



LZG.430.3.2023

Nr ewid. 125/2023/P/23/090/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**WYDAWANIE
PRZEZ ORGANY WYKONAWCZE GMIN
DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY
I ZAGOSPODAROWANIA TERENU**

**DELEGATURA
W ZIELONEJ GÓRZE**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze

Andrzej Aleksandrowicz
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	17
5.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	21
5.3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań	38
6. ZAŁĄCZNIKI	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	51
6.2.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności	51
6.2.2. Szczegółowa analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	62
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	65

Zdjęcie na okładce:

© Francesco Scatena – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Budowa urządzeń infrastruktury technicznej	Budowa drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (art. 143 ust. 2 ustawy <i>o gospodarce nieruchomościami</i>).
Decyzja o WZ	Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. 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 <i>o planowaniu</i> : <ul style="list-style-type: none">– lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu 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).
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> (Dz. U. z 2023, poz. 775.).
Ład przestrzenny	Ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 ustawy <i>o planowaniu</i>).
MPZP	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy <i>o planowaniu</i>). Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały).
Opłata adiacencka	Opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym, m.in. 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. 4 pkt 11 ustawy <i>o gospodarce nieruchomościami</i>).
RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1).
Studium	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy <i>o planowaniu</i>).
Ustawa o planowaniu	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. <i>o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. <i>o gospodarce nieruchomościami</i> (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
Zrównoważony rozwój	Rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. <i>Prawo ochrony środowiska</i> – Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy wykonawcze gmin prawidłowo wydawały decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy urzędy gmin były organizacyjnie i kadrowo przygotowane do prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu?
2. Czy postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu były prowadzone prawidłowo i rzetelnie?
3. Czy organy wykonawcze gmin zapewniły prawidłowy i skuteczny nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań?

Jednostki kontrolowane

Łącznie 15 urzędów gmin z czterech województw: kujawsko-pomorskiego (Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy Fabianki, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Gminy w Sicienku), małopolskiego (Urząd Miejski w Czchowie, Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, Urząd Miasta i Gminy w Skale), lubuskiego (Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań), zachodniopomorskiego (Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Postomino).

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2023 do dnia zakończenia kontroli, tj. 3 października 2023 r.

Polityka przestrzenna, definiująca lokalne zasady gospodarowania przestrzenią, jest jednym z elementów polityki lokalnej gminy. Według założeń ustawodawcy, prowadzenie polityki przestrzennej w gminie powinno opierać się głównie o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Jednak według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹, w Polsce w 2020 r. udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem, wynosił zaledwie 32,3 %.

Dla terenów nieobjętych MPZP, określenie sposobu ich zagospodarowania i prowadzenia inwestycji następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, tj. decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Rozstrzygają one, czy dane zamierzenie jest możliwe do zrealizowania w konkretnym miejscu bez naruszenia istniejącego ładu przestrzennego i stanowią podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego², tylko w 2022 r. wydano 138 630 decyzji o WZ oraz 24 724 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Duża liczba decyzji o WZ powoduje, że powstają nowe, rozproszone osiedla, a gmina zmuszona jest często wybudować lub doprowadzić do nich i utrzymywać drogi, wodociągi, kanalizację, sieci energetyczne, szkoły, przedszkola itp. Rozpraszanie zabudowy określane jest jako zjawisko „rozlewania się miast” lub też „niekontrolowanej suburbanizacji”³. Koszty „niekontrolowanej suburbanizacji” zostały oszacowane w 2019 r. przez ekspertów PAN w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju na ok. 84 mld zł (rys. 1).

Zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ pozostają od wielu lat obszarem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, która wielokrotnie zwracała uwagę na różnego rodzaju problemy społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, jako następstwa wadliwie zarządzanej przestrzeni.

W Informacji o wynikach kontroli *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym* (Nr ewid. 193/2016/KIN), Najwyższa Izba Kontroli oceniła, iż *przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców*. W zakresie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wskazano m.in., że przejęły one podstawową rolę w procesie gospodarowania przestrzenią, co nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, ponieważ ich funkcja w istniejącym systemie prawnym powoduje m.in.:

- możliwość realizacji inwestycji niezgodnie z ustaleniami Studium;
- wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych, a nie w związku z prowadzoną przez gminę polityką gospodarowania przestrzenią;
- dezintegrację przestrzeni oraz niekontrolowany proces ekspansji miast na tereny niezabudowane zwiększający koszty budowy infrastruktury.

W opublikowanej w kwietniu 2023 r. informacji o wynikach kontroli *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast* (Nr ewid. 170/2022/P/22/023/KIN), Najwyższa Izba Kontroli zawarła podobną ocenę, iż obowiązujący od 2003 r. system planowania przestrzennego w gminach oparty na obligatoryjnym Studium, jako dokumencie lokalnej polityki przestrzennej i na opcjonalnych planach miejscowych, jako prawnych narzędziach realizacji tej polityki, nie zapewnił racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Organy wykonawcze gmin w niewystarczający sposób korzystały także z instrumentów umożliwiających osiągnięcie dochodów związanych ze wzrostem wartości nieruchomości

¹ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2847?back=True> [dostęp: 11.12.2023 r.].

² <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2851?back=True> [dostęp: 11.12.2023 r.].

³ Suburbanizacja – jedna z faz rozwoju miasta, polegająca na wyludnianiu się centrum i rozwoju strefy podmiejskiej. Wynikiem suburbanizacji jest rozwój infrastruktury (zabudowa mieszkaniowa, punkty handlowo-usługowe, połączenia komunikacyjne) na obszarach podmiejskich oraz tworzenie się tzw. miast-sypialni, których mieszkańcy dojeżdżają do pracy w centrum miasta.

Źródło: <https://pl.wikipedia.org/wiki/Suburbanizacja> [dostęp: 11.12.2023 r.].

(m.in. opłatą adiacencką). W odniesieniu do decyzji o WZ w toku tej kontroli ustalono m.in., że ponad 36 % decyzji wydanych na potrzeby nowych inwestycji mieszkaniowych, dotyczyło terenów, które w Studium przeznaczono na inne cele niż pod zabudowę mieszkaniową. Było to konsekwencją braku prawnego wymogu zachowania zgodności decyzji WZ z polityką przestrzenną gminy.

Rysunek nr 1
Pieniężne koszty „chaosu przestrzennego” wg rodzajów działalności

Zagadnienie	Opis kosztów	Oszacowana kwota dla Polski	Uwagi
Osadnictwo i infrastruktura techniczna	budowa infrastruktury, obsługa nadmiernie rozproszonego osadnictwa, ujemne saldo gospodarki przestrzennej	20,5 mld zł	W przypadku kosztów wieloletnich przyjęto 10-letni okres amortyzacji. Kwota nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych.
Transport i mobilność	nadmierne dojazdy do pracy, kongestia ruchu, straty czasowe, koszty zewnętrzne	31,5 mld zł	W przypadku kilku różniących się szacunków tego samego zjawiska kwoty uśredniono. W przypadku kosztów zewnętrznych przyjęto 20 % całości kosztów.
Rolnictwo	mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia	8,8 mld zł	Dane z gmin i województw interpolowano na gminy typowo wiejskie w Polsce.
Rynek nieruchomości	wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości	10,9 mld zł	Bez tzw. bańki spekulacyjnej wynikającej z silnej nadpodaży gruntów i potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z ewentualnym uchleniem planów miejscowych.
Koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym	wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych	12,6 mld zł	Kwota minimalna, np. WHO oszacowało koszty silnego zanieczyszczenia powietrza na 102 mld USD.
RAZEM		84,3 mld zł	

Źródło: Raport KPZK PAN „Studia nad chaosem przestrzennym”. Część I, Społeczne, ekonomiczne i środowiskowe koszty chaosu przestrzennego. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Uniwersytet Łódzki Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN⁴.

W dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁵. Na etapie procedowania w Parlamencie ww. ustawy, samorządowcy i eksperci wskazywali na istotne problemy związane z wejściem w życie ustawy oraz postulowali konieczność wydłużenia terminu (do 31 grudnia 2028 r.), do którego zachowują moc studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Termin określony w projekcie ustawy (do końca 2025 r.) uznano za nierealny, bowiem:

- średni czas opracowania planów wynosi około 3 lata (zależy od wielkości gminy),
- na rynku funkcjonuje ograniczona liczba specjalistów z dziedziny planowania przestrzennego, a wzrost popytu generować będzie wzrost kosztów.

Senat RP w toku rozpatrywania projektu zaproponował poprawki projektu w tym zakresie⁶, jednak nie zostały one przez Sejm RP uwzględnione⁷.

⁴ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,19647,vp,22258.pdf>, [dostęp: 11.12.2023 r.].

⁵ Dz. U. poz. 1688.

⁶ https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,596,1.html#h1_187 [dostęp: 11.12.2023 r.].

⁷ Próbę zmiany, m.in. w zakresie terminów obowiązywania Studiów przeprowadzono przy okazji procedowania ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=72> – dostęp: 11.12.2023 r.) jednak zaniechano jej po wprowadzeniu poprawek do tej ustawy w dniu 5.12.2023 r. (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=72-A> – dostęp: 11.12.2023 r.).

Ostatecznie do ustawy o *planowaniu* wprowadzono, m.in. następujące zmiany:

- nałożono na gminy obowiązek opracowania do 31 grudnia 2025 r. planów ogólnych (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują ważność). Jeśli gmina nie uchwali planów ogólnych, nie będzie mogła wydawać decyzji o WZ;
- wskazano, że do czasu opracowania przez gminy planów ogólnych (nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r.) postanowienia Studium zachowują ważność;
- określono, że od 2026 r. decyzje o WZ będą mogły być wydawane wyłącznie na obszarach uzupełnienia zabudowy (wskazanych w planach ogólnych);
- postanowiono, że decyzje o WZ będą musiały być zgodne z wymogami planów ogólnych (od czasu ich uchwalenia przez gminy), co do funkcji zabudowy oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych;
- ustanowiono pięcioletni termin obowiązywania decyzji o WZ. Te, które staną się prawomocne przed 1 stycznia 2026 r. ważne będą bezterminowo;
- wskazano wprost, które inwestycje nie wymagają decyzji o WZ.

W zakresie zasad prowadzonych postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji o WZ nie nastąpiły istotne zmiany.

W celu uniknięcia nowych rozwiązań prawnych określonych ustawą o *zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, inwestorzy znacznie liczniej⁸ niż dotychczas występują o wydanie decyzji o WZ na „starych zasadach”. Decyzje te umożliwiają realizację inwestycji na dotychczasowych warunkach i są bezterminowe. Bardzo duża liczba procedowanych w tym zakresie postępowań i pojawiająca się presja inwestycyjna, rodzą ryzyka dla prawidłowego i rzetelnego wykonywania zadań w omawianym zakresie przez organy wykonawcze gmin.

⁸ <https://www.prawo.pl/biznes/warunki-zabudowy-na-starych-zasadach-do-kiedy,523227.html> [dostęp: 18.12.2023 r.].

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowa realizacja obowiązków

Organy wykonawcze gmin z naruszeniem prawa wykonywały obowiązki związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.

Kontrola 633⁹ postępowań w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (5,7 % przeprowadzonych) wykazała, że w 85 % skontrolowanych spraw nierzetelnie prowadzono i dokumentowano postępowania lub wykonywano obowiązki sprawozdawcze, a także procedowano z naruszeniem wymogów *Kodeksu postępowania administracyjnego*, ustawy *o planowaniu*, *RODO* lub uregulowań wewnętrznych, a nieprawidłowości lub nierzetelności w działaniach stwierdzono w dwunastu z piętnastu skontrolowanych urzędów.

W trzech (20 %) skontrolowanych jednostkach, przed wydaniem pozytywnych dla wnioskodawców rozstrzygnięć nie dokonano części obligatoryjnych uzgodnień (w trybie określonym w art. 64 ust. 1, art. 53 ust. 4 ustawy *o planowaniu*), m.in. w sprawach dotyczących ochrony zbytków, terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub uzgodnień z zarządcą dróg.

W jednym z urzędów, w przypadku pięciu postępowań wystąpił bardzo wysoki poziom ryzyka związanego z konfliktem interesów lub występowaniem mechanizmów korupcyjnych, bowiem opracowanie projektów decyzji o warunkach zabudowy, zlecono urbanistce zatrudnionej na stanowisku kierownika referatu gospodarki i rozwoju w urzędzie, którym kierował wójt zainteresowany pozytywnym rozstrzygnięciem wniosków w sprawie wydania tych decyzji. W innym urzędzie zobowiązywano wnioskodawców do zlecenia (we własnym zakresie i na własny koszt) sporządzenia projektów decyzji o WZ, co pozostawało w sprzeczności z zapisami ustawy *o planowaniu*.

Żadna ze skontrolowanych jednostek nie prowadziła rzetelnie analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o warunkach zabudowy na przyszłe wydatki związane z zapewnieniem nieruchomościom odpowiedniej infrastruktury. Pomimo, że budowa nowej infrastruktury skutkowałą m.in. wzrostem wartości nieruchomości sąsiednich, żaden urząd nie naliczał i nie pobierał opłat adiacenckich z tego tytułu, co NIK ocenia jako postępowanie niegospodarne.

W gminach nie zapewniono prawidłowego i skutecznego nadzoru nad realizacją kontrolowanych zadań.

W wyniku słabości kontroli zarządczej, pracownicy 12 (80 %) urzędów nierzetelnie prowadzili rejestry wydawanych decyzji o WZ lub nierzetelnie wypełniali obowiązki sprawozdawcze. W sześciu (40 %) urzędach nieprawidłowo nadzorowano zmiany sposobu korzystania z nieruchomości na obszarach nieobjętych MPZP. Bez wiedzy i zgody pracowników urzędów, właściciele nieruchomości dokonali zmiany przeznaczenia terenu (łączna powierzchnia 203,2 ha) wprowadzając tam górnictwo odkrywkowe i prowadząc wydobywanie kopalin. Następstwem powyższego była degradacja gruntów rolnych, ale również zaniżanie przez przedsiębiorców podstaw opodatkowania podatkami stanowiącymi dochody gminy w łącznej kwocie ponad 4,8 mln zł.

Przygotowanie do realizacji zadań było na ogół prawidłowe. Poza czterema (26,7 %) urzędami, zakresy obowiązków przypisano precyzyjnie poszczególnym pracownikom.

W ośmiu (53,3 %) urzędach, dokumenty planistyczne nie były aktualizowane lub nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, co było działaniem nierzetelnym. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. ok. 13,2 % powierzchni piętnastu skontrolowanych gmin było objęte

⁹ W okresie objętym kontrolą skontrolowane urzędy wydały 9001 decyzji o warunkach zabudowy oraz 2022 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem NIK, niewystarczający stopień pokrycia powierzchni gmin przez MPZP nie sprzyja osiągnięciu celów polityki przestrzennej na szczeblu gminnym, a niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do pogorszenia warunków życia mieszkańców oraz do obniżenia jakości przestrzeni publicznej. Celom tym nie sprzyja także prawna możliwość wydawania decyzji o WZ nawet wtedy, gdy nie odpowiadają one koncepcji zagospodarowania danego terenu określonej w Studium, a przypadki takie stwierdzono w 28,6 % pozytywnych dla wnioskodawców decyzji o warunkach zabudowy.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

<p>Na ogół prawidłowe przygotowanie do realizacji zadań</p>	<p>W skontrolowanych urzędach przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań było na ogół prawidłowe, tj. umożliwiające realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ. Poza czterema urzędami, zadania przypisano precyzyjnie poszczególnym pracownikom. Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierzano osobie o odpowiednich kwalifikacjach w zakresie urbanistyki, tj. osobie o której mowa w art. 5 ustawy o <i>planowaniu</i>. [str. 17]</p>
<p>Niski poziom pokrycia powierzchni MPZP</p>	<p>Stopień pokrycia powierzchni badanych gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego utrzymywał się na niskim poziomie. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. zaledwie 13,2 % powierzchni piętnastu skontrolowanych gmin było objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Największy procentowy udział powierzchni objętej MPZP był w gminie Skała (51 %), a w gminie Czchów nie obowiązywał żaden MPZP. [str. 19]</p> <p>Obszar gmin pokryty był MPZP w stopniu niewystarczającym dla osiągnięcia celów polityki przestrzennej na szczeblu gminnym. Niekontrolowana urbanizacja, stwarza ryzyko pogorszenia warunków życia mieszkańców oraz obniżenia jakości przestrzeni publicznej.</p>
<p>Niesporządzenie MPZP w sytuacji, gdy Studium określało obowiązek ich opracowania</p>	<p>Z uwagi na to, że opracowanie MPZP nie jest obowiązkowe, gmina sporządza MPZP w zależności od potrzeb. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9¹⁰ ustawy o <i>planowaniu</i>, gmina określa w <i>Studium</i> obszary, dla których zamierza sporządzić <i>MPZP</i>. W pięciu skontrolowanych urzędach¹¹ nie opracowywano ww. <i>MPZP</i>, w sytuacji gdy w <i>Studium</i> określono tereny, dla których obowiązkowe jest w pierwszej kolejności sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. [str. 19]</p>
<p>Brak aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego</p>	<p>Obowiązujące w ośmiu¹² (z piętnastu skontrolowanych) gminach dokumenty planistyczne nie były aktualizowane lub nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. I tak, m.in. <i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego</i> nie obejmowało części obligatoryjnego zakresu merytorycznego służącego zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Brak bowiem było:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikających z audytu krajobrazowego (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o <i>planowaniu</i>); – kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania¹³ oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o <i>planowaniu</i>); – bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w sposób określony w art. 10 ust. 5 ustawy o <i>planowaniu</i>. [str. 18] <p>Brak rzetelnych działań organów wykonawczych gminy, pomimo ustawowego obowiązku – art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o <i>planowaniu</i>¹⁴, wpływał na zmniejszenie roli <i>Studium</i> w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.</p>

¹⁰ Artykuł 10 ustawy o *planowaniu* został uchylony z dniem 24 września 2023 r.

¹¹ Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Żagań.

¹² Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Sicienko, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Żagań.

¹³ Np. wskaźniki urbanistyczne: powierzchnia biologicznie czynna, powierzchnia zabudowy, intensywność zabudowy, wysokość zabudowy, geometria dachu, minimalna powierzchnia działki budowlanej.

¹⁴ M.in. organ wykonawczy gminy, w celu oceny aktualności studium dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, a wyniki analiz przekazuje radzie gminy.

