanej zabudowy budynku, położonego na obszarze zbytkowego zespołu ruralistycznego ujętego w wykazie zabytków sporządzonym w celu założenia gminnej ewidencji zabytków,
- 4/2021, przy dokonywaniu uzgodnień Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków w dniu 29 marca 2021 r. postanowił pierwotnie odmówić uzgodnienia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, z uwagi na to, że przedłożony projekt nie uwzględniał ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Przedłożony projekt decyzji nie uwzględniał odpowiednich zapisów dla części inwestycji położonej na obszarze ochrony konserwatorskiej (wpis do rejestru zabytków) lub przebiegającej wzdłuż obiektu wpisanego do rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 146-183, 307-309)

Dwie decyzje o WZ nie ujmowały wyników dokonywanego uzgodnienia (w trybie art. 53 ust. 4 ustawy o *planowaniu*), co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 146, 153-183)

²⁷ Badaniem objęto 57 postępowań poprzedzających wydanie decyzji o WZ.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

2.7. W wyniku analizy³⁰ postępowań zakończonych wydaniem decyzji o WZ ustalono, że przy rozpatrywaniu wniosków zachowano jednolitość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych, tzn.:

- wydawane rozstrzygnięcia, w podobnych sprawach były takie same (pozytywne lub negatywne dla wnioskodawcy),
- urząd nie odstępował od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 KPA).

(akta kontroli str. 305, 340-341)

2.8. W okresie objętym kontrolą wnioskodawcy ubiegający się o wydanie decyzji o WZ złożyli za pośrednictwem urzędu łącznie pięć odwołań od decyzji, z tego Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło trzy decyzje przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str.305-306)

Przykładowo, w postępowaniu SKO-6266/225-L/21 Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło wydaną przez urząd decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy 1 MW z uwagi na to, że *w ocenie Kolegium odmowa ustalenia warunków zabudowy nastąpiła przedwcześnie i z rażącym naruszeniem przepisów prawa materialnego – art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego – art. 106 § 1 kpa. Ponadto organ I instancji przed wydaniem decyzji kończącej, nie zawiadomił stron postępowania o zebraniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z nim, złożenia uwag oraz zastrzeżeń zgodnie z art. 10 kpa. Tym samym organ bez uzasadnienia ograniczył prawa stron postępowania. Taki sposób prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy narusza przepis art. 7, 10, 77 kpa, który stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy na podstawie zebranego materiału dowodowego. W analizowanej sprawie organ I instancji wydał rozstrzygnięcie przedwcześnie, czyli w oparciu o niepełny materiał dowodowy. Ponadto organ I instancji nie przedstawił w uzasadnieniu decyzji motywów swego rozstrzygnięcia – dlatego uznał, że konieczne jest uzyskanie opinii Starosty Żagańskiego w odniesieniu do ochrony gruntów rolnych i leśnych w sytuacji, gdy planowana inwestycja była lokalizowana na gruntach co do których nie jest wymagana zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze i leśne.*

(akta kontroli str. 258-263)

2.9. W latach 2019-2023 (I półrocze) gmina wydatkowała na budowę infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociągi) łącznie kwotę 9.077.209,30 zł.

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

(akta kontroli str. 85, 304)

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

- mieszkaniec sąsiedniej gminy (miasta Żagania), w związku z budową domów jednorodzinnych, zwrócił się (w 2023 r.) z prośbą o realizację inwestycji polegającej na budowie drogi asfaltowej wraz z odwodnieniem i oświetleniem. Gmina uznała wniosek za niezasadny, gdyż:

* działki stanowią dojazd do okolicznych pól uprawnych dla maszyn i sprzętu rolniczego,

³⁰ Badaniem objęto 57 postępowań.

- * działki budowlane, na których realizowane są budowy domów jednorodzinnych są przedsięwzięciem prywatnym, realizowane na terenie innej gminy (miasto Żagań), która wydała decyzje o warunkach zabudowy,
 - * dojazd do działek może być realizowany inną drogą będącą własnością miasta Żagań,
- mieszkaniec gminy wystąpił (w 2021 r.) o ujęcie w budżecie na 2023 r. przebudowy drogi gminnej (ok. 200 m) stanowiącej drogę dojazdową do 9 gospodarstw domowych, gdyż aktualna nawierzchnia utrudnia dojazd i powoduje uszkodzenia pojazdów. Gmina na podstawie wizji terenowej stwierdziła zasadność wniosku, który został przyjęty do realizacji.

(akta kontroli str. 85-87)

2.10. W okresie objętym kontrolą, urząd otrzymał informacje o wydaniu 124 pozwoleń na budowę, z tego 111 dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenach objętych decyzjami o WZ.

Średnia powierzchnia działki, na którą wydano decyzję o WZ, wynosiła 930,1 m².

W II kwartale 2023 r. właściciele nieruchomości niezabudowanych, objętych decyzjami o WZ zbyło posiadane nieruchomości o łącznej powierzchni 4.111 m² za kwotę 305.000 zł.

