



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-01/2014
P/14/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/110 – Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013 na przykładzie województwa podkarpackiego.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90277 z dnia 14.04.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Pruchniku 37-560 Pruchnik ul. Rynek 1 (dalej Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Burmistrzem Pruchnika od 1 stycznia 2011 r. jest Wacław Szkoła (w okresie od 21 listopada do 31 grudnia 2010 r. Wójt Pruchnika). Od 12 listopada 2006 r. do 20 listopada 2010 r. Wójtem Pruchnika był Stanisław Górski.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie dotyczącym ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych w procesach planowania przestrzennego i wydawania decyzji administracyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

1. Działania w zakresie ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia ocenione zostały pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości i polegały na ustanowieniu w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Pruchnik (dalej Studium) stref ochrony konserwatorskiej obejmujących obszary, na których obowiązywały zakazy i ograniczenia i związana z tym konieczność uzgadniania procesów inwestycyjnych z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (dalej WKZ). Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wraca uwagę na potrzebę aktualizacji obowiązującego w Gminie Pruchnik od 2002 r. Studium z uwagi na m. in. zmiany legislacyjne oraz uwarunkowania gospodarcze i społeczne.

2. NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości założenie gminnej ewidencji zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytku nieruchomego dla wszystkich zabytków nieruchomych z terenu Gminy Pruchnik.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

3. Urząd nie opracował Programu opieki nad zabytkami gminy, co NIK oceniła negatywnie.

4. NIK oceniła pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości stosowanie procedur związanych z wydawaniem większości decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej, decyzje o licp) i decyzji o warunkach zabudowy (dalej, decyzje o wz) w strefach ochrony konserwatorskiej, a w szczególności: wydawanie decyzji o wz i o licp w 83% po uzgodnieniu z organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej ustawa o planowaniu), a w tym z WKZ, terminowe wydawanie decyzji o licp we wszystkich zbadanych sprawach, sporządzenie projektów ww. decyzji przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów albo urbanistów.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niedokonaniu analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Pruchnik w celu oceny aktualności Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp) co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy;
- przeprowadzeniu 81% postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy z przekroczeniem terminów w określonych w art. 35 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej kpa), przy jednoczesnym zaniechaniu obowiązku określonego w art. 36 kpa co do poinformowania strony o niezłażwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu złażwienia sprawy;
- braku wymaganych uzgodnień z WKZ w 4 sprawach (dwie decyzje o wz i dwie o lic) z 18 objętych kontrolą (tj. 33%), pomimo realizowania inwestycji w strefach ochrony konserwatorskiej,
- nierzetelnym prowadzeniu rejestru decyzji o wz i o licp;
- nierzetelnym dokonywaniu analiz urbanistyczno-architektonicznych (dalej analiz u-a).
- niepobraniu opłaty skarbowej wysokości 107 zł w 4 sprawach z 11 badanych (36,6%) o ustalenie warunków zabudowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia w opracowaniach planistycznych gminy.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z ochroną zabytków w Gminie Pruchnik (dalej Gmina) realizowane były przez Kierownika Referatu Planowania Przestrzennego, Gospodarki Nieruchomościami, Ochrony Środowiska i Rolnictwa (dalej Referat Planowania). Kierownik legitymował się dyplomem ukończenia Technikum Budowlanego w Jarosławiu o specjalności budownictwo ogólne. W Urzędzie zatrudniony był od 1973 r., na stanowisko Kierownika Referatu Planowania powołany został 1 października 1984 r. W zakresie obowiązków Kierownika zawarto zadania dotyczące ochrony zabytków, tj.: współpraca z Podkarpackim Konserwatorem Zabytków w zakresie użytkowania obiektów zabytkowych wpisanych do Państwowego Rejestru Zabytków, prowadzenie i aktualizacja ewidencji zabytków znajdujących się na terenie gminy i prowadzenie spraw związanych z zarządaniem, ochroną i utrzymaniem gminnych obiektów zabytkowych.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

W Gminie nie ustanowiono konserwatora zabytków, nie zawarto także porozumień w tym zakresie z innymi samorządami.