<p>Gospodarowanie przestrzenią w oparciu o decyzje o WZ</p>	<p>Zgodnie z założeniem ustawodawcy, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy miało stanowić działanie o charakterze wyjątku, tymczasem w skontrolowanych gminach stało się regułą, bowiem na terenach nieobjętych ww. planami, gospodarowanie przestrzenią odbywało się łącznie w oparciu o 11 033¹⁵ decyzje o warunkach zabudowy oraz o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Najwięcej decyzji o WZ wydał Wójt Gminy Białe Błota (1598), najmniej dla Wójt Gminy Stare Kurowo (174). [str. 21]</p> <p>W ocenie NIK, prowadzenie polityki przestrzennej w oparciu o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w procesie gospodarowania przestrzenią nie gwarantowało zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.</p>
<p>Niezgodność decyzji o WZ ze Studium</p>	<p>Wydawanie decyzji następowało w celu przeprowadzenia konkretnych inwestycji, nawet jeżeli nie miało to związku z koncepcją zagospodarowania danego terenu określonego w Studium. Stwierdzono, że 28,6 % skontrolowanych decyzji było niezgodnych z dopuszczalnym przeznaczeniem nieruchomości wskazanym w Studium. Największy procentowy wskaźnik niezgodności wydanych decyzji o WZ z przeznaczeniem stwierdzono dla gminy Stare Kurowo – 82,6 %, w której wydawano pozytywne dla wnioskodawców decyzje na zamierzenia budowy domów w sytuacji, gdy w <i>Studium</i> określono przeznaczenie terenu jako grunty rolne bez prawa zabudowy. [str. 23]</p> <p>W ocenie NIK, główną przyczyną takiego stanu rzeczy był brak możliwości odmowy wydania decyzji administracyjnej przez organ, w sytuacji gdy nie było MPZP i wszystkie warunki dopuszczające wydanie decyzji, określone w art. 61 ustawy o <i>planowaniu</i> zostały spełnione.</p>
<p>Brak naliczania i pobierania opłat adiacenckich</p>	<p>Gminy nie prowadziły analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o warunkach zabudowy na przyszłe wydatki związane z uzbrojeniem terenu. Piętnaście skontrolowanych urzędów na rozwój infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociągi) wydało łącznie kwotę ponad 662,9 mln zł. Największe wydatki poniesiono w gminie Kołbaskowo – 132 mln zł, najniższe w gminie wiejskiej Żagań – 9,1 mln zł. [str. 25]</p> <p>Pomimo, że budowa nowej infrastruktury skutkowałą m.in. wzrostem wartości nieruchomości sąsiednich, żaden skontrolowany urząd nie naliczał i nie pobierał opłat adiacenckich z tego tytułu. W konsekwencji partycypacja osób w ponoszeniu opłat związanych ze zwiększeniem wartości nieruchomości z tego tytułu była zerowa. [str. 26]</p> <p>W ocenie NIK, gminy nie powinny rezygnować z należnych źródeł dochodów, bowiem w ten sposób zmniejszają swoje możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Tym bardziej, że zgłaszane przez gminy potrzeby związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy wynosiły łącznie ponad 85,2 mln zł. [str. 27]</p>
<p>Skala nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji o WZ</p>	<p>Prowadzone przez skontrolowane urzędy postępowania administracyjne, ich dokumentowanie, przestrzeganie przepisów <i>RODO</i> lub wydane decyzje administracyjne były nieprawidłowe w 85 % (539 z 633) skontrolowanych spraw. Nieprawidłowości wystąpiły w dwunastu z piętnastu skontrolowanych urzędów i polegały na nierzetelnościach, niezgodnościach z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o planowaniu, <i>RODO</i> lub uregulowań wewnętrznych. [str. 28]</p>
<p>Wydawanie decyzji bez wymaganych uzgodnień</p>	<p>W trzech¹⁶ skontrolowanych jednostkach (przed wydaniem pozytywnych dla wnioskodawców rozstrzygnięć) niezgodnie z ustawą o <i>planowaniu</i> nie dokonano części wymaganych uzgodnień (w trybie określonym w art. 64 ust. 1, art. 53 ust. 4 ustawy o <i>planowaniu</i>), m.in. w sprawach dotyczących ochrony zbytków, terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, obszarów szczególnego</p>

¹⁵ W okresie objętym kontrolą skontrolowane urzędy wydały 9001 decyzji o warunkach zabudowy oraz 2.022 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

¹⁶ Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

<p>Opóźnienia w wydawaniu decyzji administracyjnych</p>	<p>zagrożenia powodzią¹⁷ lub uzgodnień z zarządcą dróg. Wydawanie decyzji bez wymaganych uzgodnień było nie tylko niezgodne z przepisami, ale również może powodować dezintegrację terenów, które podlegają szczególnej ochronie lub budowa jest zakazana (również ze względu na życie i zdrowie ludzi oraz niebezpieczeństwo strat materialnych). [str. 29]</p> <p>W trzech skontrolowanych urzędach¹⁸ decyzje były wydawane w terminie określonym w <i>k.p.a.</i> oraz ustawie o <i>planowaniu</i>. Średni czas prowadzonych postępowań administracyjnych trwał 83 dni, przy czym maksymalna długość postępowania w jednej z gmin wynosiła 482 dni¹⁹. [str. 33]</p>
<p>Nierealizowanie obowiązków związanych z wygaszaniem decyzji</p>	<p>Pomimo opóźnień w wydawaniu decyzji, w ośmiu urzędach²⁰ wydawane decyzje administracyjne nie zawierały wymaganych pouczeń o prawie do wniesienia żądania (o którym mowa w art. 51 ust. 2h, art. 64 ust. 1 ustawy o <i>planowaniu</i>) w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji. [str. 33]</p> <p>W trzech skontrolowanych jednostkach²¹, wójt nie wygasił decyzji o warunkach zabudowy lub nie opracował (i nie opublikował) wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji, pomimo nałożonego na niego obowiązku określonego w art. 65 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o <i>planowaniu</i> lub art. 546 ustawy <i>Prawo wodne</i>. Brak realizacji przez wójtów ww. obowiązków powoduje m.in., że pod zabudowę mogą trafić obszary, na których istnieje ryzyko wystąpienia powodzi. [str. 34]</p>
<p>Możliwość uzyskiwania decyzji o WZ bez zamiaru prowadzenia budowy</p>	<p>Średnio ponad 29 % zbadanych decyzji o WZ nie posłużyło wnioskodawcom do uzyskania pozwolenia na budowę. Najwięcej decyzji o WZ, które nie zostały wykorzystane przez wnioskodawców zgodnie z przeznaczeniem, stwierdzono w gminie Postomino (83 %). [str. 29]</p> <p>Świadczyć to może o tym, że część właścicieli nieruchomości występowało o decyzje o warunkach zabudowy nie po to, by zrealizować inwestycję, ale aby zwiększyć wartość nieruchomości. NIK zauważa, że brak jest instrumentów pozwalających organowi gminy na identyfikację tego typu sytuacji już na etapie wydawania decyzji. Jeżeli wniosek został sporządzony prawidłowo i spełnione zostały przesłanki ustawowe, organ nie ma możliwości odmowy wydania decyzji.</p> <p>Po wejściu w życie zmian²² w ustawie o <i>planowaniu</i>, należy oczekiwać, że problem może ulec częściowo zmniejszeniu, gdyż decyzje o WZ, które uprawomocnią się po 1 stycznia 2026 r., będą ważne 5 lat (wcześniej wydane decyzje pozostaną ważne bezterminowo).</p>
<p>Ryzyka związane z przenoszeniem praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ</p>	<p>Dokonywanie przeniesień praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ następowało nawet po upływie 19 lat (średnio po ponad 13 latach) od wydania pierwotnej decyzji o WZ. [str. 30]</p> <p>Zgodnie z art. 63 ust. 5 ustawy o <i>planowaniu</i> organ, który wydał decyzję, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. NIK zauważa obszary ryzyka generowane przez istniejące przepisy – a zwłaszcza przez brak po stronie organów gminy obowiązku przeprowadzenia w takich przypadkach badania, czy od daty wydania decyzji pierwotnej nastąpiły zmiany w stanie faktycznym i prawnym.</p>

¹⁷ Obszary: a) na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1 %; b) na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10 %, c) obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224 *Prawa wodnego*, stanowiące działki ewidencyjne, d) pas techniczny.

¹⁸ Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Żagań.

¹⁹ Urząd Gminy Kłodawa.

²⁰ Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

²¹ Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Świdnica.

²² Wprowadzonych ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o *zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*.

<p>Nierzetelne dokumentowanie czynności</p>	<p>W sześciu urzędach²³ pracownicy nierzetelnie wykonywali obowiązki dokumentowania czynności, tj. nie zakładali na bieżąco i nie prowadzili metryki sprawy lub aktach sprawy brak było wydruków metryk prowadzonych elektronicznie²⁴. Artykuł 66a § 1, § 2 <i>k.p.a.</i> stanowi, że w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy, w której wskazuje się wszystkie osoby²⁵, 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 <i>k.p.a.</i> metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. [str. 35]</p>
<p>Nieprzestrzeżenie obowiązków informacyjnych wynikających z przepisów z RODO</p>	<p>Obowiązki związane z ochroną danych osobowych pominięto w dziewięciu²⁶ skontrolowanych urzędach. Urzędy nie przekazywały wnioskodawcom ubiegającym się o wydanie decyzji o WZ informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2²⁷ 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)²⁸. [str. 36]</p>
<p>Nieprawidłowe dokumentowanie dotyczące opłaty skarbowej</p>	<p>Prawidłowe dokumentowanie obowiązków związanych z poborem (lub zastosowanej podstawy prawnej niepobrania, zwolnienia lub wyłączenia) opłaty skarbowej zostało pominięte przez pracowników dziewięciu²⁹ skontrolowanych urzędów. Ustalono, że na wnioskach o wydanie decyzji oraz w decyzjach o WZ brak było obowiązkowej adnotacji dotyczącej opłaty skarbowej (lub zastosowanym zwolnieniu) – § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej³⁰. [str. 36]</p>
<p>Nierzetelne wykonywanie obowiązków sprawozdawczych, ewidencyjnych i informacyjnych</p>	<p>Zaledwie w trzech urzędach³¹ pracownicy prawidłowo realizowali zadania związane z prowadzeniem rejestru decyzji o WZ lub podawali rzetelne dane objęte sprawozdaniem <i>Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne</i>. W pozostałych urzędach błędnie wykazywano liczby wydanych decyzji o WZ, powierzchni nieruchomości objęte decyzjami lub błędnie prowadzono ewidencje. [str. 39]</p> <p>Takie działanie naruszało obowiązek wynikający z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej³² lub było niezgodne 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 publicznego³³.</p>

²³ Urząd Miejski w Czchowie, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

²⁴ Urząd Miasta i Gminy w Skale.

²⁵ M.in. pracowników urzędu, osobę opracowującą projekt decyzji o WZ.

²⁶ Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Gminy Postomino, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

²⁷ 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.

²⁸ Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1.

²⁹ Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Gminy Postomino, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

³⁰ Dz. U. Nr 187, poz.1330.

³¹ Urząd Miejski w Czchowie, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Postomino.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 773.

³³ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

W siedmiu³⁴ skontrolowanych urzędach, wbrew obowiązkowi określone w art. 57 ust. 4 ustawy o *planowaniu*, nie zostały przekazane marszałkom województwa kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. [str. 40]

Nieskuteczne mechanizmy kontrolne nad realizacją zadań

Biorąc pod uwagę przygotowanie organizacyjne i kadrowe, w ocenie NIK do powstania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, przyczyniła się również słabość kontroli zarządczej w tym zakresie. We wszystkich skontrolowanych urzędach nie funkcjonowały skuteczne mechanizmy nadzoru nad pracownikami urzędów realizujących zadania związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy. [str. 38]

Nadzór nad zmianą sposobu korzystania z nieruchomości na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego był nieskuteczny, gdyż w sześciu³⁵ gminach ujawniono tereny, na których dokonano bezprawnych zmian przeznaczenia nieruchomości. Zmiany sposobu korzystania polegały na prowadzeniu wielkopowierzchniowej (łączna powierzchnia 203,2 ha) górniczej działalności odkrywkowej, zaburzającej ład przestrzenny, niszczącej nierzadko walory krajobrazowe. Następstwem powyższego było zaniżanie przez przedsiębiorców podstaw opodatkowania podatkami stanowiącymi dochody gminy w łącznej kwocie ponad 4,8 mln zł. [str. 41]

Konflikt interesów i mechanizmy korupcyjne

Poza słabością nadzoru, lekceważeniem obowiązków dokumentacyjnych, sprawozdawczych, pomijaniem przepisów, stwierdzono w dwóch³⁶ skontrolowanych urzędach bardzo wysoki poziom ryzyka związanego z konfliktem interesu lub wskazującym na funkcjonowanie mechanizmów korupcyjnych.

W jednym z urzędów³⁷ wnioskodawcy zostali zobowiązani (we własnym zakresie i na własny koszt) do zlecenia sporządzenia projektów decyzji o WZ. Proceder taki trwał od 13 listopada 2012 r. do 7 marca 2019 r. Działanie to było bezprawne, ponieważ art. 60 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o *planowaniu*, określa, że to na organie ciąży prawny obowiązek sporządzenia projektu decyzji o WZ. [str.18]

W jednym z urzędów³⁸, w sprawach wydania trzech decyzji dotyczących wójta sąsiedniej gminy, zlecano opracowanie projektów decyzji oraz projektów *Analiz funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu*³⁹ urbanistyczne, który opracował projekty trzech decyzji negatywnych (z uwagi na niespełnianie jednego z warunków art. 61 ust. 1 ustawy o *planowaniu*), a następnie kolejnemu urbanistycie (zatrudnionemu w urzędzie, którym kierował zainteresowany wydaniem decyzji wójt), który opracował w tych samych sprawach projekty trzech decyzji, ale już pozytywne dla wójta. W tym samym urzędzie⁴⁰, w sprawach interesów majątkowych wójta sąsiedniej gminy, opracowanie projektów pięciu decyzji o warunkach zabudowy⁴¹, zlecono urbanistycie zatrudnionemu na stanowisku kierownika referatu gospodarki i rozwoju w urzędzie, którym kierował wójt zainteresowany pozytywnym rozstrzygnięciem administracyjnym. [str. 40]

³⁴ Urząd Gminy Fabianki, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Świdnica.

³⁵ Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Gminy Postomino, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Żagań.

³⁶ Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Miasta i Gminy w Skale.

³⁷ Urząd Miasta i Gminy w Skale.

³⁸ Urząd Gminy Kłodawa.

³⁹ Łączna powierzchnia gruntów, w stosunku do których wydano przedmiotowe decyzje wynosiła 2,6862 ha. Decyzje te obejmowały: budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę 20 jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie szeregowej.

⁴⁰ Urząd Gminy Kłodawa.

⁴¹ Łączna powierzchnia gruntów, w stosunku do których wydano przedmiotowe decyzje wynosiła 7,1724 ha. Decyzje te obejmowały: rozbudowę czterech obiektów inwentarskich, budowę salonu samochodowego z serwisem, budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę 20 jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie szeregowej.

**Ograniczenia
związane
z naliczaniem opłat
z tytułu wzrostu
wartości
nieruchomości**

W przypadku obowiązującego MPZP, gmina przy zachowaniu warunków, ma możliwość pobierania opłat związanych ze wzrostem wartości zbywanych przez właścicieli nieruchomości. Wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy *o planowaniu*, ustala się na dzień jej sprzedaży (art. 37 ust. 1 ustawy *o planowaniu*). Analiza przeprowadzona tylko w jednej ze skontrolowanych gmin wykazała⁴², że gdyby funkcjonował na jej terenie MPZP, to dochody można byłoby zwiększyć o ponad 6,2 mln zł w okresie niespełna czterech lat. [str. 33]

⁴² Przy przyjęciu założeń: 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.

4. WNIOSKI

W związku z wejściem w życie, w czasie niniejszej kontroli, ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, która zmieniła część przepisów związanych z kształtowaniem i zarządzaniem przestrzenią, NIK nie formułuje wniosków systemowych odnoszących się do prawidłowości wydawania przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

**Wójtowie,
burmistrzowie**

Niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek, NIK zwraca szczególną uwagę na konieczność wzmocnienia kontroli zarządczej nad realizacją kontrolowanych zadań oraz skuteczniejszego korzystania z opłat adiacenckich, w celu przynajmniej częściowego równoważenia wydatków ponoszonych w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnych. Pozwoli to na stworzenie przez gminy na poziomie lokalnym, rzeczywistych warunków do racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy i planowania jej rozwoju z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Przygotowanie do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu było na ogół prawidłowe.

W zasadzie prawidłowe opracowanie zakresów obowiązków pracowników

W skontrolowanych urzędach zapewniono przygotowanie kadrowe umożliwiające realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o WZ. Poza czterema urzędami, zadania przypisano precyzyjnie poszczególnym pracownikom.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Kłodawa**, w zakresie czynności pracownika referatu prowadzącego w kontrolowanym okresie rejestry decyzji o WZ nie wyszczególniono zadań związanych z prowadzeniem tych rejestrów. W zakresach czynności i obowiązków pozostałych pracowników referatu brak było określenia, któremu pracownikowi powierzono prowadzenie ewidencji decyzji o WZ.

W **Urzędzie Gminy Żagań**, w zakresach czynności i obowiązków pracowników brak było szczegółowego określenia, któremu pracownikowi realizującemu zadania powierzono prowadzenie ewidencji decyzji o WZ oraz sporządzania sprawozdań statystycznych PZP-1.

Przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było nierzetelne opracowanie zakresów obowiązków pracowniczych wyznaczonych do realizacji zadań.

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*⁴³, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Poza wyjątkiem, prawidłowe zlecenie opracowania projektów decyzji

Zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o *planowaniu*, sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierzano osobie (niebędącej pracownikiem urzędu), o której mowa w art. 5⁴⁴ ww. ustawy, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Wyjątek stwierdzono w jednym urzędzie⁴⁵.

⁴³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁴⁴ Projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzają osoby, które spełniają jeden z warunków:

- 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o *planowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1989 r. poz. 99, 178 i 192, z 1990 r. poz. 198 i 505 oraz z 1993 r. poz. 212);
- 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o *zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1999 r. poz. 139, ze. zm.);
- 3) posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o *samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów* (Dz. U. z 2013 r. poz. 932 i 1650);
- 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w pkt 4 oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 6) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 4 lub 5.

⁴⁵ Urząd Miasta i Gminy Skała.

Przykład

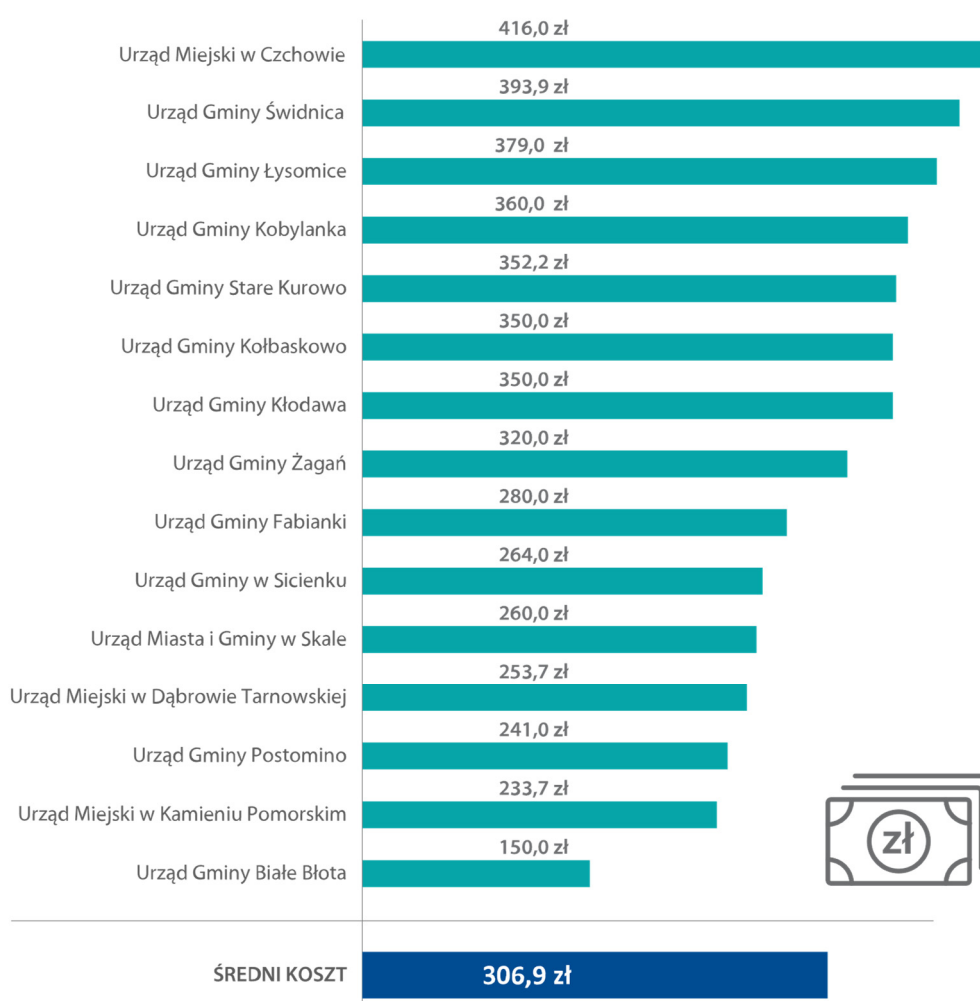
W **Urzędzie Miasta i Gminy w Skale** w okresie od 1 stycznia do 7 marca 2019 r. (praktyka taka trwała już wcześniej, tj. od listopada 2012 r.) wnioskodawcy byli zobowiązani do samodzielnego oraz na własny koszt zlecenia podmiotom zewnętrznym sporządzania projektów decyzji o WZ. Trwająca w urzędzie praktyka od listopada 2012 r., była niezgodna z art. 60 ust. 1 i ust. 4 ustawy o *planowaniu* oraz znacząco podnosiła poziom ryzyka związanego z konfliktem interesu lub mogła katalizować mechanizmy korupcyjne.

Jak wynika z wyjaśnień przyczyną nieprawidłowości był brak środków finansowych na zlecenia tego typu opracowań przez gminę.

Koszt opracowania opinii urbanistycznej wraz z przygotowaniem projektu decyzji o WZ wynosił od 150 zł (Urząd Gminy Białe Błota) do 416 zł (Urząd Miejski w Czchowie) – rys. 2.

Rysunek nr 2

Koszt opracowania opinii urbanistycznej



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nie w pełni aktualne dokumenty planistyczne

Obowiązujące w ośmiu⁴⁶ (z piętnastu skontrolowanych) gminach dokumenty planistyczne nie były aktualizowane, nie zawierały wszystkich wymaganych elementów lub *Studium* uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie obejmowało części obligatoryjnego zakresu merytorycznego służącego zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

⁴⁶ Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Kolbaskowo, Urząd Gminy Sicienko, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Żagań.

Przykłady

W uchwale **Rady Gminy Kłodawa** z dnia 17 października 2018 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kłodawa zapisano m.in., że przystępuje się do sporządzenia Studium. Przedmiotem Studium jest obszar całej gminy w jej granicach administracyjnych, a wykonanie uchwały powierza się wójtowi gminy. Do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. prawie pięć lat od podjęcia ww. uchwały, wójt nie przedłożył radzie gminy projektu Studium (art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu⁴⁷).

W **gminie Kobylanka** Studium nie obejmowało części obligatoryjnych elementów określonych w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz art. 10 ust. 1 pkt 7 ppkt d ustawy o planowaniu, tj. kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikających z audytu krajobrazowego, a także bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu). Ponadto nie zostało ono zaktualizowane, mimo upływu ponad 10 lat od jego sporządzenia (w 2013 r.).