(akta kontroli str. 89-93, 305-306, 319)

2.11. W gminie obowiązywała uchwała Nr XXXV/254/10 z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem geodezyjnym. W latach 2019-2023 (I półrocze) ustalono z tego tytułu opłatę adiacencką w łącznej kwocie 127.163 zł.

W latach 2019-2023:

- wójt nie przedkładał radzie gminy projektu uchwały dotyczącej opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej - art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w zakresie terenów objętych MPZP, ustalono opłatę planistyczną w łącznej kwocie 110.070 zł,
- nie ustalono opłat, o których mowa w art. 63 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, tj. opłat planistycznych³¹ dla nieruchomości, które zostały zbyte przez właścicieli po uzyskaniu decyzji o WZ. Szacunkowa³² maksymalna wielkość opłaty planistycznej dla terenu całej gminy, za lata 2019 – 2023 r. (I półrocze) wynosiłaby ok. 11,090 mln zł.

(akta kontroli str. 89-93)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że nie podejmowano *działań dla określenia opłaty planistycznej dla nieruchomości, które zostały zbyte przez właścicieli po uzyskaniu decyzji WZ, ze względu na duże obciążenie pracownika oraz złe doświadczenia związane z postępowaniem w zakresie opłaty planistycznej, które jest prowadzone wobec właściciela nieruchomości w m. Gryżyce trwające kilka lat. Ponadto, regulacja ustawowa nie jest precyzyjna.*

(akta kontroli str. 326, 336)

2.12. W okresie objętym kontrolą uchwalono jeden MPZP (LVIII/345/23) dla obszaru, dla którego nie były wydawane decyzje o WZ. W związku z uchwaleniem tego MPZP

³¹ Opłata ta jest dochodem własnym gminy.

³² Ustalenie opłaty wymagałoby spełnienia kilku warunków, m.in.:

- wystąpienie wzrostu wartości nieruchomości,
- zbycie nieruchomości w ciągu 5 lat od dnia wydania decyzji o warunkach zabudowy,
- ustalenia maksymalnej stawki opłaty w wysokości 30%,
- brak odwołań stron, gdyż odwołania w obecnym stanie prawnym i orzecznictwie podważającym kompetencje wójta i rady gminy co do ustalania stawki opłaty, narażały by gminę na dodatkowe koszty bez gwarancji wyegzekwowania opłaty planistycznej.

nie wystąpiła konieczność stwierdzenia (art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o *planowaniu*) wygaśnięcia decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 88, 342)

2.13. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, aby inny wnioskodawca (niż otrzymujący decyzję o WZ) uzyskał pozwolenie na budowę. W związku powyższym nie wystąpiła konieczność stwierdzenia (art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o *planowaniu*) wygaśnięcia decyzji o WZ.

(akta kontroli str. 88, 342)

2.14. W wyniku analizy wykazu wydanych w 2017 r. decyzji o WZ, dla terenu m. Stary Żagań ustalono, że wójt nie był zobowiązany do opracowania i opublikowania wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o WZ dla nieruchomości znajdujących się na tych obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, gdyż w oparciu o decyzje o WZ³³, Starosta wydał (w 2017 r. a przed dniem wejścia³⁴ w życie ustawy *Prawo wodne*) pozwolenie na budowę.

(akta kontroli str. 88)

2.15. W wyniku analizy 57 wniosków i wydanych decyzji o WZ ustalono, że:

- zastosowanie zwolnienie z poboru opłat było zasadne (załącznik: część 1.I pkt 8 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej*³⁵),
- w sześciu sprawach (na wniosku lub decyzji) nie zawarto adnotacji o poborze opłaty skarbowej lub zastosowanym zwolnieniu w poborze opłaty skarbowej (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w *sprawie zapłaty opłaty skarbowej*³⁶), co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 94, 120, 132, 139, 141, 144, 307-318)

2.16. W latach 2019-2023 (I półrocze) do urzędu nie wpływały skargi dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 77)

2.17. Dla obszarów nieobjętych *MPZP*, urząd w okresie objętym kontrolą, nie podejmował działań skutecznie identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu.

W toku kontroli NIK analizą sposobu zagospodarowania objęto, m.in. obszary górnicze, ustalając, że część właścicieli nieruchomości zmieniał sposób zagospodarowania terenu, nie występując do urzędu o wydanie decyzji dotyczących zmiany sposobu użytkowania i zagospodarowania (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 55, 62, 184-193, 194-206, 342)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Analiza prowadzenia postępowań administracyjnych zmierzających do wydania 51 decyzji o WZ³⁷ wykazała m.in.:

a) W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żagań* zawarto wytyczne rzetelnego działania dla pracowników urzędu: w *przypadku braku planu, ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu odbywa się w drodze rozprawy administracyjnej i jest przedmiotem decyzji administracyjnej*. Wszystkie decyzje o WZ zostały wydane z pominięciem uregulowań wewnętrznych

³³ Nr decyzji: 13/2017, 14/2017, 16/2017, 22/2017, 23/2017.

³⁴ 1 stycznia 2018 r.

³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.

