

Damnica, dnia 7 maja 2020 roku

KW.1712.2.2020

Pan
Grzegorz Kiczmachowski
Zastępca Wójta Gminy Damnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Damnica nr 179/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli wewnętrznej Urzędu Gminy Damnica, w okresie od dnia 24 lutego 2020 r. do dnia 4 kwietnia 2020 r. przeprowadzono kontrolę problemową w zespole ds. planowania i gospodarki komunalnej – stanowisko ds. planowania przestrzennego w Urzędzie Gminy Damnica.

Wyniki kontroli ujęto w protokole nr 2/2020/KW podpisanym przez kontrolującego i Kierownika kontrolowanej komórki organizacyjnej w dniu 14 kwietnia 2020 r., którego jeden egzemplarz przedstawiono Kierownikowi kontrolowanej komórki.

Zakres kontroli obejmował prowadzenie postępowań o wydanie warunków zabudowy wszczętych w 2020 r. oraz wszczętych i niezakończonych w 2019 r.

Kierownik kontrolowanej komórki organizacyjnej nie wniósł pisemnych zastrzeżeń, uwag oraz wyjaśnień do ustaleń zawartych w protokole.

Z ustaleń dokonanych w trakcie kontroli wynika, iż prowadzenie postępowań o wydanie warunków zabudowy, wszczętych w 2020 r. oraz wszczętych i niezakończonych w 2019 r., miało miejsce z naruszeniem obowiązujących norm prawnych, w szczególności w zakresie stosowania ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.).

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli należy zaliczyć:

- 1) W dwóch przypadkach wniosek złożony przez inwestora bezzasadnie uznano za niespełniający wymogów formalnych, a wzywając wnioskodawców do uzupełnienia wniosku nie wskazano podstawy prawnej owego żądania.
- 2) W odniesieniu do jednej ze spraw bezzasadnie żądano od wnioskodawcy przedłożenia dodatkowych dokumentów nie uwzględniając treści zawartych we wniosku złożonym przez inwestora.

Zgodnie z art. 64 § 2 Kpa, 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 myśl art. 52. ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać:

- a) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000;
- b) charakterystykę inwestycji, obejmującą:
 - określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów,
 - określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
 - określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko;
- c) w przypadku lokalizacji składowiska odpadów:
 - docelową rzędną składowiska odpadów,
 - roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów,
 - sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków,

- sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego.

Przepisy art. 52 stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy, na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- 3) Od wnioskodawców żądano dokumentów stanowiących dowody możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządzał organ, przed którym toczyło się postępowanie.

Art. 12 § 1 Kpa stanowi, iż organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia.

Zgodnie zaś z art. 35 § 2 Kpa niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o fakty i dowody znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

- 4) W jednym przypadku nie wszczęto postępowania administracyjnego pomimo skutecznego doręczenia żądania organowi.

Zgodnie z art. 61 § 3 Kpa datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

W myśl art. 35 § 1 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

- 5) W 9 postępowaniach administracyjnych stwierdzono naruszenie zasad określonych w instrukcji kancelaryjnej. Naruszenie dotyczyło nierejestrowania przesyłek w punkcie kancelaryjnym, nieoznaczania dokumentacji tworzącej akta sprawy znakiem sprawy, niedołączania do akt sprawy dokumentacji dotyczącej sprawy.

Zgodnie z § 40 ust. 1 oraz § 42 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, przesyłki wpływające do Urzędu winny być rejestrowane w punkcie kancelaryjnym, gdzie jest umieszczana i wypełniana pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma.

W myśl § 5 instrukcji kancelaryjnej dokumentacja tworząca akta sprawy, przyporządkowana do sprawy winna otrzymywać znak sprawy, składający się z następujących elementów:

- a) oznaczenie komórki organizacyjnej,
- b) symbol klasyfikacyjny z wykazu akt,
- c) kolejny numer sprawy, wynikający ze spisu spraw,
- d) cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła.

Z kolei § 57 przywołanej powyżej instrukcji kancelaryjnej dookreśla, iż w trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy w szczególności:

- a) przesyłki zarejestrowane w rejestrach przesyłek wpływających i wychodzących,
 - b) notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu,
 - c) pisma przesłane za pomocą telefaksu,
 - d) wydruki treści naturalnych dokumentów elektronicznych, o których mowa w § 44 ust. 3 i 4, § 45 ust. 3 i § 46 ust. 2,
 - e) projekty pism odrzucone w toku akceptacji przez kierowników komórek organizacyjnych lub kierownika podmiotu oraz uwagi i adnotacje tych kierowników odnoszące się do projektów pism, o których mowa w § 58 ust. 7, jeżeli mają znaczenie w załatwianej sprawie.
- 6) W 2 przypadkach zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego przesłano ze zwłoką (przytoczone powyżej art. 35 § 1 Kpa oraz 61 § 3 Kpa).
- 7) W 9 przypadkach w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego nie wskazano konkretnej daty wszczęcia postępowania.