Przyczyną wystąpienia nieprawidłowości było głównie nierzetelne realizowanie zadań oraz oczekiwanie na zmiany ustawy o planowaniu.

Brak rzetelnych działań organów wykonawczych gminy, pomimo ustawowego obowiązku – art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu⁴⁸, wpływał na zmniejszenie roli Studium w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

**Niski poziom
pokrycia MPZP**

Stopień pokrycia powierzchni badanych gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego utrzymywał się na niskim poziomie. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. łącznie 13,2 % powierzchni piętnastu skontrolowanych gmin było objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (rys. 3). Największy procentowy udział powierzchni objętej MPZP był w gminie Skała (51 %), a w gminie Czchów nie obowiązywał żaden MPZP. Średni koszt opracowania MPZP dla 1 ha stanowił w 2022 r. dla kraju kwotę 3854 zł (małopolskie – 2686 zł/ha, zachodniopomorskie – 7375 zł/ha).

Obszar gmin pokryty MPZP był w stopniu niewystarczającym dla osiągnięcia celów polityki przestrzennej na szczeblu gminnym. Niekontrolowana urbanizacja, stwarza ryzyko pogorszenia warunków życia mieszkańców oraz obniżenia jakości przestrzeni publicznej.

**Niesporządzenie
MPZP w sytuacji,
gdy Studium
określało obowiązek
ich opracowania**

Z uwagi na to, że opracowanie MPZP nie jest obowiązkowe, gmina sporządza MPZP w zależności od potrzeb. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9⁴⁹ ustawy o planowaniu, gmina określa w Studium obszary, dla których zamierza sporządzić MPZP. W pięciu skontrolowanych urzędach⁵⁰ nie opracowywano ww. MPZP, w sytuacji gdy w Studium określono tereny, dla których obowiązkowe jest w pierwszej kolejności sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁴⁷ Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.

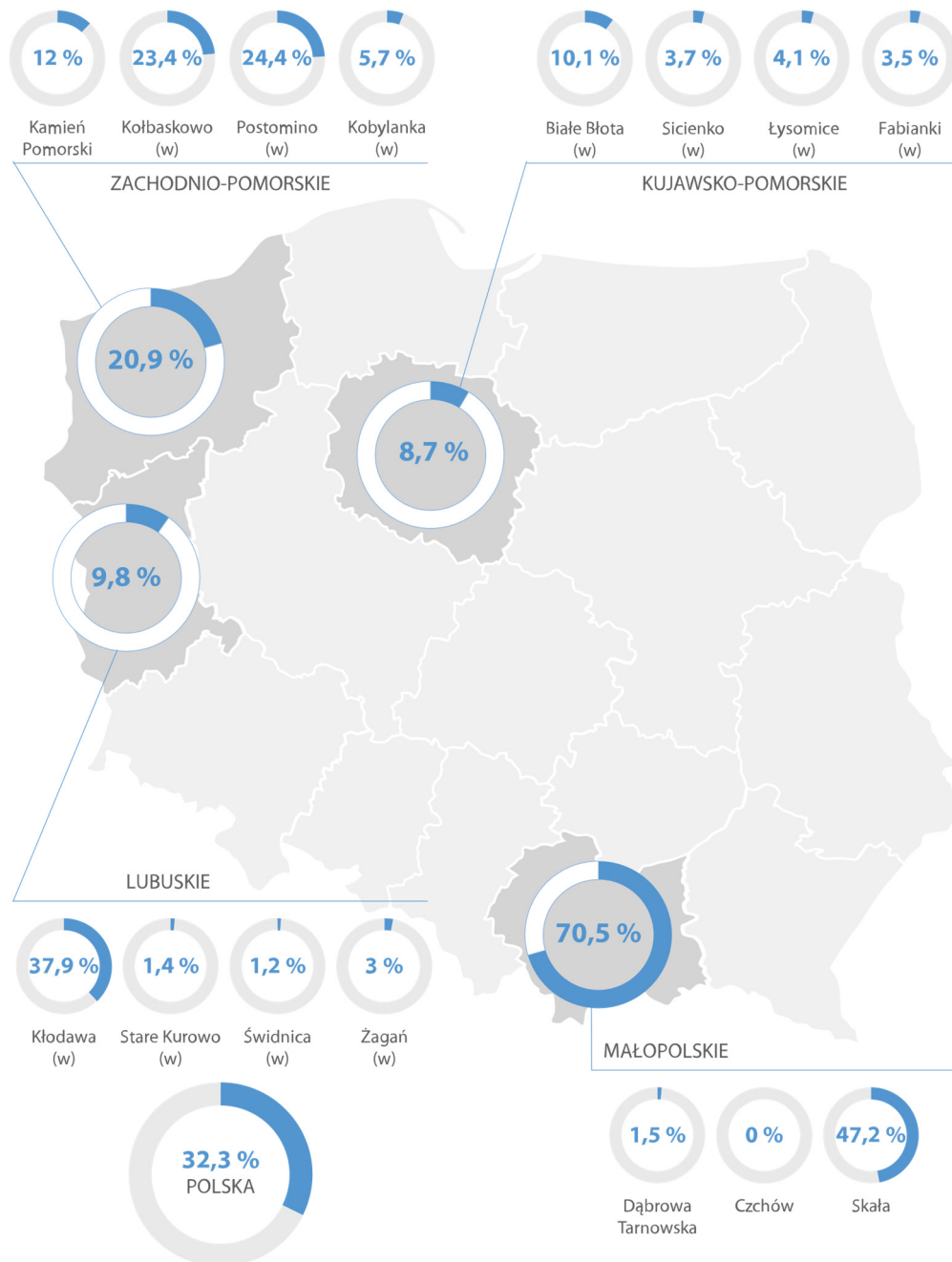
⁴⁸ M.in. organ wykonawczy gminy, w celu oceny aktualności studium dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, a wyniki analiz przekazuje radzie gminy.

⁴⁹ Artykuł 10 ustawy o planowaniu został uchylony z dniem 24 września 2023 r.

⁵⁰ Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Żagań.

Rysunek nr 3

Udział powierzchni objętej MPZP w powierzchni ogółem (31 grudnia 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS oraz ustaleń kontroli.

Przykłady

W **gminie Kamień Pomorski**, wbrew zapisom Studium, nie sporządzono MPZP dla obszarów, dla których gmina miała obowiązek (art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu) ich sporządzenia. Obowiązek sporządzenia MPZP dotyczył obszarów ochrony uzdrowiskowej, terenów lokalizacji cmentarzy oraz obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Urząd Gminy Żagań nie przystąpił do opracowywania ww. MPZP dla części trzech wsi, w sytuacji gdy w Studium określono tereny, dla których obowiązkowe jest w pierwszej kolejności sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości, poza brakiem środków finansowych, było przeoczenie tego obowiązku przez pracowników urzędów.

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

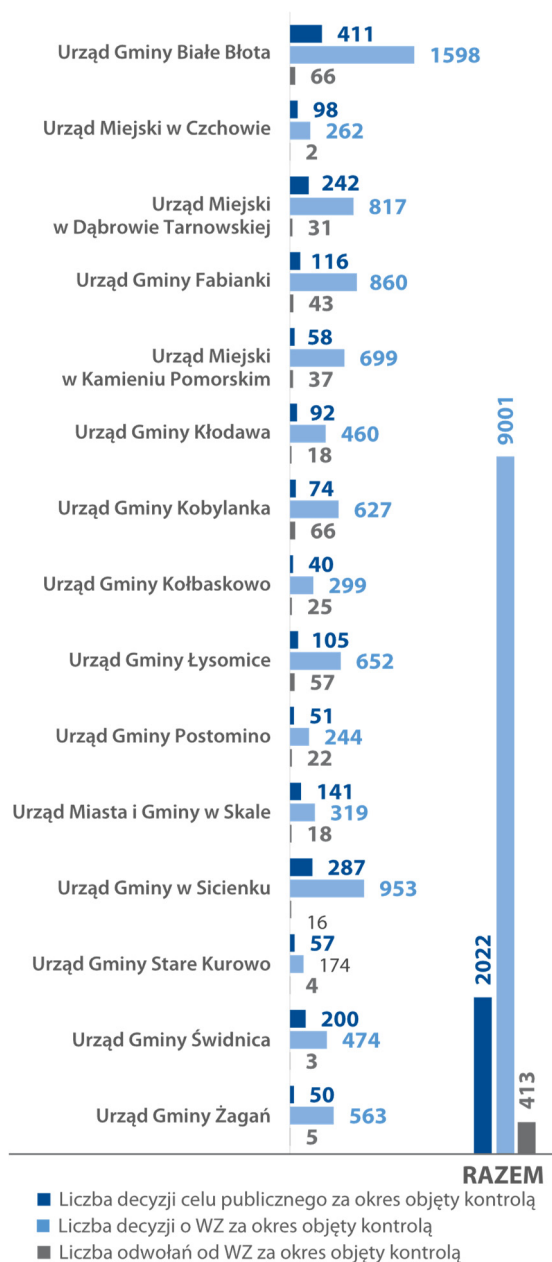
Gospodarowanie przestrzenią w oparciu o decyzje o WZ

Prowadzone postępowania lub wydane decyzje administracyjne były w wielu przypadkach nieprawidłowe, a dokumentowanie postępowań nierzetelne.

Na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, gospodarowanie przestrzenią w skontrolowanych gminach odbywało się łącznie w oparciu o 11 033⁵¹ decyzje o warunkach zabudowy oraz o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Najwięcej decyzji (rys. 4) o WZ wydano dla obszaru gminy Białe Błota (1598), najmniej dla gminy Stare Kurowo (174).

Rysunek nr 4

Liczba decyzji o WZ oraz odwołań w latach 2019–2023 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK.

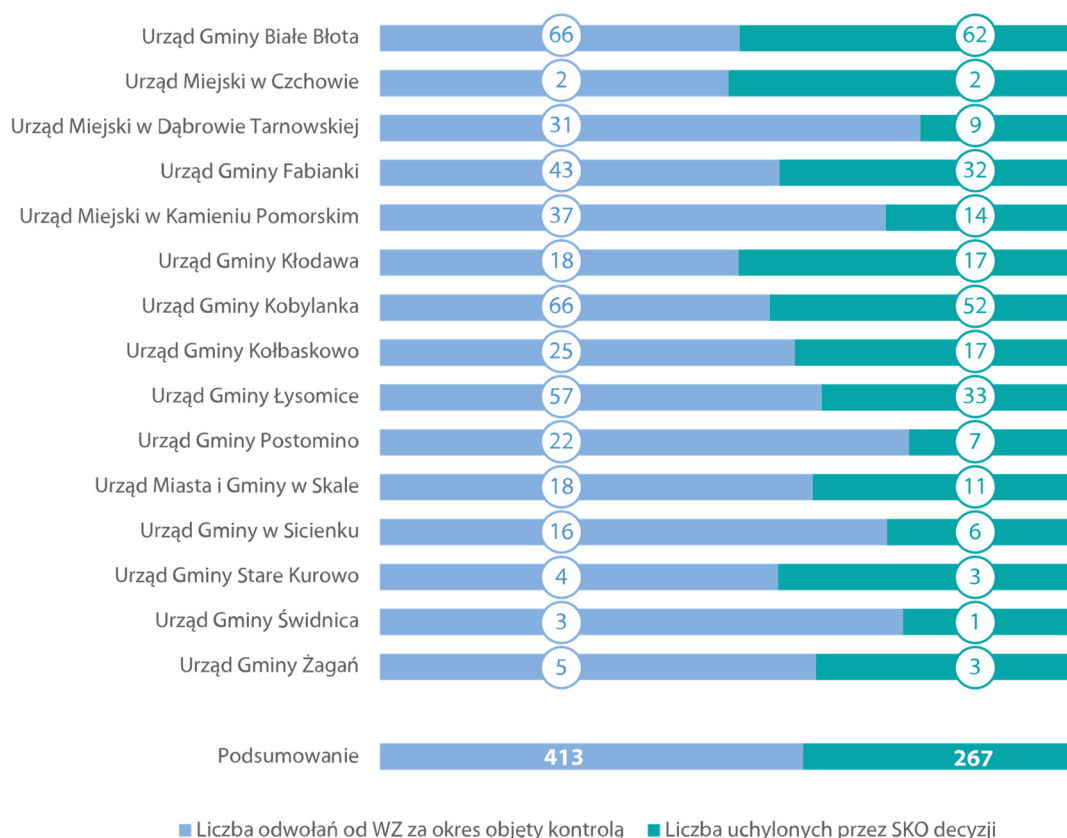
⁵¹ W okresie objętym kontrolą skontrolowane urzędy wydały 9.001 decyzji o warunkach zabudowy oraz 2022 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W ocenie NIK, stosowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w procesie gospodarowania przestrzenią, nie gwarantowało zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Od wydanych decyzji o WZ, wnioskodawcy złożyli łącznie 413 odwołań (rys. 5), najwięcej w gminie Kobylanka oraz gminie Białe Błota (po 66). Najmniej odwołań wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Czchowie (2). Samorządowe kolegia odwoławcze uchylili łącznie 267 decyzji dotyczących odmowy wydania decyzji o WZ, z tego najwięcej (62) wydanych w Urzędzie Gminy Białe Błota.

Rysunek nr 5

Liczba odwołań oraz liczba uchylonych decyzji o WZ w latach 2019–2023 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK.

W odwołaniach wnioskodawcy zarzucali wydającym decyzje różne nieprawidłowości. W wyniku prowadzonych postępowań decyzje te podlegały uchyleniu przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Żagań**, wydano decyzję (odmawiającą ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy 1 MW), która w postępowaniu odwoławczym została uchylona. 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 k.p.a. 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 k.p.a. Ponadto organ I instancji nie przedstawił w uzasadnieniu decyzji motywów swego rozstrzygnięcia – dlaczego 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.*

Wydana przez **Wójta Gminy Świdnica** decyzja została uchylona i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia. Samorządowe kolegium odwoławcze wskazało w szczególności na naruszenie: art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o planowaniu, § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także przepisy procedury administracyjnej (w szczególności z zakresu dokładnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie). Organ odwoławczy podkreślił m.in., że wszystkie ustalenia dotyczące wyznaczenia obszaru analizowanego (...) winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji.

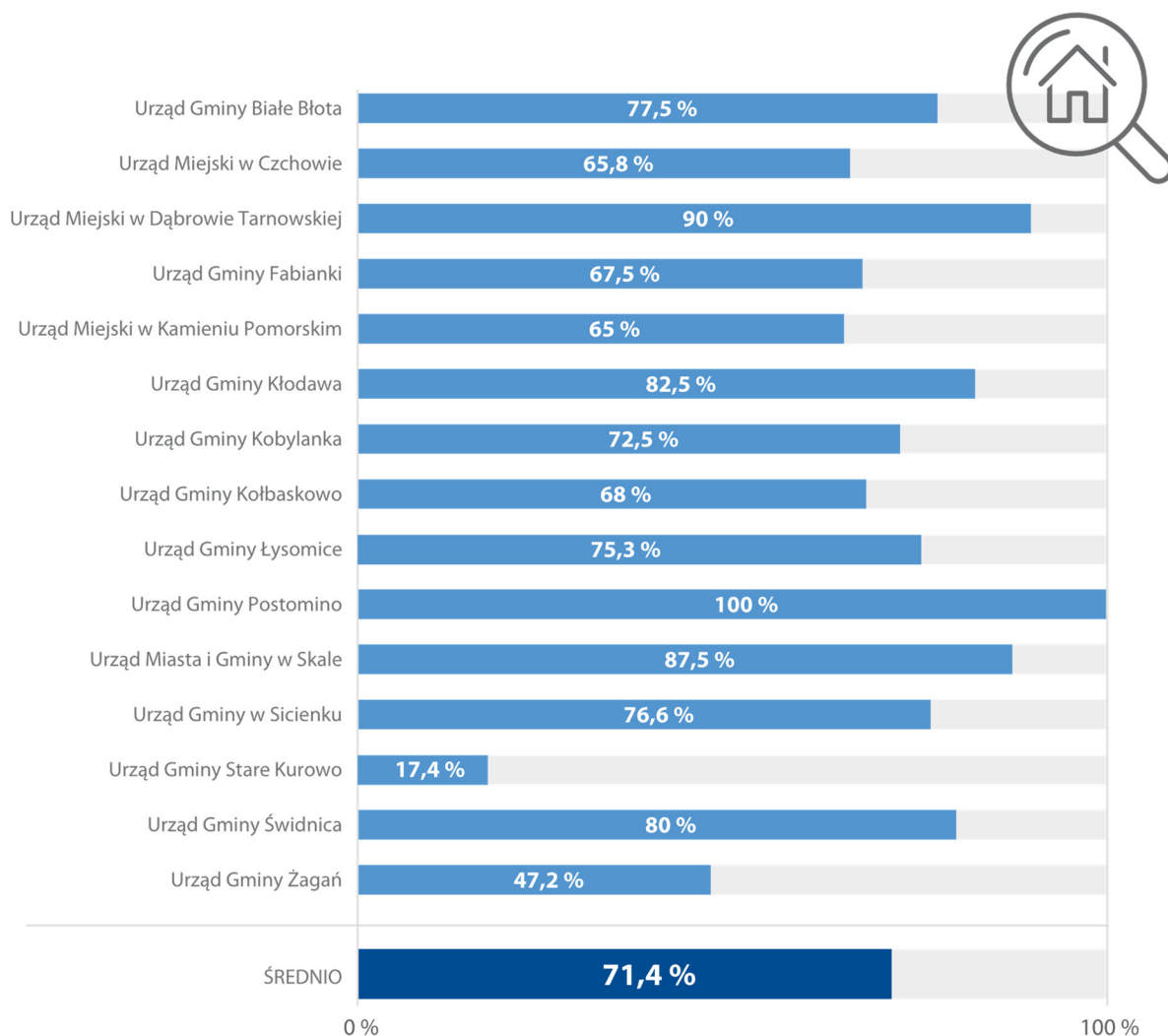
Główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było nierzetelne wypełnianie przez pracowników obowiązków.

Niezgodność decyzji o WZ ze Studium

Wydawanie decyzji następowało w celu przeprowadzenia konkretnych inwestycji, nawet jeżeli nie miało to związku z koncepcją zagospodarowania danego terenu określonego w Studium. Stwierdzono, że 28,6 % skontrolowanych decyzji było niezgodnych z dopuszczalnym przeznaczeniem nieruchomości wskazanym w Studium (rys. 6). Największy procentowy wskaźnik niezgodności wydanych decyzji o WZ z przeznaczeniem stwierdzono dla gminy Stare Kurowo – 82,6 %, w której wydawano pozytywne dla wnioskodawców decyzje na zamierzenia budowy domów w sytuacji, gdy w *Studium* określono przeznaczenie terenu jako grunty rolne bez prawa zabudowy.

Rysunek nr 6

Zgodność sposobu wykorzystania nieruchomości określonego w decyzji o WZ i w Studium



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przykłady

Analiza 40 decyzji wydanych w **Urzędzie Gminy Kłodawa** wykazała, że:

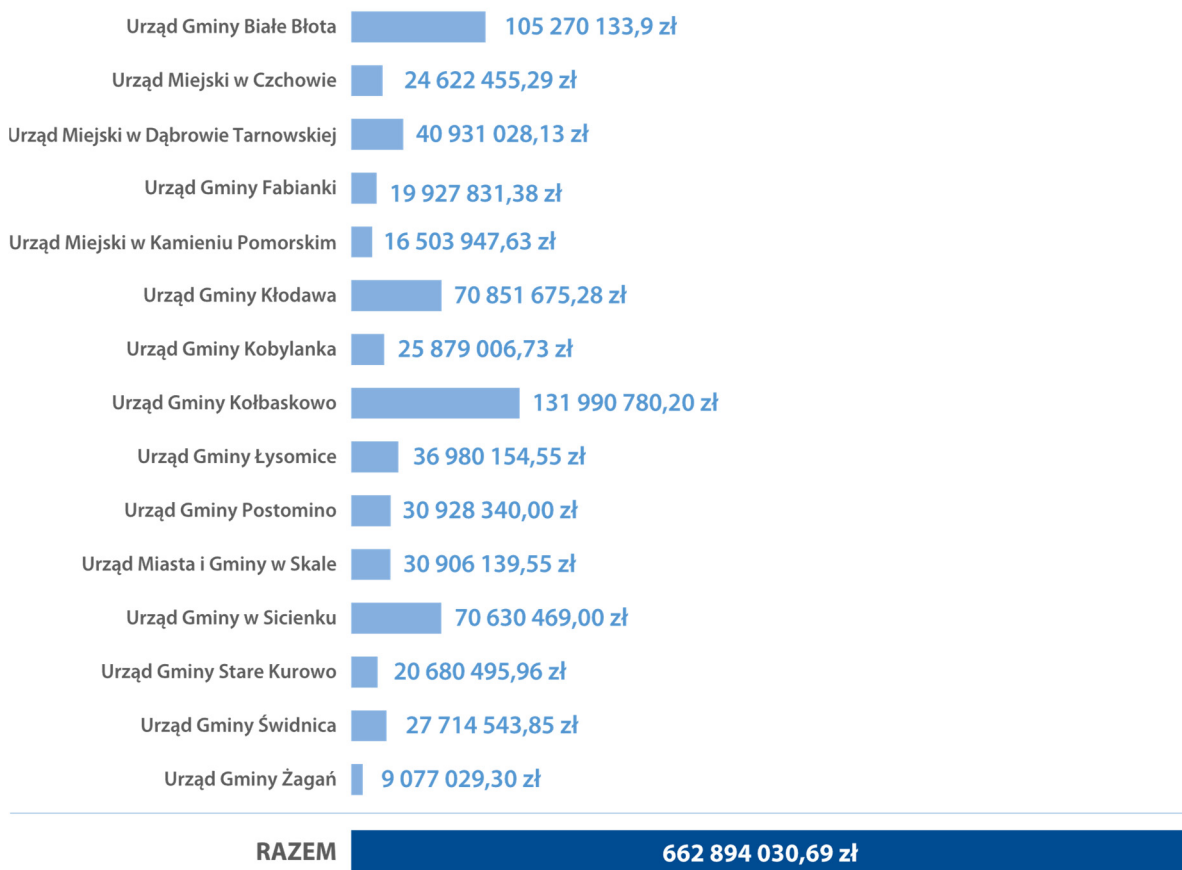
- w przypadku 33 planowanych inwestycji (decyzji) przeznaczenie terenu, na które występowano z wnioskami o wydanie decyzji było w całości zgodne z przeznaczeniem, określonym w *Studium*;
- w przypadku siedmiu planowanych inwestycji (decyzji) przeznaczenie terenu, na które występowano z wnioskami o wydanie decyzji było w całości sprzeczne z przeznaczeniem, określonym w *Studium*, tj. grunty rolne bez prawa zabudowy, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy siedliskowej i agroturystyki, tereny zieleni urządzonej oraz usług, sportu i rekreacji.