³⁶ Dz. U. Nr 187, poz.1330.

³⁷ Objętych kontrolą NIK.

(kryterium rzetelności) zawartych w *Studium*, tj. bez przeprowadzenia rozprawy administracyjnej.

(akta kontroli str. 53, 307-309, 342-343)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że *decyzje o WZ były wydawane bez przeprowadzenia rozprawy administracyjnej ponieważ w sprawach nie zachodziła potrzeba uzgodnienia interesu stron oraz powoływania świadków ani biegłych, a Studium nie jest prawem miejscowym.*

(akta kontroli str. 327, 336, 410)

b) Art. 66a § 1, § 2 KPA stanowi, że w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy, w której wskazuje się wszystkie osoby³⁸, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów określających te czynności. Stosownie do art. 66a § 3 KPA metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. Ustalono, że urząd prowadząc akta postępowania administracyjnego dotyczące decyzji o WZ nie zakładał wymaganych metryk dla żadnej z prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 310-318, 342-343)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że

- brak metryki sprawy postępowaniach administracyjnych wynika z natłoku obowiązków pracownika,
- *powołanie urbanisty nie znalazło odzwierciedlenia w formie postanowienia (art. 84 KPA oraz 123 KPA) ponieważ uznaliśmy, że skoro projekt decyzji musi być i jest przygotowany przez osobę z odpowiednimi kwalifikacjami, to nie zachodzi taka konieczność.*

(akta kontroli str. 327-328, 336, 411)

c) Urząd zawiadamiał osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 KPA), jednak nie przekazywał im informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2³⁹ 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)⁴⁰.

(akta kontroli str. 317, 343)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że *przy wszczęciu postępowania administracyjnego nie przekazywano informacji, o których mowa w rozporządzeniu 2016/679 (RODO) z uwagi na ogrom zadań oraz chęć terminowego wydawania decyzji.*

(akta kontroli str. 328, 336)

³⁸ M.in. pracowników urzędu, osobę opracowującą projekt decyzji o WZ.

W aktach postępowania, brak było postanowienia (art. 123 § 1 KPA) dotyczącego powołania osoby (niebędącej pracownikiem urzędu) do opracowania projektu decyzji o WZ.

³⁹ Art. 13 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia stanowi, m.in. że: jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej, m.in. następujące informacje:

- a) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela,
- b) gdy ma to zastosowanie - dane kontaktowe inspektora ochrony danych,
- c) cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania,
- d) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f RODO prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią,
- e) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją,

Poza informacjami, o których mowa powyżej, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania.

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1.

d) Wydane decyzje zawierały pouczenia wynikające z art. 107 § 1 pkt 7 KPA, jednak nie zawierały wymaganych⁴¹ pouczeń (o prawie do wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji) określonych w:

- art. 51 ust. 2h ustawy o *planowaniu* (decyzje w sprawie ustalenia lokalizacji celu publicznego),

- art. 64 ust. 1 ww. ustawy (pozostałe decyzje o WZ).

(akta kontroli str. 307-318, 343)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że w wyniku *niedopatrzenia decyzje o WZ nie zawierały wymaganego pouczenia o możliwości dochodzenia odszkodowania za jej nieterminowe wydanie. Ponadto nie wystąpiły przypadki uprawniające do wystąpienia takich zdarzeń.*

(akta kontroli str. 328, 336, 411)

e) W sześciu postępowaniach⁴² urząd nie w pełni zapewnił stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania, tj. przed wydaniem decyzji nie zawiadomił o możliwości wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 KPA).

(akta kontroli str. 307-318, 343)

Sekretarz gminy wyjaśniła m.in., że (...) *brak było zawiadomień umożliwiających stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań z uwagi na natłok terminowych obowiązków.*

(akta kontroli str. 328, 336, 411)

f) W jednym postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji o WZ (dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnej) z dnia 23.11.2020 r. (Nr 112/2020) urząd nie zastosował wymagań wynikających z art 79a § 1 KPA, gdyż przed wydaniem decyzji nie wskazał wnioskodawcom zależnych od nich przesłanek, które zdaniem urzędu nie zostały spełnione.

(akta kontroli str. 245-257, 343)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że w *postępowaniu 112/2020 rząd omyłkowo nie wskazał przesłanek zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane.*

(akta kontroli str. 329, 336, 412)

2. Analiza wydanych 57 decyzji o WZ⁴³ wykazała m.in.:

a) Decyzją z 16 stycznia 2023 r. (Nr 4/2023) ustalono wymagania dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu dla zamierzenia polegającego na budowie jedenastu budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących z garażami wbudowanymi wraz z infrastrukturą techniczną na działce⁴⁴ o łącznej powierzchni 14.850 m². W zakresie warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w decyzji określono, m.in. powierzchnię zabudowy od 150 m² dla każdego z budynków. Było to niezgodnie z wynikami analizy funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o *planowaniu*, tj. wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy, który w ww. analizie urbanista określił⁴⁵ do 150 m².

⁴¹ Wprowadzonych ustawą z dnia 17 września 2021 r. o *zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. poz.1986).