Art. 9 Kpa obliguje organy administracji publicznej do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień wskazówek.

- 8) W 4 przypadkach zawiadomiono strony o niezłaławieniu sprawy w terminie z niedochowaniem terminów wskazanych w Kpa, natomiast w odniesieniu do 4 postępowań w ogóle nie zawiadomiono stron o niezłaławieniu sprawy w terminie.

Zgodnie z art. 35 § 1 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Z kolei § 3 art. 51 Kpa stanowi, iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. O każdym przypadku niezłaławienia 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. Ten sam

obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 1 i 2 Kpa).

- 9) W odniesieniu do 2 postępowań przesyłając wnioskodawcy projekt decyzji o warunkach zabudowy jako podstawę prawną dokonywanej czynności wskazano art. 53 ust. 4 i ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 106 § 1 Kpa, co nie posiadało uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż decyzję (...) wydaje się po uzgodnieniu z właściwymi organami. Z kolei art. 53 ust. 5 przywołanej powyżej ustawy doprecyzowuje, iż przedmiotowych uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 Kpa, z tym, że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie - uzgodnienie uważa się za dokonane. Z kolei art. 106 § 1 i 2 Kpa jednoznacznie wskazują, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska zawiadamia o tym stronę.

Art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że decyzję o warunkach zabudowy wydaje (...) wójt, po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu uzgodnień i decyzji wymaganych odrębnymi przepisami.

- 10) W 7 przypadkach zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska nie wskazano precyzyjnie podstawy prawnej dokonywanej czynności, jak również nie zawiadomiono wszystkich stron postępowania o przesłaniu do uzgodnień projektu decyzji.

W myśl art. 106 § 2 Kpa organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska zawiadamia o tym stronę. Natomiast zgodnie z art. 28 Kpa stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny.

- 11) W 2 przypadkach zawiadomienie dotyczące poinformowania stron o możliwości zapoznania się z projektem decyzji sformułowano w sposób zawyły i nieczytelny (art. 9 Kpa).
- 12) W przypadku 5 postępowań brak w aktach sprawy projektów decyzji opracowanych przez urbanistę, w odniesieniu do 7 postępowań z dokumentacji nie wynika z treścią jakiego projektu decyzji mogły zapoznać się strony lub jaki projekt decyzji przesłano do uzgodnień (art. 9 Kpa).

Art. 14 Kpa stanowi, iż sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

- 13) W odniesieniu do 5 postępowań nie dochowano zasady pisemności wynikającej z przytoczonego powyżej art. 14 Kpa. W aktach sprawy brak jest dokumentacji potwierdzającej dokonywanie czynności administracyjnych w zakresie współpracy z urbanistą i wnioskodawcą.
- 14) W przypadku 3 postępowań stwierdzono brak metryki sprawy, a w odniesieniu do 7 postępowań metryka sprawy nie odzwierciedlała wszelkich czynności administracyjnych podejmowanych w toku postępowania.

Zgodnie z treścią art. 66a Kpa w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej bądź elektronicznej. W treści metryki wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie czynności wraz z odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. Metryka sprawy wraz z dokumentami, do których odsyła stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

- 15) W odniesieniu do 2 postępowań, stwierdzono, iż projekty decyzji opracowane przez urbanistę zawierały błędy, nieścisłości lub nie uwzględniały danych zawartych we wniosku inwestora.
- 16) W przypadku 5 postępowań akta sprawy wskazują na brak bezzwłocznego podejmowania działań.

W myśl art. 12 Kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

- 17) W 1 przypadku zawieszono postępowanie administracyjne opierając się na niewłaściwej podstawie prawnej. Jako przesłankę zawieszenia postępowania administracyjnego wskazano art. 97 § 1 pkt 4 Kpa, natomiast postępowanie administracyjne winno zawiesić na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej zawiesza postępowanie w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony albo zarządcy sukcesyjnego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą

okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105).

- 18) Umowa dotycząca opracowywania przez urbanistę projektów decyzji o warunkach zabudowy nr PP 1/2019 (obowiązująca do dnia 28 lutego 2020 r.) została sformułowana w sposób, który uniemożliwia jednoznaczną interpretację istotnych kwestii dotyczących zasad współpracy pomiędzy wykonawcą a zamawiającym.