W **Urzędzie Gminy Fabianki**, analiza próby 40 postępowań wykazała, 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*.

Jak wyjaśnili prowadzący postępowania administracyjne, *Studium* nie jest prawem miejscowym, stąd wydawano ww. decyzje, w których przeznaczenie terenu było sprzeczne z przeznaczeniem terenu określonym w *Studium*. Przyczyną był również brak możliwości odmowy wydania decyzji administracyjnej przez organ, w sytuacji, gdy nie było MPZP i wszystkie wymogi formalne⁵² wniosku zostały spełnione.

Rysunek nr 7

Wydatki na infrastrukturę w latach 2019–2023 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁵² Art. 60 ustawy o planowaniu.

**Brak analiz wpływu
wydanych decyzji
o WZ na przyszłe
wydatki**

Gminy nie prowadziły analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o warunkach zabudowy na przyszłe wydatki związane z uzbrojeniem terenu. Piętnaście skontrolowanych urzędów na rozwój infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociągi) wydało łącznie kwotę ponad 662,9 mln zł (rys. 7). Największe wydatki poniesiono w gminie Kołbaskowo – 132 mln zł, najniższe w gminie wiejskiej Żagań – 9,1 mln zł.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Kłodawa** poniesiono wydatki na budowę urządzeń infrastruktury ogółem w kwocie 70 851 676,28 zł⁵³. Nie prowadzono analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury komunalnej.

W **Urzędzie Gminy Świdnica**, łączna wysokość poniesionych wydatków (suma środków własnych gminy oraz środków zewnętrznych) na budowę infrastruktury (drogi, oświetlenie, wodociąg, kanalizacja) wyniosła odpowiednio 6 669 123,99 zł w 2019 r., 4 982 520,59 zł w 2020 r., 9 622 821,51 zł w 2021 r., 2 038 897,67 zł w 2022 r. oraz 4 401 180,09 zł w I półroczu 2023 r. W tym samym okresie do urzędu wpłynęło łącznie 131 wniosków o rozwój infrastruktury. Analiza 30 złożonych do urzędu wniosków wykazała, że przy ich realizacji wykorzystano zarówno środki własne gminy, jak i środki zewnętrzne (Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych).

Zdaniem NIK, uwzględniając m.in. dużą liczbę wpływających wniosków o wydawanie decyzji o WZ, partycypację właścicieli z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (brak naliczania i pobierania opłat adiacenckich z związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej), obszar nieobjęty *MPZP*, wysokość wydatków majątkowych, rozproszenie sieci osadniczej – w celu zachowania pełnej rzetelności planowania przyszłych wydatków oraz realizacji zasady⁵⁴ określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵⁵ 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.

**Wydawanie
decyzji o WZ
dla mieszkańców
gminy**

Pośród zbadanych 633 wniosków dotyczących wydania decyzji o WZ, średnio 55,5 % zostało złożonych przez mieszkańców danej gminy. Oznacza to, że pozostałe decyzje o WZ (44,5 %) zostały wydane dla wnioskodawców niebędących członkami społeczności lokalnej (rys. 8). Zatem również i nie mieszkańcy danej gminy osiągnęli korzyści z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wydania decyzji o WZ.

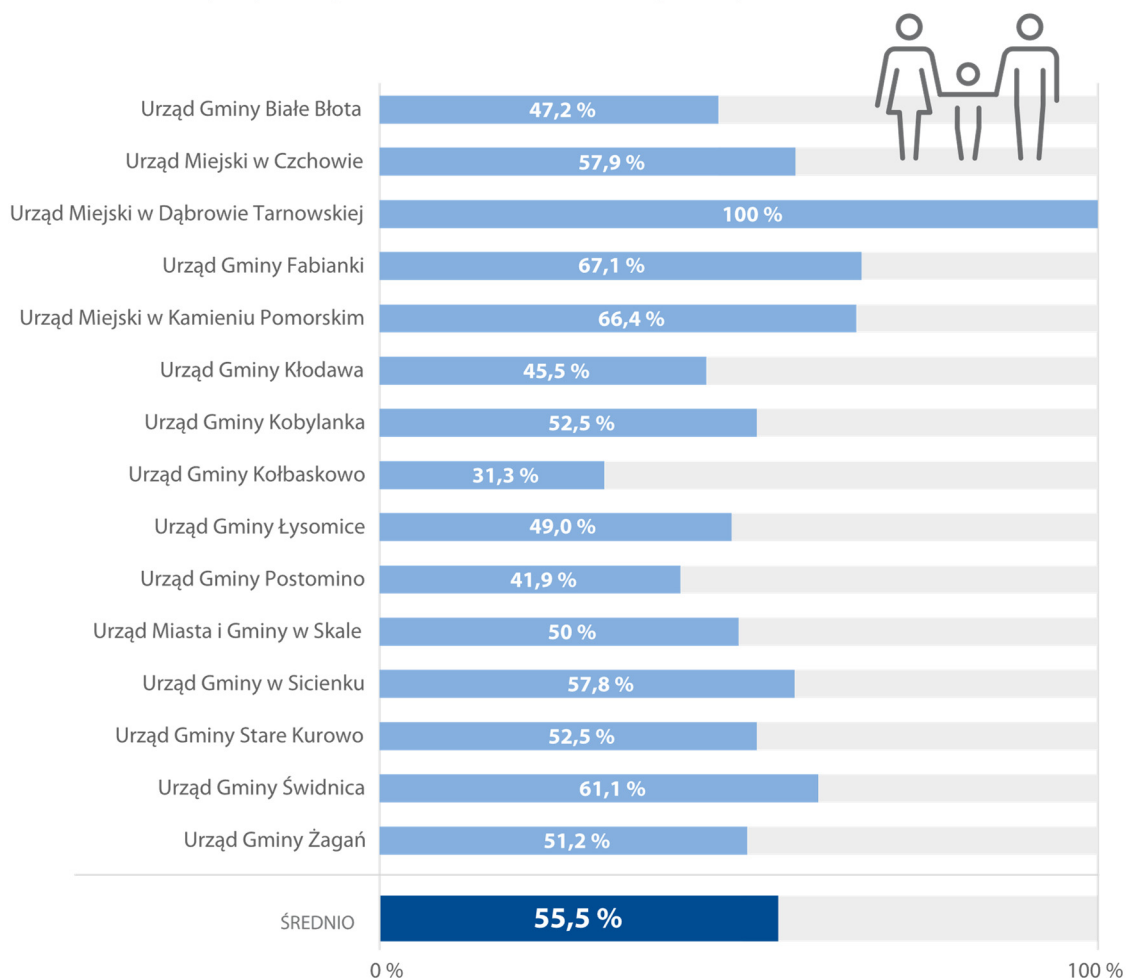
⁵³ W tym: w 2019 r. 14 148 341,71 zł; w 2020 r. 12 368 854,01 zł; w 2021 r. 17 650 235,32 zł; w 2022 r. 12 003 991,24 zł; w 2023 r. (do 30.06.2023 r.) 14 680 254 zł.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Rysunek nr 8

Struktura procentowa wydanych decyzji o WZ dla mieszkańców gminy, w decyzjach o WZ ogółem



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nienaliczanie i niepobieranie opłat adiacenckich

Regulacje dotyczące opłat adiacenckich zawarte są w art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Opłata adiacencka – 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. 1⁵⁶ cytowanej ustawy). Pomimo, że budowa nowej infrastruktury skutkowałą m.in. wzrostem wartości nieruchomości sąsiednich, żaden skontrolowany urząd nie naliczał i nie pobierał opłat adiacenckich z tego tytułu. W konsekwencji kontrolowane gminy nie osiągnęły żadnych dochodów z tytułu opłat związanych ze zwiększeniem wartości nieruchomości.

Przykłady

Wójt Gminy Białe Błota, pomimo obowiązującej uchwały Rady Gminy w sprawie ustalenia opłat adiacenckich, w żadnym przypadku po realizacji inwestycji (budowy urządzeń infrastruktury technicznej finansowanej ze środków publicznych) w oparciu o wydane decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie ustalił i nie wyegzekwował opłaty adiacenckiej. Powyższe spowodowało, że pomimo obowiązującej uchwały, Wójt nie zobowiązał właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarze oddziaływania takich inwestycji do uczestniczenia w kosztach budowy tych urządzeń, poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, stosownie do wymogu określonego w art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁵⁶ Właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich.

W **Urzędzie Gminy Stare Kurowo** nie prowadzono postępowań dotyczących opłat adiacenckich związanych z partycypacją właścicieli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej w sytuacji, gdy Rada Gminy podjęła uchwały w powyższym zakresie (określając procentowe stawki tej opłaty), powierzając ich wykonanie Wójtowi Gminy Stare Kurowo.

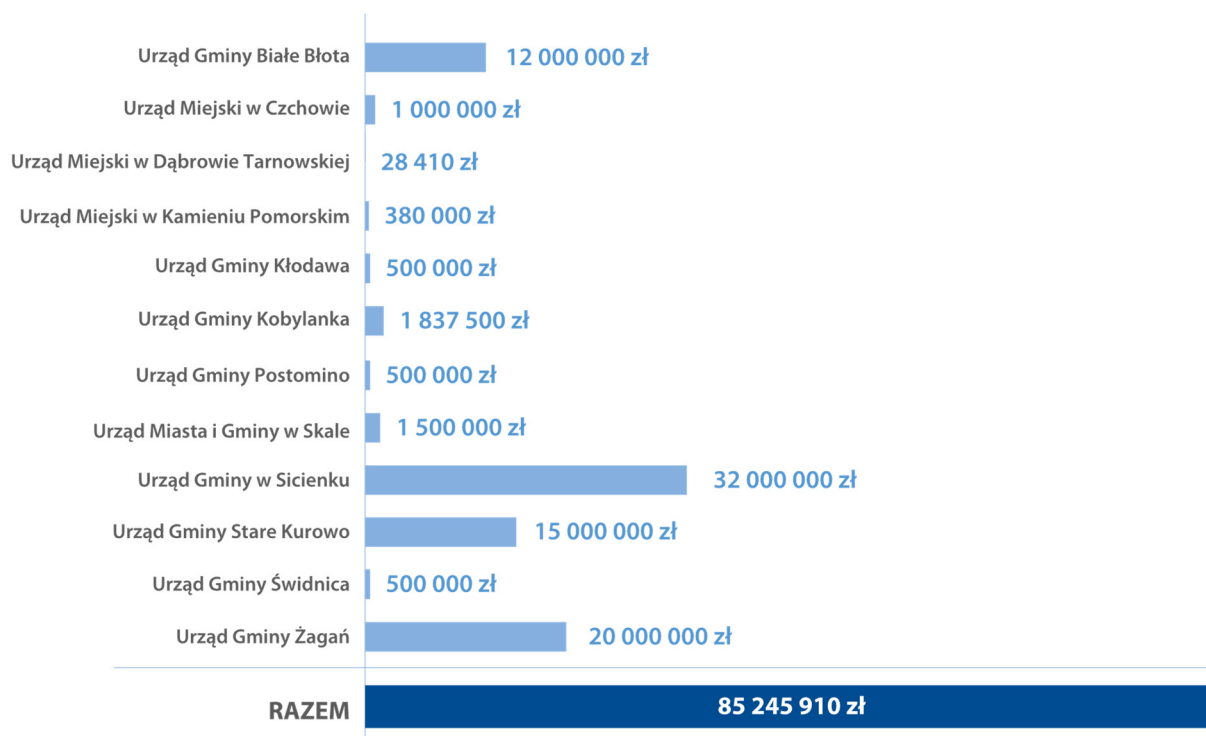
Główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości była niechęć nakładania na mieszkańców gmin dodatkowych obciążeń finansowych.

NIK wskazuje, że:

- budowa urządzeń infrastruktury technicznej (np. dróg, urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych) zwiększa atrakcyjność nieruchomości z uwagi na dogodny dojazd do nieruchomości, możliwość przyłączenia się do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- zgodnie art. 144 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściciele nieruchomości winni uczestniczyć w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich.

Zdaniem NIK, gminy nie powinny rezygnować z należnych źródeł dochodów, bowiem w ten sposób zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Tym bardziej, że zgłaszane przez gminy potrzeby związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy wynosiły łącznie ponad 85,2 mln zł (rys. 9).

Rysunek nr 9
Zapotrzebowanie na środki finansowe (30 czerwca 2023 r.)



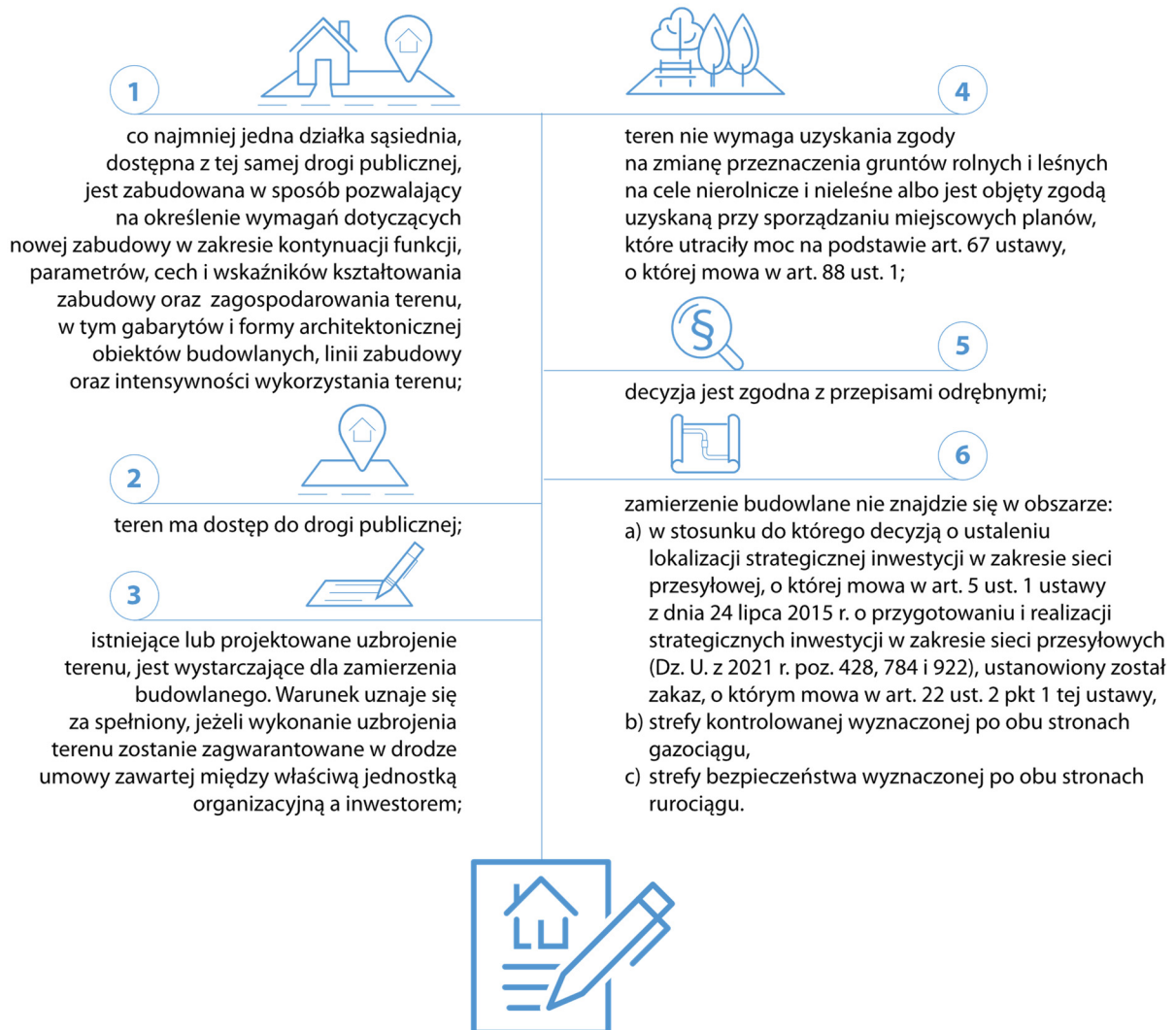
Źródło: opracowanie własne NIK.

Nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji o WZ

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

Rysunek nr 10

Warunki wydania decyzji o WZ



Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków

Źródło: opracowanie własne NIK.

Prowadzone przez skontrolowane urzędy postępowania administracyjne, ich dokumentowanie, przestrzeganie przepisów RODO lub wydane decyzje były nieprawidłowe w 85 % (539 z 633) spraw. Nieprawidłowości wystąpiły w dwunastu z piętnastu skontrolowanych urzędów i polegały na nierzetelnościach, niezgodnościach z przepisami *Kodeksu postępowania administracyjnego*, ustawy o *planowaniu, RODO* lub uregulowaniami wewnętrznymi.

Najwięcej istotnych nieprawidłowości stwierdzono w Urzędzie Gminy Kłodawa oraz Urzędzie Gminy Żagań, gdzie w toku kontroli zakwestionowano odpowiednio 60 i 51 spraw (100 %) zbadanych. Nieprawidłowości dotyczyły, m.in. opóźnień w wydawaniu decyzji o WZ, braku wymaganych uzgodnień, mechanizmów dotyczących konfliktu interesu, braku należytego dokumentowania postępowania, pomijaniem przepisów RODO.

Wydawanie decyzji bez wymaganych uzgodnień

Wydawanie decyzji co do zasady poprzedzane zostało uzgodnieniami z organami. W trzech⁵⁷ skontrolowanych jednostkach, przed wydaniem pozytywnych dla wnioskodawców rozstrzygnięć nie dokonano części wymaganych uzgodnień (w trybie określonym w art. 64 ust. 1, art. 53 ust. 4 ustawy o *planowaniu*), m.in. w sprawach dotyczących ochrony zabytków, terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub uzgodnień z zarządcą dróg. Wydawanie decyzji bez wymaganych uzgodnień było nie tylko niezgodne z przepisami, ale również może powodować dezintegrację terenów, które podlegają szczególnej ochronie lub zabudowa jest zakazana (również ze względu na życie i zdrowie ludzi oraz niebezpieczeństwo strat materialnych).

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Świdnica**, nie dokonano uzgodnień, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o *planowaniu*, tj.:

- w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, w sytuacji gdy działka była położona na terenie zidentyfikowanego osuwiska związanego z zaciskaniem się (zapadliska poeksploatacyjne) podziemnego wyrobiska po byłej kopalni węgla brunatnego;
- z wojewódzkim konserwatorem zabytków w sytuacji, gdy działka leżała na terenie zidentyfikowanego powierzchniowego stanowiska archeologicznego.

Ponadto w tym urzędzie, w przypadku trzech decyzji (dwie decyzje o WZ, jedna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), nie zawarto w ich treści uwag sformułowanych w postanowieniach otrzymanych w toku uzgodnień, o których mowa w art. 60 ust. 1 oraz art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu.

W **Urzędzie Gminy Żagań**, wydano dwie decyzje o WZ⁵⁸, które nie ujmowały wyników dokonywanego uzgodnienia (w trybie art. 53 ust. 4 ustawy o *planowaniu*):

- tj. w ostatecznej decyzji nie naniesiono na mapę granic szczególnego zagrożenia powodzią, tak jak o to wnioskował podczas dokonywania uzgodnień Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w swoim piśmie;
- w ostatecznej decyzji nie zawarto uzgodnień 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.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było przeoczenie.