⁴² 37/2019, 1/2021, 31/2021, 54/2021, 82/2021, 104/2022. W aktach postępowania urząd nie utrwalił, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w 10 § 1 KPA.

⁴³ W tym 6 decyzji o zmianie decyzji ustalającej warunki zabudowy.

⁴⁴ W *Studium* określono przeznaczenie terenu jako: Tereny zabudowy jednorodzinnej. Grunty rolne, łąki bez prawa zabudowy.

⁴⁵ W zasięgu analizy znalazły się trzy działki z funkcją: MR i MN o powierzchni całkowitej i powierzchni zabudowy (mieszkalnej) odpowiednio: 30.020 m² i 182 m², 5.100 m² i 44 m², 7.000m² i 108 m².

Urząd nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braków, w sytuacji gdy wniosek o wydanie decyzji o WZ, nie był zgodny⁴⁶ ze wzorcem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy⁴⁷.

(akta kontroli str. 264-290, 343-344, 406-409)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że:

- wskazane parametry zostały przyjęte omyłkowo,
- mimo braku wymaganego wzorca, wniosek zawierał wszystkie elementy niezbędne do wydania decyzji, stąd nie wystąpiono do wnioskodawcy uzupełnienie braków. Nie chcieliśmy nadmiernie formalizować procedury.

(akta kontroli str. 329, 336, 412)

b) Decyzją⁴⁸ z dnia 4 kwietnia 2019 r. (Nr 15/2019), wójt zmienił pierwotną decyzję o WZ (Nr 81/2017) w zakresie: szerokości elewacji frontowej budynku na maksymalnie 18 m oraz spadek połaci głównych dachu na 30-45°, bez aktualizacji analizy⁴⁹ warunków i zasad zagospodarowania terenu (art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu) Poprzednia analiza urbanistyczna dopuszczała szerokość elewacji frontowej budynku na 17 m oraz spadek połaci głównych dachu na 35-45°.

(akta kontroli str. 114-120, 344)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że w powyższej sytuacji nie zauważono tej niewielkiej różnicy.

(akta kontroli str. 328, 336)

c) Decyzją⁵⁰ z 9 września 2021 r. (Nr 135/2021), zmieniono pierwotną decyzję o WZ (Nr 110/2020), tj. sposób odprowadzania ścieków sanitarnych z: *do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej dopuszcza się odprowadzenie ścieków do zbiornika bezodpływowego, odpowiadającego wymaganiom (...) jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, na: dopuszcza się wykonanie przydomowej oczyszczalni ścieków.* Zmiana została dokonana bez wymaganego (art. 64 ust. 1, art. 53 ust. 4 pkt 11 ustawy o planowaniu) uzgodnienia z Dyrektorem RZGW PG Wody Polskie w sytuacji, gdy część działki objętej decyzją o WZ była położona na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 122-132, 344)

Sekretarz gminy wyjaśniła m.in., że nastąpiło to w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 328, 336, 411)

d) Decyzją z 11 czerwca 2019 r. (Nr 30/2019) ustalono warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie domu jednorodzinnego wolnostojącego oraz infrastruktury technicznej dla działki o powierzchni 2.870 m². Natomiast dla tego samego obszaru, ten sam wnioskodawca uzyskał decyzję z dnia 12 listopada 2019 r. (Nr 65/2019) ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących oraz infrastruktury technicznej, pomimo że decyzja Nr 30/2019 była prawomocna (art. 16 § 3 KPA). Wydanie decyzji dla tego samego terenu jest dopuszczalne w sytuacji określonej w art. 63 ust. 1 ustawy o planowaniu tj. decyzję

⁴⁶ Brakowało, m.in. danych dotyczących: obsługi komunikacyjnej, obiektu budowlanego niebędącego budynkiem (załącznik C).

⁴⁷ Dz. U. poz. 2462.

⁴⁸ O zmianie decyzji ustalającej warunki zabudowy.

⁴⁹ W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ przeprowadza analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków.

⁵⁰ O zmianie decyzji ustalającej warunki zabudowy.

o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi.

(akta kontroli str. 291-302, 344)

Sekretarz gminy wyjaśniła jako przyczyną wydania drugiej decyzji było to, że *przeoczono możliwość wezwania wnioskodawcy do złożenia wniosku o zmianę pierwotnej decyzji.*

(akta kontroli str. 328, 336, 411)

3. Dwie decyzje o WZ⁵¹ nie ujmowały wyników dokonywanego uzgodnienia (w trybie art. 53 ust. 4 ustawy *o planowaniu*):

a) 8/2019, w ostatecznej decyzji (załącznik graficzny do decyzji) nie naniesiono na mapę granic szczególnego zagrożenia powodzią tak jak o to wnioskował podczas dokonywania uzgodnień Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie RZGW we Wrocławiu w piśmie z 24 października 2019 r.,

b) 4/2021, w ostatecznej decyzji nie zawarto uzgodnień zawartych w Postanowieniu Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie DZZ w Lwówku Śląskim dotyczących uzupełnienia zapisów decyzji o zagadnienia dotyczące urządzeń melioracji wodnych, tj. rygorów dotyczących:

- zmieniania kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na gruncie wód opadowych lub roztopowych lub kierunku odpływu wód ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich,
- niszczenia i uszkodzania urządzeń wodnych (w tym urządzeń melioracji wodnych),
- wykonywania w pobliżu urządzeń wodnych (w tym urządzeń melioracji wodnych) robót oraz innych czynności, które mogą powodować w szczególności zmniejszenie wytrzymałości urządzeń wodnych.