(dowód: akta kontroli str. 5-21)

1.2. W Gminie obowiązywało Studium przyjęte Uchwałą Rady Gminy Pruchnik z 22 lutego 2002 r.⁴. Studium opracowano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Elaborat Studium składał się z dwóch części tekstowych: część I – Studium Uwarunkowania Rozwoju, część II – Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego i Polityka Przestrzenna Gminy Pruchnik. Integralną częścią Studium były dwa załączniki graficzne sporządzone w skali 1:10000, tj.: Rysunek (nr 1) Kierunków Przekształceń Struktury Funkcjonalno Przestrzennej i Polityki Przestrzennej i Rysunek (nr 2) Kierunków Rozwoju Infrastruktury Technicznej. Stan istniejący „wartości kulturowych” Gminy omówiono w rozdziale 13 części tekstowej Studium p.n. „Wartości kulturowe i system ochrony zabytków”. W ww. rozdziale na tle charakterystyki ukształtowania przestrzennego Gminy opisano historyczną zabudowę, zawarto wytyczne i postulaty konserwatorskie, wskazano zabytki i wyznaczono strefy ochrony konserwatorskiej. Ponadto w rozdziale 8 p.n. „Kierunki Ochrony Wartości Kulturowych” zawarto wskazówki ochrony walorów przestrzennych terenów związanych z obiektami kulturowymi, które w planowaniu przestrzennym realizowane są poprzez strefy ochrony konserwatorskiej będące podstawą ochrony środowiska kulturowego w Studium.

(dowód: akta kontroli str. 22-61)

W części graficznej Studium: Kierunki Przekształceń Struktury Funkcjonalno Przestrzennej i Polityki Przestrzennej wyznaczono m.in. strefę A-pełnej ochrony konserwatorskiej o powierzchni ok. 13 ha, strefę B-ochronę zachowania elementów układu przestrzennego, strefę E-ochronę ekspozycji zespołów i obiektów zabytkowych, strefę K-ochronę krajobrazu związanego z zespołem lub obiektem zabytkowym i strefę OW-observacji archeologicznej. Ponadto naniesiono obiekty chronione: zabytkowy obiekt lub zespół sakralny, zabytkowy zespół dworsko-parkowy lub pozostałość zespołu dworskiego, zabytkowy cmentarz, zabytkowa zabudowa zagrodowa drewniana, kapliczki i krzyże przydrożne. Działania te były zgodne z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶ (dalej ustawa o ochronie zabytków).

(dowód: akta kontroli str. 57-61, 160)

1.3. W tekście Studium ustalono, że strefy ochrony konserwatorskiej nie mają mocy prawnej, a jedynie merytoryczną z uwagi na to, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego. W Studium ustalono, iż (...) *wiązące prawnie stałoby się umieszczenie stref konserwatorskich w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp). Z obowiązywania na danym terenie stref konserwatorskich wynikają określone nakazy i zakazy mogące powodować uciążliwości dla właścicieli terenów objętych tymi strefami. W związku z tym objęcie terenów na których ustalono strefy konserwatorskie statutem prawa miejscowego w postaci mpzp pozwoliłoby na optymalizację działań związanych z zachowaniem wartości historyczno-kulturowych terenów Gminy.* W części graficznej Studium nie zapisano obowiązku sporządzenia mpzp dla stref ochrony konserwatorskiej zabytków. Wskazano natomiast tereny objęte opracowanymi mpzp, które utraciły ważność po 31 grudnia 2003 r. zgodnie z art. 87, ust. 3 ustawy o planowaniu obszary dla których opracowanie mpzp jest

⁴ nr uchwały Nr 246/XXXVII/2002

⁵ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych i obszary, dla których opracowanie mpzp jest wymagane ze względu na istniejące uwarunkowania. Rada Gminy Pruchnik, a od 1 stycznia 2011 r. Rada Miejska w Pruchniku w latach 2008-2013 nie podjęła uchwały o aktualizacji lub zmianie Studium. Do zakończenia kontroli nie zostały opracowane mpzp w nawiązaniu do ustaleń zawartych w Studium. Gmina nie posiada aktualnych obowiązujących mpzp. Burmistrz wyjaśnił, m. in. że: (...) w latach 2008-2013 wszczęto postępowanie zmierzające do oceny aktualności Studium. Sprawy te zostały przedstawione m. in. na posiedzeniach: Komisji Budżetowo-Gospodarczej Rady Miejskiej w Pruchniku 17 lutego 2012 r., Komisji Rewizyjnej 17 lutego 2012 r., Komisji Spraw Społecznych 23 lutego 2012 r. i Komisji Spraw Społecznych 26 kwietnia 2012 r. Dodał, że ze względu na brak specjalistów mogących opracować prognozę w celu oceny aktualności Studium oraz problemy kadrowe Urzędu prace te zostały wstrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 22-78, 160)