Możliwość uzyskania decyzji o WZ bez zamiaru prowadzenia budowy

Średnio ponad 29 % zbadanych decyzji o WZ nie posłużyło wnioskodawcom do uzyskania pozwolenia na budowę (rys. 11). Najwięcej decyzji o WZ, które nie zostały wykorzystane przez wnioskodawców zgodnie z przeznaczeniem, stwierdzono w gminie Postomino (83 %).

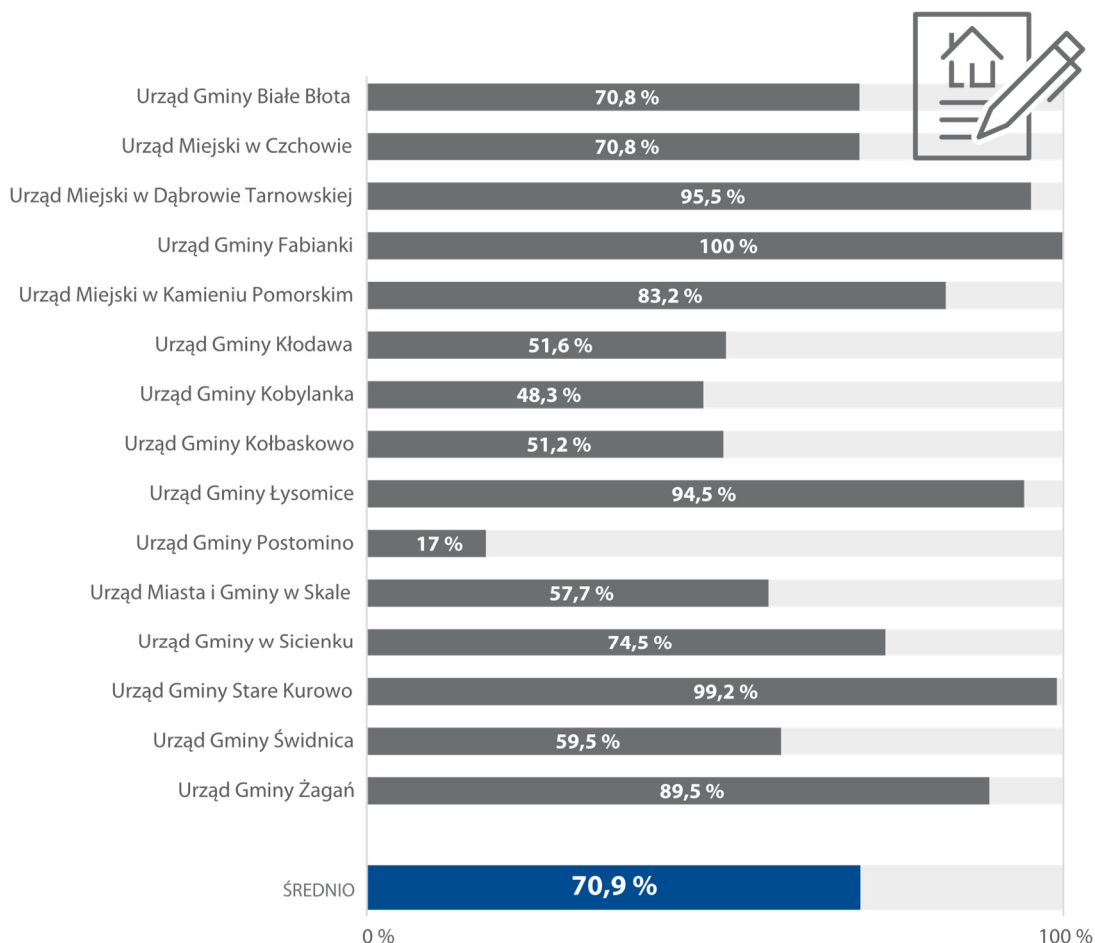
Świadczyć to może o tym, że część właścicieli nieruchomości występuje o warunki zabudowy nie po to, by zrealizować inwestycję, ale by zwiększyć wartość nieruchomości.

⁵⁷ Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

⁵⁸ O ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Rysunek nr 11

Procent decyzji o WZ wykorzystanych do ubiegania się o pozwolenia na budowę



Źródło: opracowanie własne NIK.

NIK zauważa, że brak jest instrumentów pozwalających organowi gminy na identyfikację tego typu sytuacji już na etapie wydawania decyzji. Jeżeli wniosek został sporządzony prawidłowo i spełnione zostały przesłanki ustawowe, organ nie ma możliwości odmowy wydania decyzji.

Po wejściu w życie zmian⁵⁹ w ustawie o planowaniu, należy oczekiwać, że problem może ulec częściowo zmniejszeniu, gdyż decyzje o WZ, które uprawomocnią się po 1 stycznia 2026 r., będą ważne 5 lat (wcześniej wydane decyzje będą ważne bezterminowo).

Ryzyka związane z przenoszeniem praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ

Dokonywanie przeniesień praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ następowało nawet po upływie 19 lat (średnio po ponad 13 latach) od wydania pierwotnej decyzji o WZ (rys. 12). Zgodnie z art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu, organ, który wydał decyzję, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy w Żaganiu** 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.

⁵⁹ Wprowadzonych ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

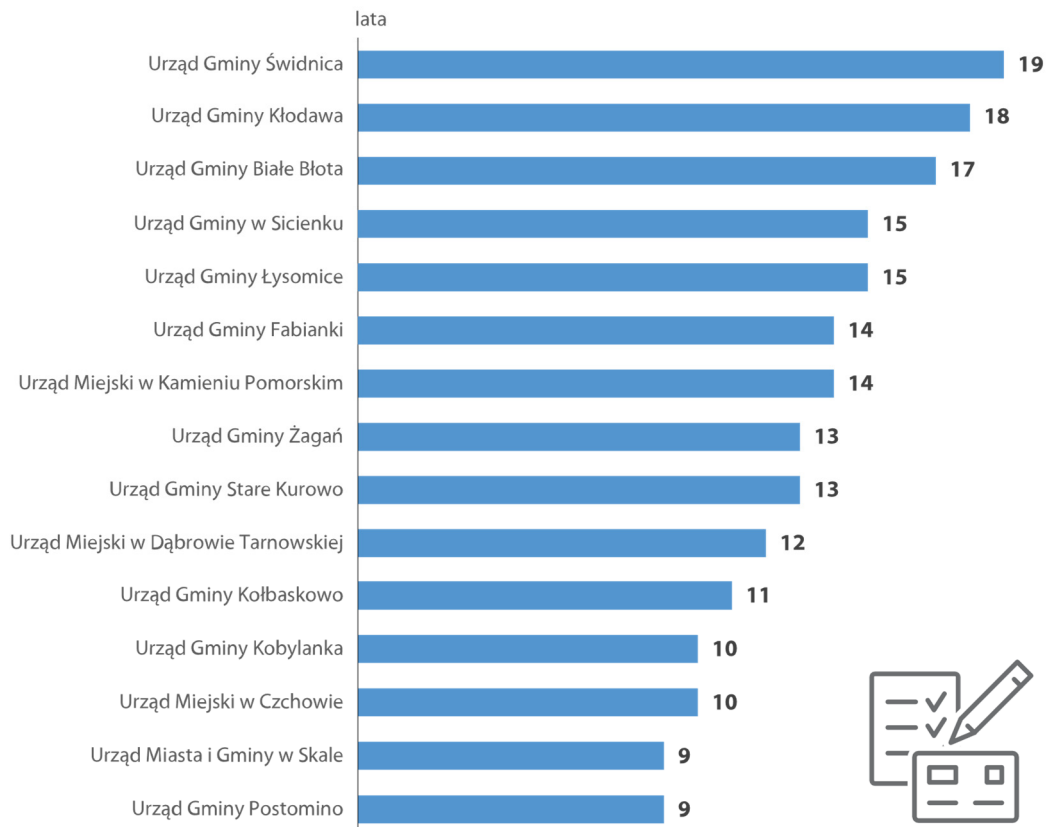
W **Urzędzie Gminy w Starym Kurowie**, decyzje o przeniesieniu decyzji o WZ wydawano w sytuacji istotnych zmian w stanie prawnym i tak:

- 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.

NIK zauważa obszary ryzyka generowane przez istniejące przepisy – a zwłaszcza przez brak po stronie organów gminy obowiązku przeprowadzenia w takich przypadkach badania, czy od daty wydania decyzji pierwotnej nastąpiły zmiany w stanie faktycznym i prawnym.

Rysunek nr 12

Najstarsze decyzje o WZ, w stosunku do których przeniesiono prawa i obowiązki



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przy dokonywaniu przenoszenia praw i obowiązków wynikających z decyzji o WZ, prowadzący takie postępowania pracownicy urzędów nie ustrzegli się błędów.

Przykłady

W dokumentacji dotyczącej trzech postępowań prowadzonych przez **Urząd Gminy w Świdnicy**, brak było wymaganych dokumentów, o których mowa w art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu, tj.:

- w postępowaniu RG.6730.8.2019.MW – decyzja przenosząca została wydana na dwie osoby, natomiast w dokumentacji występują: oświadczenie o przyjęciu wszystkich warunków zawartych w decyzji przenoszonej podpisane przez jedną z ww. osób oraz zgoda strony na rzecz której została wydana przenoszona decyzja dotycząca tylko jednej z ww. osób;
- w postępowaniu RG.6730.48.2019.MW – decyzja przenosząca została wydana na rzecz jednej osoby (SB), natomiast w dokumentacji znajdują się oświadczenie o przyjęciu wszystkich warunków zawartych w przenoszonej decyzji podpisane przez inną osobę (GB) oraz zgoda na przeniesienie decyzji na rzecz dwóch innych osób (GB i KL);

- w postępowaniu RG.6730.68.2021.MW – decyzja przenosząca została wydana na rzecz jednej osoby, a zamieszczone w dokumentacji postępowania oświadczenie o przyjęciu warunków zawartych w decyzji przenoszonej podpisała inna osoba.

W treści rozstrzygnięcia dwóch decyzji, wydanych przez **Wójta Gminy Kobylanka**, przenoszących warunki zabudowy popełniono omyłki pisarskie, tj.: przywołano błędnie nazwisko osoby nie będącej stroną postępowania oraz błędnie wskazano nazwisko osoby, na rzecz której przeniesiono warunki zabudowy.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było przeoczenie.

Ryzyka związane z dokonywaniem zmian decyzji o WZ

Przy dokonywaniu zmiany decyzji o WZ, pracownicy dwóch skontrolowanych urzędów, popełnili błędy polegające na braku opracowania *Analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu*.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy w Kłodawie**, w dokumentacjach pięciu spraw dotyczących wydawania decyzji o zmianie decyzji o WZ brak było projektu takiej decyzji opracowanej przez urbanistę oraz brak było *Analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu* (stanowiącej załącznik do decyzji) opracowanej przez urbanistę lub aktualizacji tej analizy. Pięcioma ww. decyzjami zmieniono pierwotne decyzje o WZ bez aktualizacji ww. analizy⁶⁰ (art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu). Decyzjami tymi m.in. dopuszczono inną kolorystykę pokrycia dachu (zapisy o dopuszczeniu kolorystyki dachu w odcieniach szarości), zwiększono procentowy udział powierzchni zabudowy (z 11,6 % do 15 %), zwiększono wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej (wysokość do płaszczyzny podstawy głównego dachu budynku) z 3,5 metra do 4,5 metra, dopuszczono niższe (niż 35°–45°) kąty nachylenia dachu nad częścią budynku obejmującą jego rozbudowę.

W Urzędzie Gminy w Żaganiu

- decyzją Nr 15/2019, o zmianie decyzji ustalającej warunki zabudowy, wójt zmienił pierwotną decyzję o WZ w zakresie: szerokości elewacji frontowej budynku na maksymalnie 18 m oraz spadek połąci głównych dachu na 30–45°, bez aktualizacji analizy⁶¹ 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 połąci głównych dachu na 35°–45°.
- decyzją Nr 135/2021, o zmianie decyzji ustalającej warunki zabudowy, zmieniono pierwotną decyzję o WZ, 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 PGW Wody Polskie w sytuacji, gdy część działki objętej decyzją o WZ była położona na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było nierzetelne wypełnianie obowiązków.

⁶⁰ W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ przeprowadza analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków.

⁶¹ W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ przeprowadza analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków.

**Ograniczenia
związane
z naliczaniem opłat
z tytułu wzrostu
wartości
nieruchomości**

Brak uchwalonych MPZP powodował, że gminy nie naliczały opłat, o których mowa w art. 36 i art. 37 ustawy *o planowaniu*. Przeprowadzona analiza tylko w jednej ze skontrolowanych gmin wiejskich⁶² wykazała, że dochody własne gminy (z tego tytułu) można byłoby zwiększyć o ponad 6,2 mln zł, w okresie niespełna czterech lat. Osiągnięcie takich dochodów wymagałoby ziszczenia się 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 %, braku skutecznego odwołania stron oraz wypłacalności zobowiązanego.

**Opóźnienia
w wydawaniu decyzji
administracyjnych**

Zaledwie w trzech skontrolowanych urzędach⁶³ decyzje były wydawane w terminie określonym w *k.p.a.* oraz ustawie *o planowaniu*. Średni czas prowadzonych postępowań administracyjnych trwał 83 dni (rys. 13), przy czym maksymalna długość postępowania w jednej z gmin wynosiła 482 dni⁶⁴. Termin wydania decyzji wynosi 90 dni, a w przypadku decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁶⁵ termin ten wynosi 21 dni. Do terminów tych nie wlicza się okresów uzgodnień⁶⁶.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Kłodawa**, pięć decyzji z 40 analizowanych, wydano po terminie 90 dni od dnia wpływu wniosku do urzędu (nie wydawano w tych sprawach postanowień o zawieszeniu postępowań), tj. po następującej ilości dni od wszczęcia postępowań (z wyłączeniem okresów uzgodnień dokonywanych z odpowiednimi organami): 92, 101, 101, 103, 176. Urząd również nie informował stron o niezłatwieniu spraw w terminie i nie wskazywał nowych terminów załatwienia spraw, pomimo że art. 36 § 1 *k.p.a.* stanowi, że: *o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia*.

W **Urzędzie Miejskim w Czchowie**, spośród 40 skontrolowanych postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji, w 26 z nich (25 decyzji o WZ i jedna decyzja o ustaleniu inwestycji celu publicznego) wydanych zostało z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 159 dni.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości była konieczność wykonania innych pilniejszych zadań.

Pomimo opóźnień w wydawaniu decyzji, w ośmiu urzędach⁶⁷ decyzje administracyjne (wydawane po 3 stycznia 2022 r.) nie zawierały wymaganych pouczeń⁶⁸ o prawie do wniesienia żądania (o którym mowa w art. 51 ust. 2h, art. 64 ust. 1 ustawy *o planowaniu*) w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji.

⁶² Z kontroli rozpoznawczej (Nr R/22/003/LZG) prowadzonej w Urzędzie Gminy Deszczno.

⁶³ Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Żagań.

⁶⁴ Urząd Gminy Kłodawa.

⁶⁵ Wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora.

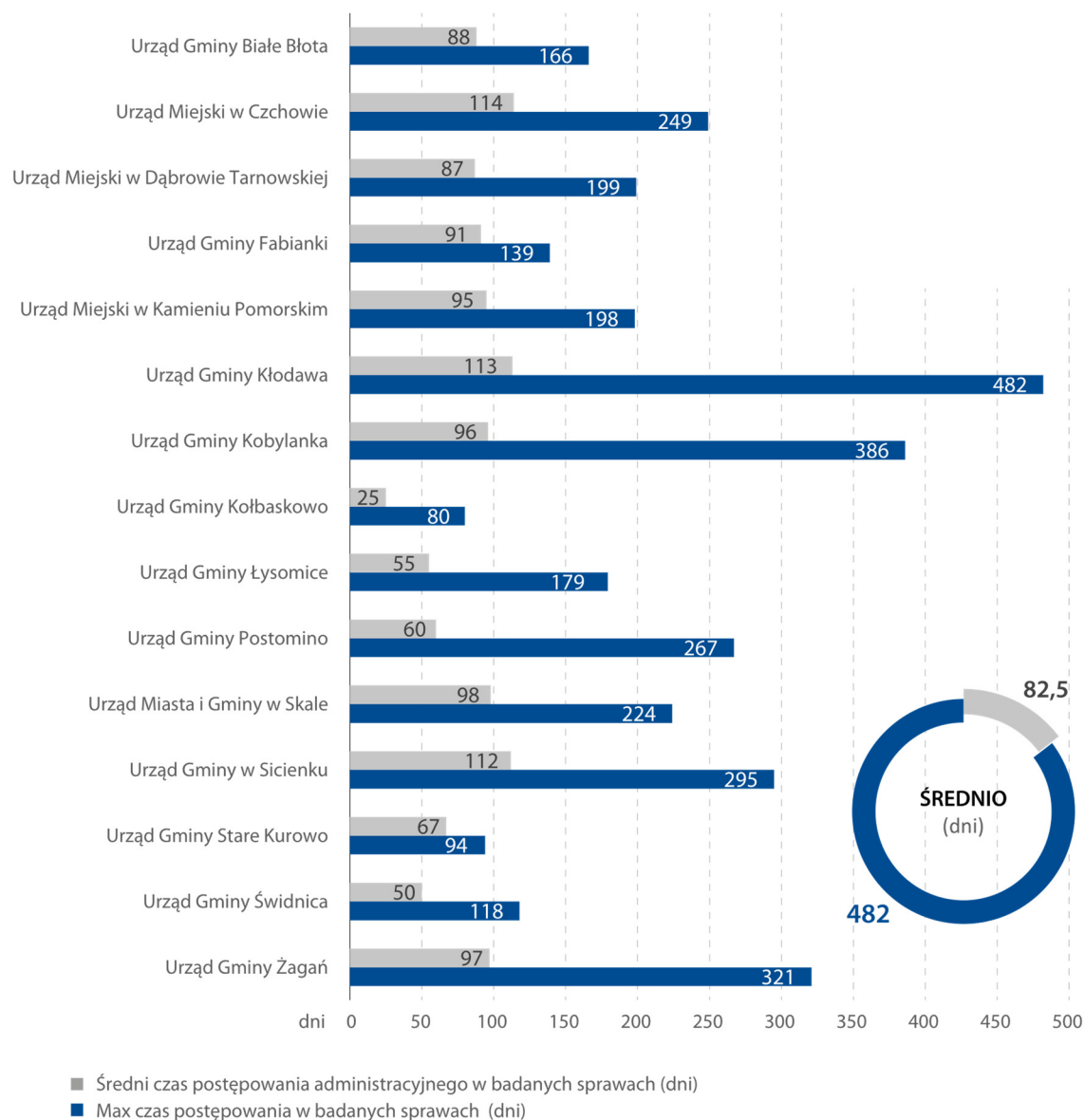
⁶⁶ Art. 64 ustawy *o planowaniu* stanowi: ust.1. Przepisy art. 51 ust. 2–3, art. 52, art. 53 ust. 3–5a i 5c–5f oraz art. 54–56 stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy, z tym że: pkt 1) termin, o którym mowa w art. 51 ust. 2, wynosi 90 dni, a w przypadku decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy – *Prawo budowlane*, termin ten wynosi 21 dni.

⁶⁷ Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

⁶⁸ Wprowadzonych ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane* oraz ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – Dz. U. poz. 1986.

Rysunek nr 13

Czas trwania postępowania administracyjnego dotyczący wydania decyzji o WZ



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Żagań**, wszystkie wydane decyzje po 3 stycznia 2022 r. nie zawierały wymaganych pouczeń (o prawie do wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji).

W **Urzędzie Gminy Świdnica**, we wszystkich skontrolowanych decyzjach wydanych po 3 stycznia 2022 r. nie zamieszczano pouczeń, o prawie do wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary w przypadku niewydania w terminie decyzji.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było przeoczenie.

Nierealizowanie obowiązku związanych z wygaszaniem decyzji

W trzech skontrolowanych jednostkach⁶⁹, wójt nie wygasił decyzji o warunkach zabudowy lub nie opracował (i nie opublikował) wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji, pomimo nałożonego na niego obowiązku określonego w art. 65 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu lub art. 546 ustawy Prawa wodnego.

⁶⁹ Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Świdnica.

Stosownie do art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy *o planowaniu*, organ, który wydał decyzję, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę.

Zgodnie z art. 546 ust. 1 ustawy *Prawo wodne*, dotychczas wydane na podstawie art. 50 i art. 59 ustawy *o planowaniu* decyzje, dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wygasły z dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 546 ust. 5 i 6 ww. ustawy wójt, w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zobowiązany był do opracowania wykazu takich decyzji, przekazania ich właściwym miejscowo organom administracji architektoniczno-budowlanej, nadzoru budowlanego oraz zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy.

Przykłady

Wójt Gminy Białe Błota nie opracował i nie opublikował wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o WZ i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla nieruchomości znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

W **Urzędzie Gminy Świdnica**, jedna z decyzji wydanych w 2019 r. nie została wygaszona na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy *o planowaniu* (w trybie art. 162 § 1 pkt 1 *k.p.a.*), pomimo, że pozwolenie na budowę dotyczące tej samej działki uzyskała inna osoba.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości była konieczność realizacji innych obowiązków oraz przeoczenie.