Podając powyższe do wiadomości, działając na podstawie § 20 ust. 4 Regulaminu kontroli wewnętrznej Urzędu Gminy Damnica, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez prowadzenie postępowań dotyczących wydawania warunków zabudowy w oparciu o aktualnie obowiązujące w tym zakresie normy prawne, m.in.:

- 1) ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 2) ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego;
- 3) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

W szczególności należy:

- 1) wzywać wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w przypadkach uzasadnionych normą prawną, wskazując jednocześnie podstawę prawną owego żądania (stosować art. 64 § 2 Kpa, art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- 2) prowadząc postępowania uwzględniać treści zawarte w złożonych wnioskach;
- 3) zaniechać żądania od wnioskodawców dokumentów stanowiących dowody możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza organ, przed którym toczy się postępowanie – działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia (stosować art. 12 § 1 Kpa oraz art. 35 § 2 Kpa);
- 4) wszczynać postępowania niezwłocznie, w dniu doręczenia żądania organowi administracji publicznej (stosować art. 61 § 3 Kpa oraz art. 35 § 1 Kpa);
- 5) stosować zasady wskazane w instrukcji kancelaryjnej poprzez rejestrowanie przesyłek w punkcie kancelaryjnym, oznaczanie dokumentacji tworzącej akta sprawy znakiem sprawy, dołączanie do akt sprawy dokumentacji dotyczącej sprawy (stosować § 5, § 40 ust. 1, § 42 ust. 2 oraz § 57 instrukcji kancelaryjnej);
- 6) niezwłocznie zawiadamiać strony o wszczęciu postępowania administracyjnego stosować (art. 35 § 1 Kpa oraz 61 § 3 Kpa);

- 7) w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego wskazywać konkretną datę jego wszczęcia (stosować art. 9 Kpa);
- 8) zawiadamiać strony o niezłaatwieniu sprawy w terminie z dochowaniem terminów wynikających z Kpa (stosować art. 35 § 1 i 3 oraz art. 36 § 1 i 2 Kpa);
- 9) przesyłając do uzgodnienia projekty decyzji o warunkach zabudowy stosować właściwą podstawę prawną, odpowiadającą stanowi faktycznemu, jak również zawiadamiać o tym fakcie strony postępowania administracyjnego (stosować art. 53, art. 60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 106 § 1 i 2 Kpa);
- 10) należycie i wyczerpująco informować strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (stosować art. 9 Kpa);
- 19) dołączać do akt sprawy (poszczególnych jej etapów) projekty decyzji opracowane przez urbanistę (stosować art. 9 i art. 14 Kpa);
- 20) dochowywać zasady pisemności, dołączać do akt sprawy dokumentację potwierdzającą dokonywanie czynności administracyjnych w zakresie współpracy z urbanistą i wnioskodawcą (stosować art. 14 Kpa);
- 21) prowadzić metryki spraw zgodnie z zasadami wskazanymi w Kpa (stosować art. 66a Kpa);
- 22) weryfikować projekty decyzji sporządzane przez urbanistę z dokumentacją zgromadzoną w sprawie oraz wnioskiem inwestora;
- 23) podejmować czynności administracyjne niezwłocznie (stosować art. 12 Kpa);
- 24) zawieszać postępowanie administracyjne opierając się na podstawie prawnej zgodnej ze stanem faktycznym (stosować art. 97 § Kpa);
- 25) stosować w umowach dotyczących współpracy z urbanistą jasne i precyzyjne sformułowania, umożliwiające jednoznaczną interpretację istotnych kwestii dotyczących zasad współpracy pomiędzy wykonawcą a zamawiającym.

Mając na uwadze ustalenia dokonane w trakcie przeprowadzonej kontroli, słusznym wydaje się również doprecyzowanie kwestii formalno-organizacyjnych współpracy stanowiska ds. planowania przestrzennego z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Damnicy, w zakresie wydawania zapewnień dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych dla potrzeb prowadzonych postępowań dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Ponadto należałoby zaktualizować wzór wniosku o wydanie warunków zabudowy (wykaz niezbędnych załączników) tak aby był on zgodny z normami prawnymi wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Proszę również wyeliminować pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie, informuję, iż zgodnie z § 21 ust. 1 Regulaminu kontroli wewnętrznej Urzędu Gminy Damnica jednostki (komórki organizacyjne) w stosunku, do których zostały sformułowane zalecenia pokontrolne zobowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.

7 maja 2020 r.

WÓJTA
mgr Andrzej Kordylas

.....
(data i podpis Wójta Gminy Damnica)

Potwierdzam otrzymanie wystąpienia pokontrolnego:

7 maja 2020 r.

ZASTĘPCA WÓJTA
mgr Grzegorz Kiczmachowski

.....
(data i podpis Kierownika kontrolowanej komórki)