1.4. Rada Miejska w Pruchniku dwukrotnie podjęła uchwały⁷ w sprawie uchwalenia mpzp Pruchnik I/08 obejmującego obszar 384,5 ha celem ustanowienia terenów pod elektrownie wiatrowe. WKZ pismem z 20 marca 2009 r.⁸ pozytywnie zaopiniował projekt mpzp Pruchnik I/08, stwierdzając, iż na terenach objętych ww. mpzp nie występują objęte ochroną konserwatorską obiekty architektury, układy przestrzenne i stanowiska archeologiczne. Wojewoda Podkarpacki rozstrzygnięciami nadzorczymi⁹ stwierdził nieważność ww. uchwał. W uzasadnieniu podał, że wyszczególnione uchybienia rażąco naruszyły zasady i tryb sporządzania mpzp, a tym samym zaszyły przesłanki, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 82-118)

1.5. i 1.6. Dwa mpzp, które utraciły ważność po 31 grudnia 2003 r. zawierały zagadnienia ochrony ochrony zabytków, i tak:

- w mpzp ogólnym z 1993 r.¹⁰ w części tekstowej zamieszczono wykaz obiektów zabytkowych znajdujących się na terenie gminy Pruchnik w podziale na poszczególne miejscowości,
- w mpzp terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej w Pruchniku z 1998 r.¹¹, na załączniku graficznym sporządzonym na mapie w skali 1:1000 wyznaczono strefę ścisłej ochrony konserwatorskiej – A.

Gmina nie posiada obowiązujących mpzp. Rada Miejska w Pruchniku podjęła dwie uchwały¹² (w 2008 r. i 2012 r.) o przystąpieniu do sporządzenia mpzp dla części obszaru Gminy o nazwie Pruchnik I/08 o powierzchni 345 km w obrębie geodezyjnym Rozbórz Długi celem lokalizacji farmy wiatrowej w Rozborzu Długim i Rzeplinie.

(dowód: akta kontroli str. 79-100, 114-132)

1.7. W latach 2008-2013 Gmina podejmowała działania mające na celu analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy zmierzające do oceny aktualności Studium. Zagadnienia te zostały przedstawione m. in. na posiedzeniu Komisji Budżetowo-Gospodarczej Rady Miejskiej w Pruchniku 17 lutego 2012 r.,

⁷ uchwała nr 96/XII/2011 z 28 grudnia 2011 r. i uchwała nr 127/XVI/2012 z 27 czerwca 2012 r.

⁸ nr pisma UOZ-1-7041/16/2009

⁹ P.II.4131.2.26.2012 z 21 marca 2012 r. i P-II.4131.2.75.2012 z 1 sierpnia 2012 r.

¹⁰ uchwała Rady Gminy Pruchnik z 29 grudnia 1993 r. nr 154/XXXVIII/93

¹¹ uchwała nr 21/III/98 Rady Gminy Pruchnik z 8 grudnia 1998 r.

¹² uchwała nr 128/XX/08 z 16 czerwca 2008 r. i 21 sierpnia 2012 r.

posiedzeniu Komisji Rewizyjnej 17 lutego 2012 r. oraz posiedzeniach Komisji Spraw Społecznych 23 lutego i 26 kwietnia 2012 r. W związku z próbą przystąpienia do opracowania zmiany Studium Gmina zwróciła się m. in. do: „Gaz-Systemu” w Jarosławiu¹³ o udostępnienie materiałów branżowych w celu wkartowania na podkłady mapowe przebiegu gazociągów wysokiego ciśnienia na jej terenie, PGNiG¹⁴ o udostępnienie podkładów mapowych obszarów górniczych i gazociągów kopalnianych z terenu Gminy, PPIS¹⁵ o ustalenie zakresu i szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko opracowywanej na potrzeby projektu aktualizacji Studium. Ponadto 11 kwietnia 2012 r. zawarto umowę o dzieło z uprawnionym architektem w celu opracowania aktualizacji Studium. Zorganizowane zostały trzy spotkania przedstawicieli Urzędu z urbanistą na których przedstawiono plan rozwoju przestrzennego Gminy w kontekście zmian w zagospodarowaniu przestrzennym od 2002 r. Czynności te w rezultacie nie skutkowały dokonaniem analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy i oceną aktualności Studium, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 62-78, 133-148)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą obowiązujące od 22 lutego 2002 r. Studium nie było aktualne w zakresie wymienionych poniżej zagadnień, przewidzianych art. 10 ustawy o planowaniu, i tak:

-nie uwzględniono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym – art. 10 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy,

-nie określono obszarów, wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni powyżej 400 m² oraz obszarów przestrzeni publicznej – art. 10 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy,

-nie określono obszarów, dla których gmina zamierza zmienić przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – art. 10 ust. 2 pkt 9 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 61-81, 133-148)

2. W Urzędzie nie prowadzono rejestru mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, co było niezgodne z art. 31 ust 1 ustawy o planowaniu. W wyjaśnieniu Burmistrz podał, że nie prowadzi się rejestrów mpzp i wniosków o ich sporządzenie z uwagi na ich brak. Dodał, że do chwili obecnej wpłynął jeden wniosek o sporządzenie mpzp pod lokalizację farmy wiatrowej.