Nierzetelne dokumentowanie czynności

W sześciu urzędach⁷⁰ pracownicy nierzetelnie realizowali obowiązek dokumentowania czynności, tj. nie zakładali na bieżąco i nie prowadzili metryki spraw lub aktach sprawy brak było wydruków metryk prowadzonych elektronicznie⁷¹. Artykuł 66a § 1, § 2 *k.p.a.* stanowi, że w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy, w której wskazuje się wszystkie osoby⁷², 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 *k.p.a.* metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Czchowie**, w żadnym z 40 skontrolowanych postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji, nie prowadzono metryk spraw, co było niezgodne z art. 66a *k.p.a.* W urzędzie opracowano wzór metryki do stosowania w prowadzonych postępowaniach. Z uwagi na dużą liczbę wniosków i ich skomplikowany charakter brakowało czasu na zakładanie metryk, gdyż wszystkie sprawy z zakresu zagospodarowania i planowania przestrzennego prowadziła tylko jedna osoba.

W **Urzędzie Gminy w Starym Kurowie**, w aktach prowadzonych spraw nie zakładano metryk spraw, do czego zobowiązywał przepis art. 66a *k.p.a.*

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było przeoczenie tych uregulowań, bądź konieczność realizacji innych obowiązków lub niewystarczającej obsady kadrowej⁷³.

⁷⁰ Urząd Miejski w Czchowie, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

⁷¹ Urząd Miasta i Gminy w Skale.

⁷² M.in. pracowników urzędu, osobę opracowującą projekt decyzji o WZ.

⁷³ Urząd Miejski w Czchowie.

Nieprzestrzeganie obowiązków informacyjnych wynikających z przepisów z RODO

Obowiązki związane z ochroną danych osobowych pominięto w dziewięciu⁷⁴ skontrolowanych urzędach. Urzędy nie przekazywały wnioskodawcom ubiegającym się o wydanie decyzji o WZ 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)⁷⁵. 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.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Postomino**, nie przekazywano osobom będącym stronami postępowań informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia RODO.

W **Urzędzie Gminy Kołbaskowo**, w żadnym z 40 analizowanych postępowań, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, nie przekazywano informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia RODO.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było przeoczenie.

Nieprawidłowe dokumentowanie dotyczące opłaty skarbowej

Prawidłowe dokumentowanie obowiązków związanych z poborem (lub zastosowanej podstawy prawnej niepobrania, zwolnienia lub wyłączenia) opłaty skarbowej zostało pominięte przez pracowników dziewięciu⁷⁶ skontrolowanych urzędów. Ustalono, że na wnioskach o wydanie decyzji oraz w decyzjach o WZ brak było adnotacji dotyczące opłaty skarbowej (lub zastosowanym zwolnieniu), podczas gdy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej⁷⁷ 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 wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji) jest zwolniony od opłaty skarbowej.

⁷⁴ Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Gminy Postomino, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

⁷⁵ Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1.

⁷⁶ Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Gminy Postomino, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

⁷⁷ Dz. U. Nr 187, poz.1330.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Kamieniu Pomorskim** ustalono, że w żadnej z analizowanych spraw nie zamieszczono adnotacji o poborze opłaty skarbowej lub podstawie prawnej jej niepobrania/zwolnienia/wyłączenia.

W **Urzędzie Gminy Żagań**, na wnioskach o wydanie decyzji oraz w decyzjach o WZ brak było adnotacji o poborze opłaty skarbowej (lub zastosowanym zwolnieniu).

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było przeoczenie.

W toku kontroli stwierdzono również inne nieprawidłowości:

a) Zaniedbywanie obowiązków informacyjnych

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Kłodawa** na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu w zakładce *Procedury – Gospodarka komunalna i mieniem*, w dniu 29.02.2004 r. udostępniono i nie modyfikowano opisów dotyczących m.in. wymogów odnośnie składanych do urzędu wniosków o wydanie decyzji o WZ oraz procedur wydawania decyzji w tych sprawach.

W **Urzędzie Gminy Kobylanka**, w przypadku wszystkich analizowanych decyzji w sprawie przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy brak było pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, a w treści decyzji brak było uzasadnienia prawnego, tj. wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Powyższe naruszało przepis art. 107 § 1 pkt 7 *k.p.a.* (określający obligatoryjne elementy pouczenia) oraz art. 107 § 3 *k.p.a.* (określający wymogi odnoszące się do sposobu redagowania uzasadnienia faktycznego i prawnego).

b) Brak zapewnienia wnioskodawcom wszystkich praw

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Łysomice**, w trakcie prowadzenia 13 postępowań o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego z 2019 r. i 2022 r., Urząd przed wydaniem decyzji nie zawiadomił stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz żądań, co było niezgodne z art. 10 § 1 *k.p.a.*

W **Urzędzie Gminy Stare Kurowo**, nie informowano stron o prawie wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, do czego organ był zobowiązany na podstawie art. 73 § 1 *k.p.a.*, naruszając tym zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu. Zgodnie z art. 73 § 1 *k.p.a.*, strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

c) Brak wezwań lub zawiadomień

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Sicienko**, w dwóch przypadkach nie wezwano wnioskodawców do uzupełnienia braków we wnioskach, co było niezgodne z art. 64 § 2 *k.p.a.*, a w jednym postępowaniu nie pozostawiono sprawy bez rozpatrzenia i prowadzono postępowanie administracyjne pomimo tego, że wnioskodawca nie uzupełnił wniosku w terminie. Zgodnie z art. 64 § 2 *k.p.a.*, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W **Urzędzie Gminy Kobylanka**, w przypadku sześciu postępowań administracyjnych w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu/ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego nie zawiadomiono wszystkich

**Inne
nieprawidłowości
w postępowaniach
administracyjnych**

osób będących stronami w sprawie o wszczęciu postępowania, co stanowiło wymóg art. 61 § 4 *k.p.a.*. Powyższe mogło spowodować też, że w sposób wyczerpujący nie zebrano materiału dowodowego od wszystkich stron, a wobec tego nie rozpatrzono tego materiału, co było wymogiem określonym w art. 77 § 1 *k.p.a.*

d) Brak odpowiedniego trybu wydawania decyzji o WZ

Przykład

W **Gminie Żagań** (gmina wiejska) przewidziano⁷⁸, że wydawanie decyzji o WZ będzie następować obligatoryjnie w trybie rozprawy administracyjnej (art. 89 *k.p.a.*). Jednak żadna z wydanych w tym urzędzie decyzji o WZ nie została poprzedzona rozprawą administracyjną.

Na powstanie powyższych nieprawidłowości, zdaniem NIK, wpłynęła nieskuteczna kontrola zarządcza nad realizacją zadań.

5.3. Nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań

Słabość kontroli zarządczej

Ustalenia kontroli wskazują na brak prawidłowego i skutecznego nadzoru nad realizacją przez pracowników urzędów zadań objętych niniejszą kontrolą.

Biorąc pod uwagę przygotowanie organizacyjne i kadrowe, w ocenie NIK do powstania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, przyczyniła się również słabość kontroli zarządczej.

W art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁷⁹ uregulowano konieczność zapewnienia w jednostkach sektora finansów publicznych funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Standardy kontroli zarządczej (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸⁰) w części *B – Cele i zarządzanie ryzykiem*, pkt 6–8 stanowią, że określa się cele i zadania oraz mierniki dla ich monitorowania, w co najmniej rocznej perspektywie. Ponadto nie rzadziej niż raz w roku dokonuje się identyfikacji ryzyka w odniesieniu do określonych celów i zadań, poddaje się analizie zidentyfikowane ryzyka, mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Odpowiedzią na konkretne ryzyko powinno być opracowanie stosownych mechanizmów kontroli.

We wszystkich skontrolowanych urzędach nie funkcjonowała w pełni skuteczna kontrola zarządcza nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Kłodawa**, zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ nie były przedmiotem skutecznej kontroli zarządczej. Wójt gminy nie składała corocznie oświadczeń o funkcjonowaniu kontroli zarządczej. W dokumentacji Urzędu dotyczącej funkcjonowania w latach 2019–2023 (I półrocze) kontroli zarządczej, w szczególności w zarządzeniach wójta gminy w sprawie ustalenia celów i zadań urzędu gminy, rejestrach ryzyk, ankietach dotyczących analiz i ocen ryzyk do planów audytów wewnętrznych, planach audytu, nie definiowano: celów, zadań oraz mierników i ryzyk związanych z wydawaniem decyzji o WZ⁸¹.

⁷⁸ W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wiejskiej 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.

⁷⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁸⁰ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁸¹ W konsekwencji w dokumentacji Urzędu za lata 2019–2022 oraz za I półrocze 2023 r. brak było stosownych zapisów w tym zakresie, tj. czy wystąpiły ryzyka (a jeżeli tak – czy określano działania naprawcze), na ile określone cele i zadania zostały zrealizowane, czy osiągnięto zakładane mierniki.

Nieprawidłowa i nierzetelna ewidencja

W **Urzędzie Gminy Stare Kurowo**, zagadnienia związane z wydawaniem decyzji o WZ nie były przedmiotem kontroli zarządczej. Z corocznych zbiorczych raportów identyfikacji ryzyk wynika, że w zakresie objętym kontrolą NIK nie formułowano celów wraz z zadaniami i miernikami, ani nie dokonywano identyfikacji ryzyk do wyznaczonych celów i zadań.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było niezwracanie należytej uwagi na system kontroli zarządczej.

Zaledwie w trzech skontrolowanych urzędach⁸², pracownicy prawidłowo realizowali zadania związane z prowadzeniem rejestru decyzji o WZ lub rzetelnie prowadzili sprawozdawczość objętą sprawozdaniem *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Błędy w pozostałych urzędach dotyczyły liczby wydanych decyzji o WZ, powierzchni nieruchomości objętych decyzjami lub sposobu prowadzenia ewidencji.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Białe Błota**, stopień szczegółowości prowadzonych przez Urząd rejestrów decyzji o WZ oraz rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego za lata 2019–2023 nie odpowiadał wymaganiom wzorów rejestrów określonych odpowiednio w załącznikach nr 1 i nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru. Natomiast w rejestrze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym (zał. nr 3) brakowało wpisu nazwy organu wydającego decyzję. Dodatkowo w rejestrze z 2019 r. stwierdzono brak wpisów w kolumnach dotyczących Lp. 1–3.

W **Urzędzie Gminy Żagań**, rejestr był:

- prowadzony niezgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu,
- prowadzony z błędami.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości były błędy pracowników.

Takie działanie naruszało normy 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*⁸³.

Błędy w sprawozdawczości

Dane wykazywane w sprawozdaniach, przez pracowników dziewięciu skontrolowanych urzędów⁸⁴, były nieprawidłowe.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Kłodawa**, wszystkie ww. sprawozdania (za lata 2019–2022) były sporządzone z błędami, gdyż wykazywano w nich nieprawidłowe: liczby wydanych decyzji o WZ oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, powierzchnie objęte tymi decyzjami, a także liczby decyzji negatywnych.

W **Urzędzie Gminy Świdnica**, wskazane w sprawozdaniach PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* za lata 2019–2022 dane dotyczące liczby decyzji o WZ oraz decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego nie były w pełni zgodne z liczbą faktycznie wydanych decyzji w roku, ani decyzji wskazanych w rejestrach wydanych decyzji. Liczba wydanych faktycznie w danym roku decyzji różniła się od liczby wskazanej w sprawozdaniu.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości były błędy pracowników.

Takie działania stanowiły nierzetelną realizację obowiązków sprawozdawczych wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy *o statystyce publicznej*.

⁸² Urząd Miejski w Czchowie, Urząd Gminy Kołbaskowo, Urząd Gminy Postomino.

⁸³ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

⁸⁴ Urząd Gminy Fabianki, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Stare Kurowo, Urząd Gminy Świdnica, Urząd Gminy Żagań.

Nieprzekazywanie decyzji marszałkom województwa

W siedmiu⁸⁵ skontrolowanych urzędach, wbrew obowiązкови określoneму w art. 57 ust. 4 ustawy o *planowaniu*, nie zostały przekazane marszałkom województw kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Przykłady

Burmistrz Kamienia Pomorskiego nie przekazał Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego w latach 2019–2023 łącznie w 31 przypadkach (na 58) kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wójt Gminy Sicienko, w latach 2019–2022 nie przekazywał żadnych kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Jak wynika z wyjaśnień, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było przeoczenie obowiązków wynikających z cytowanego powyżej przepisu.

Mechanizmy korupcyjne

W skontrolowanych urzędach nie opracowano odrębnych procedur normujących przeciwdziałanie powstawaniu konfliktu interesów. Uznano za wystarczające opracowania dotyczące zagadnień etycznych pracowników samorządowych. Tymczasem ustalenia kontroli wskazują, że poza słabością nadzoru, lekceważeniem obowiązków dokumentacyjnych, sprawozdawczych, pomijaniem przepisów istnieje bardzo wysoki poziom ryzyka związanego z konfliktem interesu lub wskazującym na funkcjonowanie mechanizmów korupcyjnych.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Kłodawa**, w sprawach wydania trzech decyzji dotyczących wójta sąsiedniej gminy, zlecano opracowanie projektów decyzji oraz projektów *Analiz funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu*⁸⁶ urbanistyczne, który opracował projekty trzech decyzji negatywnych (z uwagi na niespełnianie jednego z warunków art. 61 ust. 1 ustawy o *planowaniu*), a następnie kolejnemu urbanistycie (zatrudnionemu w urzędzie, którym kierował zainteresowany wydaniem decyzji wójt), który opracował w tych samych sprawach projekty trzech decyzji, ale już pozytywne dla wójta. W tym samym urzędzie⁸⁷, w sprawach interesów majątkowych wójta sąsiedniej gminy, opracowanie projektów pięciu decyzji o warunkach zabudowy⁸⁸, zlecono urbanistycie zatrudnionemu na stanowisku kierownika referatu gospodarki i rozwoju w urzędzie, którym kierował wójt zainteresowany pozytywnym rozstrzygnięciem administracyjnym.

W **Urzędzie Gminy Białe Błota**, działający z upoważnienia Wójta, kierownik referatu gospodarki przestrzennej i nieruchomości Urzędu, na wniosek złożony przez Wójta wydał decyzję o WZ⁸⁹. Wydanie decyzji stanowiło naruszenie art. 25 § 1 pkt 1 *k.p.a.* W powyższym przypadku, zgodnie z art. 26 § 2 pkt 1 *k.p.a.* właściwym do rozpatrzenia wniosku i wydania decyzji był organ wyższego stopnia, tj. samorządowe kolegium odwoławcze. W toku kontroli Wójt uznał, że przedmiotowa decyzja wydana została z naruszeniem przepisów prawa i wystąpił do samorządowego kolegium odwoławczego o jej uchylenie oraz wyznaczenie innego organu do załatwienia ww. sprawy. Postanowieniem z 8 sierpnia 2023 r. samorządowe kolegium odwoławcze orzekło o wznowieniu postępowania i przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia wójtowi sąsiedniej gminy.

⁸⁵ Urząd Gminy Fabianki, Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim, Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobyłanka, Urząd Miasta i Gminy w Skale, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Świdnica.

⁸⁶ Łączna powierzchnia gruntów, w stosunku do których wydano przedmiotowe decyzje wynosiła 2,6862 ha. Decyzje te obejmowały: budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę 20 jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie szeregowej.

⁸⁷ Urząd Gminy Kłodawa.

⁸⁸ Łączna powierzchnia gruntów, w stosunku do których wydano przedmiotowe decyzje wynosiła 7,1724 ha. Decyzje te obejmowały: rozbudowę czterech obiektów inwentarskich, budowę salonu samochodowego z serwisem, budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowę 20 jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie szeregowej.

⁸⁹ Decyzja nr 185/2022 z 2 czerwca 2022 r.

Zdaniem NIK, główną przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było nieprzestrzeganie przez pracowników urzędów zasad bezstronności oraz nieokreślanie przez kierowników jednostek ryzyk związanych z konfliktem interesów.

Nieprawidłowy nadzór nad sposobem korzystania z nieruchomości

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.

Nadzór nad zmianą sposobu korzystania z nieruchomości na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego był nieskuteczny, gdyż w sześciu⁹⁰ gminach ujawniono tereny, na których dokonano bezprawnych zmian przeznaczenia nieruchomości. Zmiany sposobu korzystania polegały na prowadzeniu wielkopowierzchniowej (łączna powierzchnia 203,2 ha) górniczej działalności odkrywkowej, zaburzającej ład przestrzenny, niszczącej nierzadko walory krajobrazowe. Następstwem powyższego było zaniżanie przez przedsiębiorców podstaw opodatkowania podatkami stanowiącymi dochody gminy w łącznej kwocie (za okres objęty kontrolą) ponad 4,8 mln zł⁹¹.

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Żagań**, dla obszarów nieobjętych *MPZP*, nie podejmowano działań identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu. W toku kontroli NIK analizą sposobu zagospodarowania objęto obszary rolne oraz górnicze⁹², ustalając, że część właścicieli nieruchomości zmieniała⁹³ sposób zagospodarowania terenu na obszarach nieobjętych *MPZP* (zdjęcie nr 1 i 2). 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 grunty te były ujęte jako rolne;
- 16 działek geodezyjnych (spośród 84 o łącznej powierzchni 229,0809 ha), na których prowadzona była (przez trzech przedsiębiorców⁹⁴) działalność górnicza na obszarach nieobjętych *MPZP* (według zapisów w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* brak było możliwości wydobywania kruszywa⁹⁵), z tego: trzy były położone na obszarach Natura 2000⁹⁶, a osiem⁹⁷ położone było na obszarach chronionego krajobrazu⁹⁸.

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.

⁹⁰ Urząd Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Kobylanka, Urząd Gminy Łysomice, Urząd Gminy Postomino, Urząd Gminy w Sicienku, Urząd Gminy Żagań.

⁹¹ Urząd Gminy Kłodawa – 262,2 tys. zł, Urząd Gminy Kobylanka – 1808,3 tys. zł, Urząd Gminy Łysomice – 874,4 tys. zł, Urząd Gminy Postomino – 160,8 tys. zł, Urząd Gminy w Sicienku 28,5 tys. zł, Urząd Gminy Żagań – 1710,3 tys. zł.

⁹² 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*.

⁹³ Nie występując do urzędu o wydanie decyzji dotyczących zmiany sposobu użytkowania i zagospodarowania – art. 59 ust. 1 i ust. 2 ustawy o *planowaniu*.

⁹⁴ Którzy zmienili sposób zagospodarowania terenu: m.in. z użytkowania rolniczego na wydobywanie kopaliny.

⁹⁵ M.in. strefa produkcji rolnej.

⁹⁶ Nazwa: *Bory Dolnośląskie*, Kod obszaru: PLB020005, Rodzaj ochrony: Dyrektywa ptasia.

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

⁹⁷ Jedna częściowo.

⁹⁸ *Dolina Bobru*.

Brak pełnej wiedzy pracowników urzędu o sposobie wykorzystania nieruchomości przez przedsiębiorców (na cele prowadzonej działalności gospodarczej, związanej z wydobywaniem, składowaniem i przetwarzaniem kopalin), umożliwił przedsiębiorcom uszczuplanie zobowiązań podatkowych, poprzez składanie nierzetelnych 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 gospodarczej⁹⁹ to roczne wpływy (2023 r.) podatkowe z tego tytułu wynosiłyby szacunkowo 2 267 901 zł przy wynikających z deklaracji (lub informacji) 557 620 zł. Odnośnie, objętych analizą NIK¹⁰⁰, 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 gospodarczej¹⁰¹. 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.

Zdjęcie nr 1

Działka położna w gminie wiejskiej Żagań, której wykorzystanie zostało zmienione z rolnego na górnicze



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 2

Działka położna w gminie wiejskiej Żagań, której wykorzystanie zostało zmienione z rolnego na górnicze



Źródło: materiały kontrolne NIK.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ M.in. w oparciu o dostępne systemy informacji przestrzennej, dane z rejestru gruntów oraz oględziny dokonane z dróg publicznych.

¹⁰¹ Urząd poinformował kontrolera o prowadzeniu wobec podatnika postępowania zmierzającego do określenia prawidłowej podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

W **Urzędzie Gminy Kłodawa** nie podejmowano działań identyfikujących i ograniczających nielegalną zmianę sposobu zagospodarowania terenu. W następstwie powyższego pracownicy nie weryfikowali prawidłowości deklarowania podstaw, stawek i kwot podatków od obszaru (zdjęcie nr 3), na którym na podstawie koncesji z 2009 r., prowadzono działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kopaliny. W toku kontroli NIK, przedsiębiorca złożył korekty ww. deklaracji (za lata: 2019, 2020, 2021, 2022, 2023), w których zadeklarował wysokość podatku od nieruchomości wykorzystywanych w celu prowadzenia działalności gospodarczej ogółem na kwotę o 16 049,73 zł większą, niż w deklaracjach pierwotnie składanych do Urzędu, oraz zadeklarował wysokość podatku od pozostałych nieruchomości w kwocie 246 171,90 zł (w deklaracjach pierwotnie składanych do Urzędu za ww. lata nie wykazywał żadnych kwot z tego tytułu). Łącznie kwota wynikająca ze złożonych przez podatnika przedmiotowych korekt (łącznie kwota zwiększeń podatku od nieruchomości) wynosiła 262 221,63 zł. Przedsiębiorca podczas kontroli NIK wpłacił na konto gminy ww. kwotę (należność główna oraz odsetki) w związku ze złożeniem ww. korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2019, 2020, 2021, 2022 oraz za rok 2023 (do sierpnia).