(akta kontroli str. 146, 153-183, 307-309, 344)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że:

- *w decyzji nr 8/2019, nienaniesienie na mapę granic szczególnego zagrożenia powodzią było spowodowane niedopatrzeniem,*

- *w decyzji nr 4/2021 nie zawarto uzgodnień zawartych w postanowieniu Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie DZZ w Lwówku Śląskim dotyczących uzupełnienia zapisów decyzji o zagadnienia dotyczące urządzeń melioracji wodnych, z powodu przeoczenia wynikającego z nadmiaru obowiązków.*

(akta kontroli str. 328, 336, 411)

4. Na wnioskach o wydanie decyzji oraz w decyzjach o WZ⁵² brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej (lub zastosowanym zwolnieniu), podczas gdy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. *w sprawie zapłaty opłaty skarbowej*⁵³ stanowi, że: wydając wnioskodawcy dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, w której określa:

- wysokość uiszczonej opłaty - w przypadku, gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej,
- podstawę prawną jej niepobrania - w przypadku, gdy przepisy odrębne dopuszczają możliwość rozpatrzenia wniosku mimo nieuiszczenia należnej opłaty,
- 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. 94, 120, 132, 139, 141, 144, 307-318, 345)

⁵¹ O ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

⁵² Postępowania zakończone decyzjami: 14/2019, 15/2019, 135/2021, 186/2021, 14/2022, 24/2023.

⁵³ Dz. U. Nr 187, poz.1330.

Sekretarz gminy wyjaśniła, że *brak adnotacji o należnej opłacie skarbowej lub zwolnienia z obowiązku jej uiszczenia wynikał z przeoczenia w związku z dużym nakładem pracy. Jednocześnie nie miało to wpływu na faktyczne pobieranie opłaty skarbowej.*

(akta kontroli str. 327, 336, 411)

5. W urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej. Zdaniem NIK, uwzględniając m.in. dużą liczbę wpływających wniosków o wydawanie decyzji o WZ, partycypację właścicieli z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, obszar nieobjęty MPZP, wysokość wydatków majątkowych⁵⁴, rozproszenie sieci osadniczej - w celu pełnej realizacji zasady⁵⁵ określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵⁶ należy przeprowadzać analizy również pod takim kątem, gdyż wydatki publiczne powinny być dokonywane, m.in. w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 55, 85, 91-92, 304-306, 345)

Wójt wyjaśnił, że *w Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej ze względu na duże obciążenie pracownika oraz brak środków finansowych na zlecenie analizy przez wyspecjalizowane osoby.*

(akta kontroli str. 326, 336)

6. Regulacje dotyczące opłat adiacenckich zawarte są w ustawie o *gospodarce nieruchomościami*. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 11 cyt. ustawy, to opłata ustalona, m.in. w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 144 ust. 1 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*). Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał⁵⁷, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dowolnie rezygnować z przydzielonych im w drodze ustaw źródeł dochodów, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań⁵⁸. Sąd ten skonstatował też, że wedle reguł wykładni systemowej gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej, a dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego.

Wójt nie przedkładał radzie gminy projektu uchwały dotyczącej opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 144 ust. 1 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*).

(akta kontroli str. 91, 345)

Wójt wyjaśnił, że *Radzie Gminy nie przedłożono opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej ponieważ uznano opłaty adiacenckie od podziału nieruchomości za wystarczające.*

⁵⁴ W latach 2019-2023 (I półrocze) gmina wydatkowała na budowę infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociągi) łącznie kwotę 9.077.209,30 zł.

⁵⁵ Wydatki publiczne powinny być dokonywane, m.in. w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁵⁷ Por. wyrok z 14 stycznia 2003 r., I SA2293/02.

⁵⁸ Orzeczenie odnosiło się do uchwały rady gminy w sprawie stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania kanalizacji, niemniej konstatacja ta ma charakter ogólny i dotyczyła zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w podziale dochodów publicznych.

Podjęto decyzję, by nie obciążać finansowo mieszkańców gminy dodatkowymi kosztami.

(akta kontroli str. 326, 336)

Biorąc pod uwagę dotychczasową partycypację właścicieli z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (opisaną w punkcie 2.11. wystąpienia) należy dążyć do jej zwiększenia, aby móc zapewnić pełne zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁹).