Zdjęcie nr 3

Działka położona w gminie Kłodawa, której wykorzystanie zostało zmienione z rolnego na górnicze



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdaniem NIK, główną przyczyną wystąpienia nieprawidłowości był nieskuteczny nadzór nad sposobem wykorzystywania nieruchomości.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Głównym celem kontroli było ustalenie, czy organy wykonawcze gmin prawidłowo wydawały decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy urzędy gmin były organizacyjnie i kadrowo przygotowane do prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu? 2. Czy postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu były prowadzone prawidłowo i rzetelnie? 3. Czy organy wykonawcze gmin zapewniły prawidłowy i skuteczny nadzór nad realizacją kontrolowanych zadań?
Zakres podmiotowy	Czynności kontrolne przeprowadzono w 15 jednostkach. Do próby wybrano urzędy gmin położone na terenie czterech województw (kujawsko-pomorskie, małopolskie, lubuskie, zachodniopomorskie), kierując się: presją w zakresie zabudowy, udziałem powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz położeniem w sąsiedztwie miast.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 cyt. ustawy (legalności, gospodarności i rzetelności).
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. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 12 czerwca 2023 r. do dnia 3 października 2023 r.
Wnioski pokontrolne	<p>Działając na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK, skierowano 15 wystąpień pokontrolnych do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek, w których sformułowano łącznie 125 wniosków pokontrolnych. Wnoszono w szczególności o:</p> <ul style="list-style-type: none"> – uwzględnianie w decyzjach o WZ wyników analizy urbanistycznej oraz uzgodnień z innymi organami; – poprzedzanie wydania decyzji o WZ rzetelną weryfikacją w zakresie potrzeby uzgodnień z wymaganymi organami; – aktualizowanie <i>Analiz funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu</i> w przypadku wydawania decyzji o zmianie decyzji o warunkach zabudowy; – respektowanie procedury ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; – rzetelne informowanie na stronie podmiotowej BIP urzędu gminy o procedurze dotyczącej wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz o terminie ich wydawania; – terminowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; – informowanie stron postępowań administracyjnych o braku możliwości załatwienia spraw w terminie oraz wskazywanie nowego terminu załatwienia spraw; – egzekwowanie dokumentów wymaganych przepisem art. 63 ust. 5 ustawy o <i>planowaniu</i> podczas prowadzenia postępowań z zakresu przeniesienia warunków i praw decyzji o WZ; – wszczynanie postępowań dotyczących wydania decyzji o WZ bez zbędnej zwłoki; – stwierdzanie wygaśnięcia decyzji o WZ w sytuacji wystąpienia przesłanki wskazanej w art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o <i>planowaniu</i>;

- zapewnienie zamieszczania w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy prawidłowych zapisów dotyczących występowania lub braku w obszarze objętym inwestycją urządzeń infrastruktury technicznej;
- wykluczenie od sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy osób nie zapewniających pełnej bezstronności prowadzonych postępowań administracyjnych;
- zapewnienie jednolitości rozstrzygnięć przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy;
- przekazywanie marszałkowi województwa kopii wszystkich wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- podjęcie działań mających na celu partycypację właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej;
- przeprowadzanie analiz dotyczących wpływu wydanych decyzji o warunkach zabudowy na przyszłe wydatki związane z rozwojem gminy;
- wskazanie w *Regulaminie organizacyjnym*, referatu realizującego zadania związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy,
- ujęcie w zakresach czynności i obowiązków pracowników zadań dotyczących prowadzenia ewidencji decyzji o WZ oraz sporządzania sprawozdań PZP-1;
- dochowywanie kolejności sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, dla których zostało ono określone jako obowiązkowe;
- zakładanie i bieżące prowadzenie metryki sprawy (art. 66a § 1, § 2 *k.p.a.*) podczas prowadzenia postępowań dotyczących decyzji o WZ;
- informowanie stron postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o przetwarzaniu ich danych osobowych;
- zamieszczanie w decyzjach wymaganych ustawą o *planowaniu*, pouczeń;
- zapewnienie stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego;
- dokonywanie adnotacji dotyczących opłaty skarbowej na dokumentach związanych z wydawaniem decyzji o WZ;
- aktualizowanie na bieżąco na stronie podmiotowej BIP oraz na stronie internetowej urzędu gminy informacji o wysokości opłat za wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- identyfikowanie i ograniczanie nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu;
- rzetelne prowadzenie rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz zgodnie z wymaganym wzorem;
- bezbłędne sporządzanie sprawozdań PZP-1 (*Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*);
- zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

**Informacje
o realizacji wniosków
pokontrolnych**

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu na 29.12.2023 r. zrealizowano 93 wnioski (74,4 %) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 21 wniosków (16,8 %).

Pozostałe informacje

Kontrola *Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (P/23/090)* została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. W kontroli uczestniczyły cztery delegatury NIK: Delegatura w Bydgoszczy, Delegatura w Krakowie, Delegatura w Szczecinie, Delegatura w Zielonej Górze.

W wyniku kontroli Delegatura NIK w Szczecinie skierowała dwa zawiadomienia:

- o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia czynu z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* przez jednego z wójtów. Postanowieniem prokuratora rejonowego z 17.10.2023 r. zostało wszczęte śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków przez wójta w okresie od 2019 r.

do 1 września 2023 r. poprzez niezapewnienie właściwego nadzoru nad kontrolą zgłaszanych deklaracji na podatek od nieruchomości,

- o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia czynu z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* przez jednego z wójtów. Postanowieniem prokuratora rejonowego z 1.12.2023 r. zostało wszczęte śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków służbowych przez wójta poprzez zaniechanie podjęcia działań w celu prawidłowego określenia zobowiązania podatkowego właścicieli wydzierżawionego gruntu, co skutkowało заниzeniem podatku od nieruchomości i dochodów gminy.

Finansowe rezultaty kontroli (według stanu na 29.12.2023 r.) wyniosły 24 512 843 zł (finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości), z tego:

- 15 172 634 zł – uszczuplenia środków lub aktywów,
- 9 077 209 zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami,
- 263 000 zł – potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Gminy Białe Błota	Dariusz Fundator Wójt Gminy Białe Błota
2.		Urząd Gminy Fabianki	Zbigniew Słomski Wójt Gminy Fabianki
3.		Urząd Gminy Łysomice	Piotr Kowal Wójt Gminy Łysomice
4.		Urząd Gminy w Sicienku	Piotr Chudzyński Wójt Gminy Sicienko
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miejski w Czchowie	Marek Chudoba Burmistrz Miasta Czchów
6.		Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej	Krzysztof Kaczmarek Burmistrz Dąbrowy Tarnowskiej
7.		Urząd Miasta i Gminy w Skale	Krzysztof Wójtowicz Burmistrz Miasta i Gminy Skala
8.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim	Stanisław Kuryłło Burmistrz Kamienia Pomorskiego
9.		Urząd Gminy Kobylanka	Julita Pilecka Wójt Gminy Kobylanka
10.		Urząd Gminy Kołbaskowo	Małgorzata Schwarzwald Wójt Gminy Kołbaskowo
11.		Urząd Gminy Postomino	Janusz Bojkowski Wójt Gminy Postomino
12.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Gminy Kłodawa	Anna Mołodciak Wójt Gminy Kłodawa
13.		Urząd Gminy Stare Kurowo	Magdalena Szydełko Wójt Gminy Stare Kurowo
14.		Urząd Gminy Świdnica	Izabela Mazurkiewicz-Kąkol Wójt Gminy Świdnica
15.		Urząd Gminy Żagań	Leszek Ochrymczuk Wójt Gminy Żagań

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Gminy Białe Błota	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - weryfikacja spełnienia warunków do wydania decyzji. 	<ul style="list-style-type: none"> - wady proceduralne postępowań, - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - nieprzepracowanie i opublikowanie wykazu wygaszonych z mocy prawa decyzji o warunkach zabudowy, - nierzetelny rejestr decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
2.	Urząd Gminy Fabianki	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - weryfikacja spełnienia warunków do wydania decyzji. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - wady proceduralne postępowań, - nierzetelne sporządzanie sprawozdań, - nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego kopii decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
3.	Urząd Gminy Łysomice	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - weryfikacja spełnienia warunków do wydania decyzji. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - wady proceduralne postępowań, - nierzetelne sporządzanie sprawozdań, - brak ograniczania nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
4.	Urząd Gminy w Sicienku	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - weryfikacja spełnienia warunków do wydania decyzji. 	<ul style="list-style-type: none"> - wady proceduralne postępowań, - nierzetelne sporządzanie sprawozdań, - brak ograniczania nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu, - nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego kopii decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
5.	Urząd Miejski w Czchowie	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - weryfikacja spełnienia warunków do wydania decyzji, - rzetelna sprawozdawczość. 	<ul style="list-style-type: none"> - niepełne dokumentowanie, - niepełne uwzględnianie wyników uzgodnień, - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
6.	Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - weryfikacja spełnienia warunków do wydania decyzji, - rzetelna sprawozdawczość. 	<ul style="list-style-type: none"> - niepełne dokumentowanie, - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - wadliwy rejestr wydanych decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Urząd Miasta i Gminy w Skale	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - badanie przesłanek do wydania decyzji. 	<ul style="list-style-type: none"> - niepełne przygotowanie organizacyjne, - zobowiązanie wnioskodawców do opracowania projektów decyzji, - niepełne dokumentowanie, - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - nierzetelna sprawozdawczość, - nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Małopolskiego kopii decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
8.	Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - pobieranie opłat adiacenckich. 	<ul style="list-style-type: none"> - niepełne dokumentowanie, - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - błędy w sprawozdawczości, - wadliwy rejestr decyzji, - nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego kopii decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
9.	Urząd Gminy Kobylanka	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - pobieranie opłat adiacenckich, - rzetelne sporządzanie sprawozdań. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - braki w dokumentowaniu, - brak jednolitości rozstrzygnięć przy wydawaniu decyzji, - nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego kopii decyzji, - nierzetelne prowadzenie rejestru decyzji, - brak ograniczania nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
10.	Urząd Gminy Kołbaskowo	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - pobieranie opłat adiacenckich, - rzetelne sporządzanie sprawozdań, - terminowe przekazywanie Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. 	<ul style="list-style-type: none"> - niepełne dokumentowanie, - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Urząd Gminy Postomino	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - rzetelne sporządzanie sprawozdań. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych, - niepełne dokumentowanie, - brak analiz dotyczących wpływu decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury, - brak ograniczania nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
12.	Urząd Gminy Kłodawa	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie organizacyjne. 	<ul style="list-style-type: none"> - błędy przy dokumentowaniu czynności oraz w trakcie postępowania administracyjnego, - sporządzanie projektów decyzji o warunkach zabudowy przez osoby nie zapewniających bezstronności prowadzonych postępowań, - brak jednolitości rozstrzygnięć przy wydawaniu decyzji, - wadliwe decyzje administracyjne, - brak ograniczania nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu, - nieprawidłowości w prowadzeniu rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy, - brak analiz dotyczących wpływu decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury, - nierzetelna sprawozdawczość, - brak działaleń mających na celu partycypację właścicieli nieruchomości w opłatach wynikających ze wzrostu ich wartości nieruchomości, - nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Lubuskiego kopii decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
13.	Urząd Gminy Stare Kurowo	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieaktualne dokumenty planistyczne, - błędy przy dokumentowaniu czynności oraz w trakcie postępowania administracyjnego, - nieprawidłowości w prowadzeniu rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy, - brak analiz dotyczących wpływu decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury, - nierzetelna sprawozdawczość, - brak działaleń mających na celu partycypację właścicieli nieruchomości w opłatach wynikających ze wzrostu ich wartości nieruchomości, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Urząd Gminy Świdnica	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie organizacyjne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby. 	<ul style="list-style-type: none"> - niespektowanie, procedury ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, - błędy przy dokumentowaniu czynności oraz w trakcie postępowania administracyjnego, - wadliwe decyzje administracyjne, - niepodjęcie działań zmierzających do wygaszenia decyzji, - nieprawidłowości w prowadzeniu rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy, - nierzetelna sprawozdawczość, - brak działań mających na celu partycypację właścicieli nieruchomości w opłatach wynikających ze wzrostu ich wartości nieruchomości, - nieprzekazywanie Marszałkowi Województwa Lubuskiego kopii decyzji, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.
15.	Urząd Gminy Żagań	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - opracowane dokumenty planistyczne, - opracowanie analiz urbanistycznych przez uprawnione osoby, - terminowe prowadzenie postępowań. 	<ul style="list-style-type: none"> - niespektowanie, procedury ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, - błędy przy dokumentowaniu czynności oraz w trakcie postępowania administracyjnego, - wadliwe decyzje administracyjne, - brak ograniczania nielegalnych zmian sposobu zagospodarowania terenu, - nieprawidłowości w prowadzeniu rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy, - brak analiz dotyczących wpływu decyzji o WZ na przyszłe wydatki dotyczące infrastruktury, - nierzetelna sprawozdawczość, - brak działań mających na celu partycypację właścicieli nieruchomości w opłatach wynikających ze wzrostu ich wartości nieruchomości, - nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

6.2.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Zadania własne gminy

1. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują m.in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 pkt 1). W dniu 13 listopada 2020 r. weszły w życie przepisy wprowadzone ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o *zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*¹⁰². Zmiany objęły ponad 20 aktów prawnych, w tym kilka bezpośrednio wiążących się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* znalazła się – po raz pierwszy w ustawodawstwie krajowym – podstawa prawna dla strategii rozwoju gminy, a także znalazły się szczegółowe regulacje dotyczące sporządzania tego dokumentu. W art. 10e ustawy o *samorządzie gminnym* wskazano, że gmina może opracować strategię rozwoju gminy, strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę. Zgodnie z art. 10e ust. 3 tej ustawy, strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności:

- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym,
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy,
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,
- obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa*, wraz z zakresem planowanych działań,
- obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań,
- system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych,
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Projekt strategii rozwoju gminy opracowuje wójt oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa (art. 10 f ust. 2). Zarząd województwa wydaje opinię, o której mowa w ust. 2, w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa (ust. 3).

Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały (ust. 4). Strategia podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gminy, albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa (ust. 4). Zgodnie z postanowieniami art. 10 f ust. 5 do aktualizacji strategii rozwoju gminy stosuje się ust. 1–4.

¹⁰² Dz. U. poz. 1378.

**Dokumenty
planistyczne**

2. Ustawa o *planowaniu* jest podstawowym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o *planowaniu* ład przestrzenny należy rozumieć 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.

Stosownie do z art. 3 ust. 1 ustawy o *planowaniu*, kształtowanie i prowadzenie polityki w zależności od obszaru jakiego ona dotyczy należy do gminy (dla terenu gminy). Gmina realizuje zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni, przede wszystkim poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych).

Studium

3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne. Jest to przede wszystkim akt określający założenia lokalnej polityki przestrzennej gminy. W *Studium* władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim poprzez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, obszarów chronionych i innych wskazanych w ustawie. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o *planowaniu*, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania *Studium*, które zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy sporządza się dla całego obszaru gminy. Organem sporządzającym *Studium* jest zgodnie z ust. 2 wójt (burmistrz). Sporządzenie i uchwalenie *Studium* jest obowiązkowe. *Studium* nie jest aktem prawa miejscowego (nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnej), ale wiąże gminę przy uchwaleniu *MPZP* jako aktu prawa miejscowego, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami *Studium*.

Organem właściwym do sporządzenia *Studium* jest wójt, burmistrz. Procedurę inicjuje podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia *Studium*, natomiast w sytuacji, gdy w gminie obowiązuje uchwalone *Studium* władze gminy mają obowiązek dokonywania okresowej oceny jego aktualności (na podstawie art. 32 ustawy). Po dokonaniu weryfikacji rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności *Studium*, natomiast w sytuacji jego nieaktualności lub w części rada gminy zobowiązana jest do jego zmiany. Ustawa nie przewiduje jednakże terminu w jakim należy rozpocząć prace nad *Studium*, więc o ile rada gminy nie zobowiąże organu odpowiednim terminem w ww. uchwale ma on swobodę co do terminu. Organ sporządzający *Studium* ma obowiązek ogłoszenia o fakcie podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania *Studium*, obowiązkowo poprzez obwieszczenie oraz ogłoszenie w prasie o zasięgu lokalnym, a od 24 czerwca 2020 r. obowiązkowo udostępnia również w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie internetowej (art. 11 pkt 1 ustawy o *planowaniu*). Projekt *Studium* sporządzany jest przy udziale organów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Udział ten jest niezbędny, ponieważ *Studium* stanowi syntezę polityki przestrzennej gminy oraz ustaleń zawartych w ponadlokalnych aktach planowania. Organy powinny być zawiadomione pisemnie o przystąpieniu do sporządzania *Studium*. Stanowisko organu może mieć formę uzgodnienia albo opinii. W przypadku uzgodnienia pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci *Studium*, natomiast w przypadku opinii, nawet negatywne stanowisko organu opiniującego nie stoi na przeszkodzie w uchwaleniu *Studium* w kształcie przygotowanym przez organ sporządzający projekt. W konsekwencji uchwalenia przez radę gminy *Studium*, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ skutkuje, co do zasady nieważnością uchwały w całości lub w części. Istotnym jest możliwość zaskarżenia przez gminę negatywnego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

stanowiska (postanowienia) uprawnionego organu (na podstawie art. 106 § 5 *k.p.a.*), nie istnieje natomiast potrzeba zaskarżania negatywnych opinii, ponieważ nie wiążą one organów gminy.

4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o *planowaniu*, *MPZP* jest aktem prawa miejscowego, tj. powszechnie obowiązuje na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Planowanie miejscowe w gminach jest fakultatywne, ponieważ ustawa nie przewiduje uchwalania *MPZP*, jako obowiązkowego zadania własnego gminy. Tak więc należy przyjąć, 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*. Ponadto gmina określa obszary na których istnieje obowiązek uchwalania planów miejscowych wynikający z innych ustaw. Inicjatywa w zakresie przystąpienia do sporządzania *MPZP* należy do organów gminy – zarówno wójta, burmistrza, jak i rady gminy. Przed przystąpieniem do sporządzenia *MPZP* należy, zgodnie z art. 14 ust. 5 cyt. ustawy dokonać merytorycznej analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium, a także czynności technicznych przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu zawiera część tekstową przesądzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzania planu określonego w niej obszarze oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Ustawa zobowiązuje organ wykonawczy do sporządzenia projektu *MPZP* zgodnie z ustaleniami Studium i odrębnymi przepisami odrębnymi.

Decyzja o WZ

5. Stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o *planowaniu*, w sytuacji obszaru pozbawionego *MPZP* określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ustawy);
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 59 ustawy).

Stosownie do ustawy o *planowaniu*:

- art. 59: Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio. Przepis stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku. W przypadku braku¹⁰³ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego budowa obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1, 1a, 3 i pkt 16 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*, wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa wyżej bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości: wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania;

¹⁰³ Art. 59 ust 2a ustawy o *planowaniu* został dodany ustawą z dnia 17 września 2021 r. o *zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2021 r. poz.1986) i wszedł w życie z dniem 3 stycznia 2022 r.

- decyzję o warunkach zabudowy, z zastrzeżeniem decyzji o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych, wydaje wójt (burmistrz) po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się art. 53 ust. 5b i 5c. Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5¹⁰⁴, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej;
- art. 61. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:
 - 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, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Warunek uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem;
 - 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;
 - 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi;
 - 6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze:
 - a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o *przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
 - b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu,
 - c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.
 Powyższych przepisów nie stosuje się do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.
- art. 62: Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

¹⁰⁴ Osoba ta musi spełniać jeden z warunków określonych w powołanym przepisie w szczególności chodzi o urbanistę lub osobę posiadającą dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej.

- 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
- 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

W przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 8 lub art. 25 ustawy z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji*, w której przewidziano zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu, organ:

- 1) odmawia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;
- 2) zawiesza postępowanie w sprawie wydania albo zmiany decyzji o warunkach zabudowy, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej uchwały, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale;
- 3) podejmuje zawieszony postępowanie w sprawie wydania albo zmiany decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku utraty mocy obowiązującej tej uchwały, jeżeli dla terenu objętego wnioskiem o wydanie albo zmianę decyzji o warunkach zabudowy nie obowiązuje plan miejscowy.