(akta kontroli str. 85, 91-92, 304-306, 345)

7. Zadaniem gminy jest, m.in. zagwarantowanie ładu przestrzennego zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 ustawy o planowaniu jako: takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Dla obszarów nieobjętych MPZP, urząd w okresie objętym kontrolą, nie podejmował działań skutecznie identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu. W toku kontroli NIK analizą sposobu zagospodarowania objęto obszary rolne oraz górnicze⁶⁰, ustalając, że część właścicieli nieruchomości zmieniali⁶¹ sposób zagospodarowania terenu na obszarach nieobjętych MPZP. I tak:

- 13,33 ha (9 działek geodezyjnych) gruntów położonych w jednym obrębie (nieobjętym MPZP) było porośnięte roślinnością leśną, natomiast w ewidencji gruntów i budynków było ujęte jako rolne,
- 16 działek geodezyjnych (spośród 84 o łącznej powierzchni 229,0809 ha), na których prowadzona była (przez trzech przedsiębiorców⁶²) działalność górnicza na obszarach nieobjętych MPZP (według zapisów w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* brak było możliwości wydobywania kruszywa⁶³), z tego: trzy były położone na obszarach Natura 2000⁶⁴, a osiem⁶⁵ położone było na obszarach chronionego krajobrazu⁶⁶.

(akta kontroli str. 55, 62, 184-193, 194-206, 214-221, 346)

Urząd pozytywnie opiniował projekty decyzji koncesyjnych (Marszałka Województwa Lubuskiego) na wydobywanie kruszywa naturalnego na terenie gminy, m.in. dla ww. 16 działek geodezyjnych w sytuacji, gdy zgodnie z art. 7 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, podejmowanie działań górniczych określonych ww. ustawie jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie narusza ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, a w przypadku jego braku, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że:

- dla podjęcia działalności wydobywczej niezbędna jest zgodność z dokumentami planistycznymi i temu zagadnieniu służą uzgodnienia dokonywane przez organ koncesyjny z gminą (art. 23 ust. 2a pkt 1 ustawy *prawo geologiczne i górnicze*⁶⁷),

⁵⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

⁶⁰ Obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji – art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*.

⁶¹ Nie występując do urzędu o wydanie decyzji dotyczących zmiany sposobu użytkowania i zagospodarowania – art. 59 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu.

⁶² Którzy zmienili sposób zagospodarowania terenu: m.in. z użytkowania rolniczego na wydobywanie kopalin.

⁶³ M.in. strefa produkcji rolnej.

⁶⁴ Nazwa: *Bory Dolnośląskie*, Kod obszaru: PLB020005, Rodzaj ochrony: Dyrektywa ptasia.

Nazwa: *Dolina Dolnej Kwisy*, Kod obszaru: PLH020050, Rodzaj ochrony: Dyrektywa siedliskowa.

⁶⁵ Jedna częściowo.

⁶⁶ *Dolina Bobru*.

⁶⁷ Kryterium uzgodnienia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7 cyt. ustawy (*podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego*

- udokumentowane złoża kopalin ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 95 ust. 1 ww. ustawy), a obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 104 ust.1 cyt. ustawy).

(akta kontroli str. 55, 62, 184-193, 208-209, 214-221, 346)

W następstwie uregulowań prawnych⁶⁸ i braku pełnej wiedzy pracowników urzędu o sposobie wykorzystania nieruchomości przez przedsiębiorców na cele prowadzonej działalności gospodarczej (związanej z wydobywaniem, składowaniem i przetwarzaniem kopalin) było nieskładanie przez przedsiębiorców rzetelnych i pełnych deklaracji (lub informacji) dotyczących podstawy opodatkowania. Gdyby cała powierzchnia objęta koncesjami na wydobycie kruszyw (2.290.809 m²) została objęta podatkiem od nieruchomości jak dla działalności gospodarczej⁶⁹ to roczne wpływy (2023 r.) podatkowe z tego tytułu wynosiłyby szacunkowo 2.267.901 zł przy wynikających z deklaracji (lub informacji) 557.620 zł.

(akta kontroli str. 207, 346)

Odnosnie, objętych analizą NIK⁷⁰, dwóch obszarów górniczych, o łącznej powierzchni 566.916 m² ustalono, że koncesjonariusz posiadający koncesje na wydobycie kruszyw na powierzchni:

- 219.182 m² nie zadeklarował żadnych gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej⁷¹. W ewidencji gruntów 57.000 m² zostało sklasyfikowane jako grunty kopalne (K), pozostałe zaś stanowiły użytki rolne,
- 347.734 m² zadeklarował 20.300 m² zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, zaś pozostałe grunty zgłosił do opodatkowania podatkiem rolnym lub leśnym. W ewidencji gruntów 20.300 m² zostało sklasyfikowane jako grunty kopalne (K), a resztę stanowiły grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str. 194-206, 207-220, 346)

Wójt wyjaśnił m.in., że

- *Urząd nie podejmował działań skutecznie identyfikujących i ograniczających zmianę sposobu zagospodarowania terenu z uwagi na braki kadrowe oraz brak skutecznych prawnych instrumentów (...),*
- *uzyskane koncesje obejmują działki sklasyfikowane jako użytki rolne. Sam fakt posiadania koncesji przez przedsiębiorstwo nie powoduje, że dany grunt z automatu jest zajęty na działalność gospodarczą i podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według stawek najwyższych. (...) Ustawodawstwo nie zapewnia organom podatkowym, opodatkowania gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów jako użytki rolne, podatkiem z działalności gospodarczej z tytułu posiadania na te grunty koncesji. Podatnikowi należy udowodnić, że taki grunt jest faktycznie*

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach).

⁶⁸ M.in.: zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.):

- art. 1a ust. 3 pkt 1, za użytki rolne rozumie się grunty sklasyfikowane w ten sposób w ewidencji gruntów i budynków,
- art. 2 ust. 2, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej,
- art. 6, na podatnikach podatku od nieruchomości ciąży obowiązek sporządzenia i przekazania stosownej informacji lub deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości.

⁶⁹ Zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.) organem podatkowym jest wójt. W okresie objętym kontrolą NIK, nie były prowadzone postępowania podatkowe w zakresie określenia podatku od nieruchomości dotyczących obszarów górniczych.

⁷⁰ M.in. w oparciu o dostępne systemy informacji przestrzennej, dane z rejestru gruntów oraz oględziny dokonane z dróg publicznych.

⁷¹ Urząd poinformował kontrolera o prowadzeniu wobec podatnika postępowania zmierzającego do określenia prawidłowej podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

zajęty na działalność, a jest to jeszcze bardziej utrudnione po wyroku TK z 24 lutego 2021 r. sygn. SK 39/19. Procedura dowodowa i kontrolna wymaga precyzji, czasu, powoływania biegłych, oraz generuje wysokie koszty. Przy działalności dynamicznej i zmiennej jakim jest wydobywanie kruszywa bez zmian ustawowych nie jest możliwe ustalenie przez organy podatkowe faktycznego zajęcia gruntów na działalność gospodarczą,

- *Urząd nie dokonywał kontroli faktycznego zajęcia gruntów rolnych na działalność gospodarczą, gdyż w obecnym stanie prawnym (wyrok TK z 24 lutego 2021 r.) fakt zajęcia gruntów rolnych jest trudny do udowodnienia w takich przypadkach. Aby kontrola była skuteczna wymagałaby powołania geodety biegłego, byłaby czasochłonna proceduralnie oraz kosztowna. Przy ograniczonych zasobach ludzkich na stanowisku wymiaru podatku trudna do wykonania,*
- *przyczyną dokonania uzgodnień dotyczących koncesji geologicznej były zmiany kadrowe powodujące przeoczenie braku zgodności zamierzenia z dokumentacją planistyczną.*

(akta kontroli str. 326-327, 336, 410)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z:

- art. 7 ust. 1 pkt 1 *o samorządzie gminnym*⁷², zdania własne gminy obejmują, m.in. sprawy ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody,
- art. 13 § 1 pkt 1 ustawy *Ordynacja podatkowa*, organem podatkowym jest wójt.

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenach nieobjętych MPZP gospodarowanie przestrzenią odbywało się w oparciu o decyzje o WZ oraz w oparciu o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydawanie decyzji o WZ było poprzedzane prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi oraz uzgodnieniami z innymi podmiotami. Jednak nie wszystkie podejmowane czynności i rozstrzygnięcia były prawidłowe.

W urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem gminy. Partycypacja osób w ponoszeniu opłat związanych ze zwiększeniem wartości nieruchomości była zbyt mała, co jak wyjaśnił wójt mogło wynikać w części z niedoskonałości przepisów.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań

3.1. W latach 2019-2023 (I półrocze) w urzędzie nie były prowadzone kontrole wewnętrzne, a także przez inne podmioty, związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 77)

3.2. Zarządzeniem wójta nr 34 z 5 grudnia 2017 r. określono zasady i tryb zarządzania ryzykiem w urzędzie.

W zakresie decyzji o WZ, w arkuszu *identyfikacji i pomiaru ryzyka* określono, m.in. prawdopodobieństwo wystąpienia jako wysokie oraz skutki (nieterminowe wykonanie zadań, brak efektywności, negatywny wizerunek gminy). Wójt corocznie składał oświadczenia o funkcjonowaniu kontroli zarządczej za 2019 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r. – w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli str. 70-84, 330, 347)

3.3. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie prowadzenia rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego umożliwił rzetelne prowadzenie tego rejestru. Natomiast w zakresie prowadzenia rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy

⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

i zagospodarowania terenu ustalono, że rejestr był częściowo prowadzony niezgodnie z wymaganiami określonymi 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 publicznego⁷³ określono wzór rejestru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z błędami (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 347, 349-405)