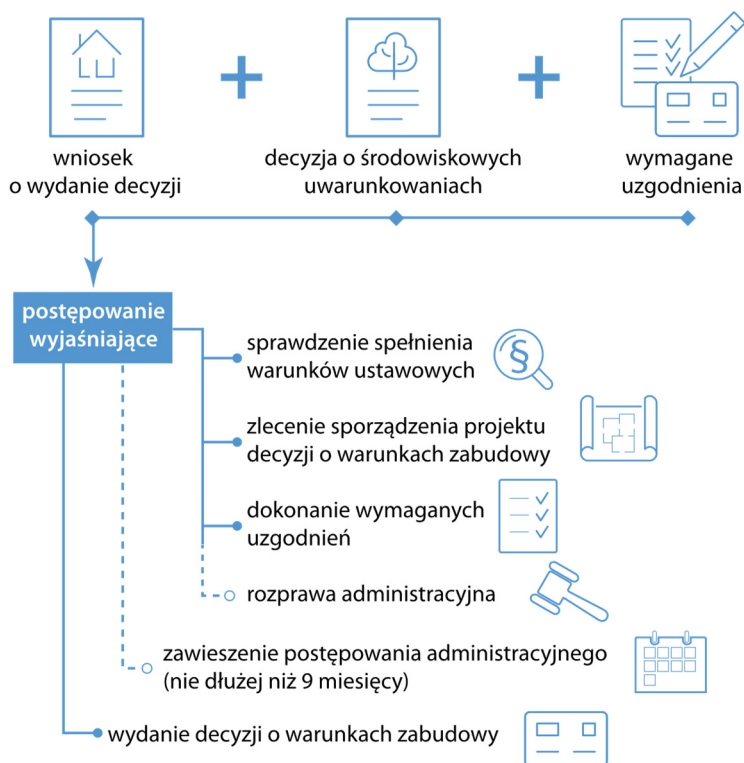
Jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu.

- art. 63: W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji. Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio. Koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3, ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wnioskodawcy, który nie uzyskał prawa do terenu, nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją o warunkach zabudowy. Organ, który wydał decyzję, o której mowa w art. 59 ust. 1, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie.
- art. 64: w zakresie terminów wydawania decyzji o warunkach zabudowy, nastąpiła istotna zmiana od dnia 3 stycznia 2022 r. po wejściu w życie ustawy z dnia 17 września 2021 r. *o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Nietrzymanie terminu skutkuje wymierzeniem kar pieniężnych.
- art. 64b: Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wniosek o ustalenie warunków zabudowy składa się na formularzu wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy w:
 - 1) postaci papierowej albo
 - 2) formie dokumentu elektronicznego.
- art. 65: Organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:
 - 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
 - 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.
- art. 66a: Do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 72 ust. 6 i 6a ustawy z dnia

3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

- art. 67: Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Rysunek nr 14
Procedura wydawania decyzji o WZ



Źródło: opracowanie własne NIK.

Specustawy

6. Należy pamiętać, że na proces inwestycyjny mogą wpływać tzw. specustawy, które tworzone są według jednego schematu. Przewidują na ogół wydanie jednej decyzji administracyjnej, zamiast kilku. Zastępuje ona: decyzję lokalizacyjną, pozwolenie na budowę, decyzję dotyczącą podziału nieruchomości oraz wywłaszczeniową. W chwili obecnej w obrocie prawnym jest kilkanaście specustaw, m.in.:

- kolejowa – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, ze zm.;
- drogowa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 162, ze zm.;
- lotniskowa – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz. U. z 2023 r. poz. 929, ze zm.;
- o gazoporcie – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz. U. z 2023 r. poz. 924, ze zm.;
- przeciwpowodziowa – ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 1812, ze zm.;
- atomowa – ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. z 2021 r. poz. 1484, ze zm.;

**Sposób ustalania
wymagań
dotyczących nowej
zabudowy**

- przesyłowa – ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych*, Dz. U. z 2023 r. poz. 1680, ze zm.;
- w sprawie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego – ustawa z dnia 10 maja 2018 r. *o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*, Dz. U. z 2023 r. poz. 892, ze zm.;
- mieszkaniowa – ustawa z dnia 5 lipca 2018 *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* Dz. U. z 2021 r. poz. 1538, ze zm.

7. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* określono sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wymagania dotyczące ustalania:

- 1) linii zabudowy;
 - 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu;
 - 3) szerokości elewacji frontowej;
 - 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki;
 - 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).
- § 4 powołanego rozporządzenia stanowi, że: obowiązującą linię nowej zabudowy na terenie objętym wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. W przypadku niezgodności linii istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej z przepisami odrębnymi, obowiązującą linię nowej zabudowy należy ustalić zgodnie z tymi przepisami. Jeżeli linia istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskok, wówczas obowiązującą linię nowej zabudowy ustala się jako kontynuację linii zabudowy tego budynku, który znajduje się w większej odległości od pasa drogowego. Dopuszcza się inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy.
 - § 5 powołanego rozporządzenia stanowi, że: wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. Dopuszcza się wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy.
 - § 6 powołanego rozporządzenia stanowi, że: szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu terenu, wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%. Dopuszcza się wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy.
 - § 7 powołanego rozporządzenia stanowi, że: wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Wysokość, o której mowa w ust. 1, mierzy się od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem do budynku. Jeżeli wysokość, o której mowa w ust. 1, na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskok, wówczas przyjmuje się jej średnią wielkość występującą na obszarze analizowanym. Dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości, o której mowa w ust. 1, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy.
 - § 8 powołanego rozporządzenia stanowi, że: geometrię dachu (kąta nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu terenu) ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym.

- § 9 powołanego rozporządzenia stanowi, że: warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się w decyzji o warunkach zabudowy, zawierającej część tekstową i graficzną. Wyniki analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy, zawierające część tekstową i graficzną, stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy. Część graficzną decyzji o warunkach zabudowy oraz część graficzną analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy, sporządza się na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy, w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wykonywania ich kopii. Część graficzną analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy, sporządza się z uwzględnieniem nazewnictwa i oznaczeń graficznych stosowanych w decyzji o warunkach zabudowy.

**Oznaczenia
i nazewnictwo
w decyzjach o WZ**

8. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy* określono w § 2 następujący sposób zapisywania ustaleń decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy:

- 1) ustalenia dotyczące rodzaju zabudowy zapisuje się, stosując w szczególności następujące nazewnictwo:
 - a) zabudowa mieszkaniowa, w tym:
 - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna,
 - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna,
 - b) zabudowa usługowa,
 - c) zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych,
 - d) zabudowa produkcyjna,
 - e) cmentarze,
 - f) drogi publiczne,
 - g) drogi wewnętrzne,
 - h) obiekty infrastruktury technicznej;
- 2) ustalenia dotyczące funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu zapisuje się poprzez określenie sposobu użytkowania obiektów budowlanych i sposobu zagospodarowania terenu;
- 3) ustalenia dotyczące warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego zapisuje się poprzez określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, a w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy, w tym szerokości elewacji frontowej oraz geometrii dachu;
- 4) ustalenia dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zapisuje się poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, wynikające z:
 - a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*,
 - b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody;
- 5) ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej zapisuje się poprzez określenie nakazów, zakazów i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu;
- 6) ustalenia dotyczące obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej zapisuje się w szczególności poprzez określenie sposobu zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i ciepłą, środki łączności, odprowadzania ścieków i gospodarowania odpadami, a także określenie dostępu do drogi publicznej oraz wymaganej ilości miejsc parkingowych;
- 7) ustalenia wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich zapisuje się w szczególności poprzez określenie warunków ochrony przed:

- a) pozbawieniem:
 - dostępu do drogi publicznej,
 - możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej oraz ze środków łączności,
 - dostępu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi,
 - b) uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne i promieniowanie,
 - c) zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby;
- 8) ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią

9. Zgodnie z art. 546 *Prawa wodnego*, dotychczas wydane na podstawie art. 50 i art. 59 ustawy o *planowaniu* decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy, dotyczące nieruchomości lub jej części znajdujących się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wygasły z dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. 1 stycznia 2018 r. Wygaśnięcie nie dotyczy jednak:

- decyzji dotyczących rozbudowy, przebudowy, odbudowy istniejących obiektów liniowych;
- decyzji, na podstawie których przed dniem wejścia w życie *Prawa wodnego* wydano pozwolenie na budowę albo dokonano zgłoszeń realizacji obiektu budowlanego, wobec którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu;
- decyzji dotyczących zagospodarowania terenu niezwiązanego z wykonywaniem robót budowlanych lub polegającego wyłącznie na budowie drogi rowerowej, urządzeń melioracji wodnych lub budowli przeciwpowodziowych.

Ponadto w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie *Prawa wodnego*, wójt, burmistrz miał obowiązek opracowania wykazu takich decyzji. Wykaz miał być przekazywany właściwym miejscowo organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz podlegał ogłoszeniu na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej właściwej gminy. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie *Prawa wodnego* w sprawie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w *sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania* określono:

Zakres wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, ograniczających negatywne skutki zalania wodami powodziowymi obiektów budowlanych, które określa się w decyzji w sprawie uzgodnienia projektów aktów, o których mowa w art. 166 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*, odpowiednio do zakresu tych aktów, obejmuje w szczególności:

- 1) sposób użytkowania obiektów budowlanych, w tym najniższej kondygnacji w zależności od stopnia zagrożenia powodziowego na danym obszarze;
- 2) usytuowanie obiektów budowlanych na działkach względem kierunku przepływu wód powodziowych;
- 3) przeznaczenie lub sposób kształtowania zabudowy w zakresie następujących parametrów:
 - a) kubatura,
 - b) powierzchnia zabudowy,
 - c) wysokość,
 - d) liczba kondygnacji;
- 4) dobór rozwiązań architektoniczno-budowlanych i materiałowych w zakresie konstrukcji obiektu budowlanego;

- 5) sposób posadowienia obiektów budowlanych – w zależności od parametrów zasięgu i głębokości wód o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1 %;
- 6) określenie wysokości usytuowania poziomu posadzki najniższej kondygnacji obiektu budowlanego nad poziom wody o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1 %;
- 7) sposób usytuowania otworów okiennych i drzwiowych w obiekcie budowlanym, w tym rozwiązań zabezpieczających przed przedostaniem się wód powodziowych do wnętrza obiektu budowlanego.

Zakres wymagań lub warunków dla planowanego zagospodarowania terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, ograniczających negatywne skutki zalania wodami powodziowymi terenu, które określa się w decyzji w sprawie uzgodnienia projektów aktów, o których mowa w art. 166 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*, odpowiednio do zakresu tych aktów, obejmuje w szczególności:

- 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej i w funkcjach terenów oraz planowane przeznaczenie terenu;
- 2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym ukształtowania terenu, intensywności zabudowy oraz udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, oraz linie zabudowy;
- 3) kształtowanie układu drogowego na terenach mieszkalnych i usługowych oraz rolniczych, w tym na potrzeby ewakuacji;
- 4) kształtowanie zieleni;
- 5) uwarunkowania dotyczące infrastruktury technicznej planowanych obiektów budowlanych, w tym zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, w zależności od parametrów zasięgu i głębokości wód o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1 %, oraz standardy technologiczne urządzeń infrastruktury technicznej;
- 6) rodzaje i usytuowanie ogrodzeń oraz obiektów małej architektury.

Zakres wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy oraz dla planowanego zagospodarowania terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią określony w § 2 i § 3 ustala się, m.in. w oparciu o: mapy zagrożenia powodziowego lub obowiązujące studia ochrony przeciwpowodziowej oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności o cele zarządzania ryzykiem powodziowym.

Oплата adiacencka

10. Wartość nieruchomości, dla których wydano decyzje o WZ, może ulec zwiększeniu w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej lub w związku podziałem nieruchomości (nieruchomość rolna podzielona w oparciu o lokalizację nowych budynków określone w decyzji o WZ traci charakter rolnej). Oplata adiacencka to świadczenie pieniężne, pozapodatkowa danina publiczna o charakterze bezzwrotnym, przymusowym i odpłatnym. Jej istotą jest realizacja pieniężnej formy partycypacji właścicieli nieruchomości, których wartość wzrosła. Regulacje dotyczące opłat adiacenckich zawarte są w ustawie *o gospodarce nieruchomościami*. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 11 cyt. ustawy, to oplata 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. 1¹⁰⁵ cytowanej ustawy);
- w związku podziałem nieruchomości art. 98a ust. 1¹⁰⁶ cytowanej ustawy).

¹⁰⁵ Właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich.

¹⁰⁶ Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonano na wniosek właściciela (lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa), wzrosła jej wartość, wójt, burmistrz może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30 % różnicy wartości nieruchomości. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

Niepodjęcie przez radę gminy uchwały ustanawiającej stawkę opłaty adiacenckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem delegacja do ustalenia stawki procentowej tej opłaty nie ma charakteru fakultatywnego a obligatoryjny. Wybór w tej materii dotyczy wyłącznie, wysokości stawki, przy czym z uwagi na wyżej wymieniony obowiązek stawka nie może wynosić „0 %”. Naczelny Sąd Administracyjny¹⁰⁷ wskazał, 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 zadań.

- | | |
|--|---|
| Wzór wniosku | 11. W rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. <i>w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy</i> określono wzór formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy, w tym w formie dokumentu elektronicznego. |
| Rejestr decyzji | 12. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. <i>w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego</i> , określono wzór rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzory rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. |
| Badania statystyczne | 13. Podstawą prawną realizacji przez Główny Urząd Statystyczny badania 1.02.04 <i>Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne</i> – program badań statystycznych statystyki publicznej, wprowadzany corocznie rozporządzeniem Rady Ministrów ¹⁰⁸ . W ramach tego programu wskazany był m.in. zakres zbieranych informacji, terminy ¹⁰⁹ przekazania danych, miejsce ich przekazania oraz prowadzący badanie.
Zasady przekazywania danych statystycznych:
– dane statystyczne były przekazywane w formie elektronicznej przez zobowiązane podmioty poprzez Portal Sprawozdawczy, dostępny dla sprawozdawcy (urząd gminy) po zalogowaniu się i w przewidzianych terminach;
– zasady sporządzania sprawozdania (czyli sposób wyliczania poszczególnych danych) zawarte zostały w <i>Objaśnieniach</i> , znajdujących się bezpośrednio pod częścią tabelaryczną formularzy. |
| Nowelizacja ustawy o planowaniu | 14. Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. <i>o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw</i> ¹¹⁰ , m.in.:
– nałożono na gminy obowiązek opracowania planu ogólnego, który określi, co i gdzie można budować. Jeśli gmina go nie uchwali, nie będzie mogła wydawać decyzji o WZ;
– wprowadzono (od 2026 r.) to, że decyzje o WZ będą wydawane wyłącznie na obszarach uzupełnienia zabudowy (wskazanych w planie ogólnym),
– określono, że decyzje o WZ będą musiały być zgodne z ustaleniami planu ogólnego;
– wprowadzono pięcioletni termin obowiązywania decyzji o WZ (te które staną się prawomocne przed 1 stycznia 2026 r. ważne będą bezterminowo);
– wskazano wprost, które inwestycje nie wymagają decyzji o WZ. |

¹⁰⁷ Orzeczenie odnosiło się do uchwały rady gminy w sprawie stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania kanalizacji, niemniej konstatacja ma charakter ogólny i dotyczy zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w podziale dochodów publicznych – wyrok z 14 stycznia 2003 r. (I SA2293/02).

¹⁰⁸ Programy badań statystycznych statystyki publicznej są dostępne na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego: <https://stat.gov.pl> (Biuletyn Informacji Publicznej – działalność statystyki publicznej, program badań statystycznych statystyki publicznej: <https://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/program-badan-statystycznych/> [dostęp: 11.12.2023 r.].

¹⁰⁹ Za 2018: 29 kwietnia 2019 r.; za 2019: 29 kwietnia 2020 r.; za 2020: 29 kwietnia 2021 r., za 2021: 29 kwietnia 2022 r.; za 2022 r.: 28 kwietnia 2023 r.

¹¹⁰ Dz. U. poz. 1688.

6.2.2. Szczegółowa analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

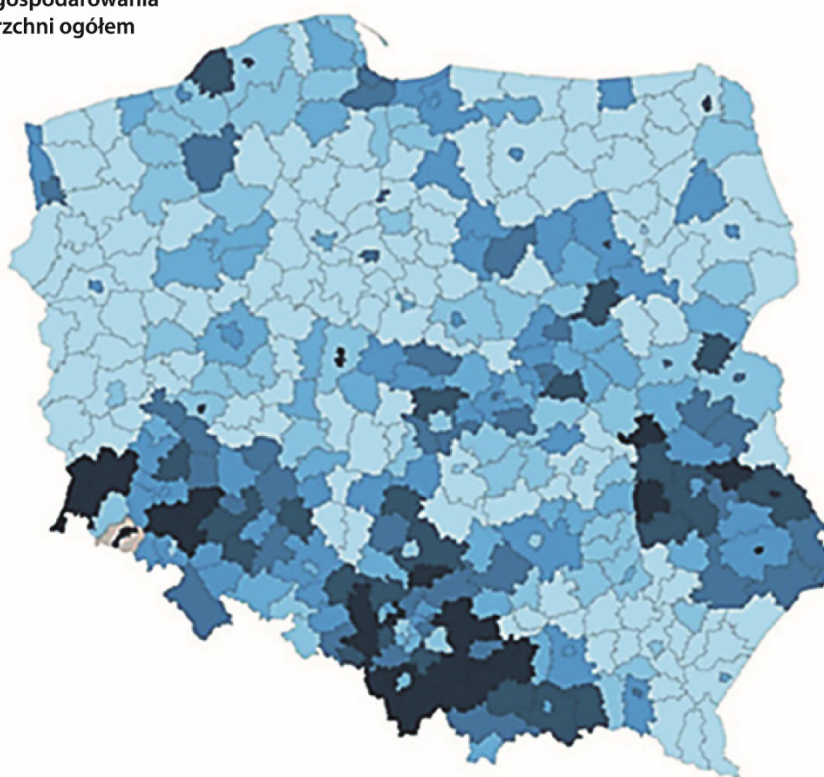
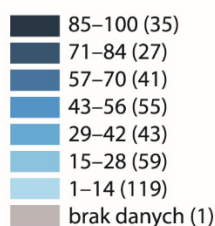
MPZP w kraju

Plany miejscowe są podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzeni w gminach. Zawierają one przepisy powszechnie obowiązujące (akty prawa miejscowego) w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy. Planowanie miejscowe jest fakultatywne, a gmina sporządza plan miejscowy w zależności od potrzeb lub możliwości finansowych. W gminach, uchwała się coraz mniej planów miejscowych, a cały proces dotyczący lokalizacji inwestycji (zagospodarowania przestrzeni) odbywa się na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹¹¹, w Polsce w 2020 r. udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem, wynosił zaledwie 32,3 % (rys. 15).

Rysunek nr 15

Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (31.12.2020 r.)

Udział powierzchni powiatu objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (%)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i portalu RynekPierwotny.pl.

Gminy realizując zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego mogą korzystać z różnych mechanizmów pozwalających na zwiększanie dochodów związanych, m.in. ze zmianą MPZP. Według danych GUS, przyjęty przez gminy model polityki zagospodarowania przestrzennego nie rekompensował kosztów poniesionych na realizację postanowień zawartych w MPZP. Było to konsekwencją korzystania przez gminy w niewystarczający sposób z instrumentów dochodowych przewidzianych w ustawie o planowaniu tj. związanych z naliczaniem opłaty planistycznej¹¹², a także z instrumentów dochodowych przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, tj. związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej.

¹¹¹ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2847?back=True> [dostęp: 11.12.2023 r.].

¹¹² Opłata jednorazowa z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, pobierana przez gminę w przypadku sprzedaży nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu).

**Rozproszenie
zabudowy**

Rozproszenie zabudowy, znane jako zjawisko „rozlewania się miast” lub też „niekontrolowanej suburbanizacji” następuje w większości przypadków w sposób żywiołowy, chaotyczny i niekontrolowany. Suburbanizacja w Polsce to nie tylko problem największych miast i ich obszarów funkcjonalnych. Zachodzi ona również w otoczeniu miast średnich, a nawet małych. Koszty „niekontrolowanej suburbanizacji” zostały policzone przez ekspertów PAN w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Ich szacunki z 2019 r., wskazują na roczne straty sektora publicznego na poziomie ok. 84 mld zł.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowywaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, zm.).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 1259, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588, ze zm.).
13. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 130, poz. 1385).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589).
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy (Dz. U. poz. 2462).
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania (Dz. U. poz. 244).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 86, poz. 736).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Infrastruktury
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Minister Rozwoju i Technologii



Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Sekretarz Stanu
Krzysztof Kukucki

Znak pisma: DKT-IV.0814.2.2024
Warszawa, 19.02.2024r.

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli Nr P/23/090: "Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu".

Szanowny Panie Prezesie,

przekazane wyniki kontroli stanowią dla Ministerstwa Rozwoju i Technologii cenne źródło informacji służące identyfikacji potrzeb zmian regulacyjnych w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Wyrażając podziękowanie za ich przekazanie, uprzejmie informuję, że w związku z ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), której celem było rozwiązanie części problemów stanowiących przedmiot kontroli, resort zamierza monitorować skutki wdrażania nowych regulacji, także w obszarze objętym kontrolą.

Z wyrazami szacunku