3.4. Sprawowany nadzór:

- zapewnił przekazywanie marszałkowi województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 57 ust. 4 ustawy o *planowaniu*),
- umożliwił terminowe sporządzanie i przekazywanie (do GUS) sprawozdań PZP-1 (*Lokalne planowane i zagospodarowanie przestrzenne*),
- zabezpieczył terminowe i rzetelne przedstawienie danych w sprawozdaniach PZP-1 składanych w latach 2019-2021 oraz nie w pełni skutecznie zabezpieczył bezbłędne ujmowanie danych w sprawozdaniu za 2022 r. (zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 222-244, 307-318, 347)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Stwierdzone w toku niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości wskazują na nie w pełni skuteczny nadzór nad realizacją zadań dotyczących decyzji o WZ. Potwierdzają to również ustalenia w zakresie:

a) prowadzenia rejestru decyzji wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdyż stwierdzono, że rejestr był:

- częściowo prowadzony niezgodnie z wymaganiami określonymi 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 określono wzór rejestru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalono, że nie wyspecyfikowano w nim (rejestr w części dotyczącej 2022 r.) w kolumnie 2 daty wydania decyzji o WZ oraz w kolumnie 3 zamiast wymaganego wpisu *rodzaj inwestycji*, umieszczano (o ile decyzja ulegała zmianie) dane z kolumny 7 (m.in. *zmiana decyzji*),
- częściowo z błędami (rejestr w części dotyczącej 2019 r.). Ustalono, że zawierał trzy numery decyzji nr 15 (kolumna 1 - *Lp.*) dotyczących trzech różnych inwestycji oraz zawierał dwa numery decyzji nr 42 (kolumna 1 - *Lp.*) dotyczących dwóch różnych inwestycji.

(akta kontroli str. 347-348, 349-405)

b) ujmowania danych w sprawozdaniu PZP-1 (*Lokalne planowane i zagospodarowanie przestrzenne*) składanym za 2022 r., tj. realizacji obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej*⁷⁴. I tak w dziale 7 (*Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) w kolumnie 8 (*łącznie powierzchnia terenów dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*) wykazano 0,9 ha, podczas gdy według ustaleń kontroli wynosiła 12,9 ha.

(akta kontroli str. 222, 240-244, 304-306, 348)

Sekretarz gminy wyjaśniła, że:

- *rejestr decyzji o WZ był prowadzony niezgodnie z wzorcem z uwagi na jego niefunkcjonalność,*

⁷³ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

⁷⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 773.

- wykazane w sprawozdaniu PZP-1 niewłaściwe dane wynikają z błędu rachunkowego.

(akta kontroli str. 327, 336, 410)

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalenia kontroli wskazują, że w zakresie skontrolowanych zadań nie wdrożono w pełni skutecznego nadzoru. W urzędzie nie w pełni prawidłowo realizowano obowiązki dotyczące prowadzenia rejestru decyzji o WZ, gdyż był on częściowo prowadzony niezgodnie z wymaganiami. Sprawozdania PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*) były opracowywane terminowo, jednak zawierały one częściowo (za 2022 r.) błędne dane.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zwiększenie nadzoru na realizacją skontrolowanych przez NIK zadań, m.in. poprzez przeprowadzanie analiz dotyczących wpływu decyzji o WZ na przyszłe wydatki związane z rozwojem infrastruktury komunalnej, bezbłędnego sporządzanie sprawozdań PZP-1 oraz realizowanie działań mających na celu większą partycypację właścicieli nieruchomości w opłatach wynikających ze wzrostu wartości nieruchomości.
2. Określenie w *Regulaminie organizacyjnym*, referatu realizującego zadania związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.
3. Ujęcie w zakresach czynności i obowiązków pracowników zadań dotyczących prowadzenia ewidencji decyzji o WZ oraz sporządzania sprawozdań PZP-1.
4. Dochowywanie, określonej w *Studium*, kolejności sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, dla których zostało ono określone jako obowiązkowe.
5. Respektowanie, określonej w *Studium*, procedury ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.
6. Zakładanie i bieżące prowadzenie metryki (art. 66a § 1, § 2 KPA) w sprawach postępowań dotyczących decyzji o WZ.
7. Przekazywanie stronom postępowania informacji, 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).
8. Zamieszczanie w decyzjach, wymaganych ustawą o planowaniu, pouczeń.
9. Zapewnienie stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego.
10. Uwzględnianie w decyzjach o WZ wyników analizy urbanistycznej oraz uzgodnień z innymi organami.
11. Dokonywanie adnotacji dotyczących opłaty skarbowej na dokumentach w sprawach związanych z wydawaniem decyzji o WZ.
12. Identyfikowanie i ograniczanie nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu.
13. Uwzględnianie wszystkich obszarów i terenów górniczych w dokumentach planistycznych gminy.

14. Informowanie, podczas dokonywania przez organy koncesyjne uzgodnień (art. 23 ust. 2a ustawy *prawo geologiczne i górnicze*), o określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz odrębnych przepisach, możliwym sposobie korzystania z nieruchomości.
15. Kontynuację działań w zakresie weryfikacji prawidłowości deklarowania przez przedsiębiorców podstaw, stawek i kwot podatków dla obszarów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza polegająca na wydobywaniu kopalin.
16. Prowadzenie rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy zgodnie z wymaganym wzorem.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 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, 11 sierpnia 2023 r.

Kontroler
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

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