(dowód: akta kontroli str. 62-64)

3. W latach 2008-2013 nie dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy w celu oceny aktualności Studium i mpzp, co było niezgodne z art. 32 ust 1 ustawy o planowaniu. Burmistrz w wyjaśnieniu podał, m. in., że: (...) niewykonanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i w konsekwencji brak oceny aktualności Studium spowodowane były m. in. brakiem specjalistycznych fachowców opracowujących założenia do oceny aktualności Studium oraz długotrwałymi problemami zdrowotnymi Kierownika Referatu Planowania, odpowiedzialnego za sprawy kształtowania polityki przestrzennej Gminy. Dodał, że

¹³ pismo znak:PP.6720.2.2012 z 23 kwietnia 2012 r.,

¹⁴ PGNiE-Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo pismo znak:PP.6720.1.2012 z 23 kwietnia 2012 r.

¹⁵ PPIS-Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, pismo znak:OR.033.10.2012 z 20 marca 2012 r.

brak aktualnych map w skali 1:10 000 w standardzie TBD dla całej Gminy (Urząd posiada aktualne mapy w skali 1:10000 w standardzie TBD jedynie dla północnej części Gminy) przyczynił się do wstrzymanie aktualizacji i zmiany Studium.

NIK zauważa, iż na mocy przepisu art. 32 ustawy o planowaniu, rady gmin mają obowiązek oceny (w formie uchwały) aktualności studium i planów miejscowych; przy podejmowaniu uchwał aktualizacyjnych rady mają obowiązek wzięcia pod uwagę zgodności studium z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy. NIK zauważa, że ustawa o planowaniu nie nakłada obowiązku opracowania mpzp, tworzy się je w zasadzie fakultatywnie dla określonej powierzchni gminy, ale zawsze w zgodzie z założeniami polityki przestrzennej określonej w Studium.

(dowód: akta kontroli str. 62-69)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Ocena prowadzenia gminnej ewidencji zabytków.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 1 pkt 5 i art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁶ (dalej, zmiana ustawy o ochronie zabytków) WKZ zobowiązany został do przekazania Burmistrzowi wykazu obiektów zabytkowych wchodzących w skład gminnej ewidencji zabytków. Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków z terenu Gminy oraz wykaz obiektów wykreślonych z gminnej ewidencji zabytków został przekazany do Urzędu przez WKZ pismem z 24 listopada 2010 r.¹⁷ w ustawowym terminie do 5 grudnia 2012 r., tj. do 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy. W Urzędzie została założona gminna ewidencja zabytków, w myśl w art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z przekazanym przez WKZ Burmistrzowi wykazem obiektów zabytkowych, o którym mowa w art. 7 ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków. Burmistrz w wyjaśnieniu podał, m. in. że: (...) w Gminie prowadzona jest gminna ewidencja zabytków w postaci kart adresowych zabytku nieruchomego. Dodał, że obecnie trwają prace nad aktualizacją tej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 151, 161-164, 171-173)

2.2. – 2.3. W Gminie opracowano wykaz kart adresowych zabytku nieruchomego (dalej karty adresowe), o których mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem¹⁸ (dalej rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków). Wykaz zawierał 20 kart adresowych dla 20 zabytków nieruchomych. Wszystkie karty adresowe sporządzone zostały zgodnie ze wzorem podanym w załączniku nr 6 do ww. rozporządzenia i zawierały m. in.: nazwę i czas powstania zabytku, jego adres, formę ochrony i w 15 przypadkach (tj. 75% wszystkich kart adresowych) fotografię obiektu. W czasie trwania czynności kontrolnych Urząd opracował trzy brakujące karty adresowe.

(dowód: akta kontroli str. 172-193)

W Gminie zostało sporządzone w 1999 r. *Studium Ochrony Wartości Kulturowych Gminy Pruchnik* celem określenia terenów chronionych oraz stanu i potrzeb ochrony

¹⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 474

¹⁷ Pismo znak UOZ-4-4148/374/2010 r.

¹⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661

środowiska kulturowego koniecznego do opracowania Studium. W części tekstowej dokumentu opisano m. in. wartości kulturowe Gminy, a w nich: charakterystykę historycznej zabudowy, kapliczki i krzyże przydrożne, charakterystykę cmentarzy oraz wytyczne i postulaty konserwatorskie wraz z przedstawieniem stref ochrony konserwatorskiej: A-ściśła ochrona konserwatorska, B-ochrona zachowanych elementów zabytkowych, E-ochrona ekspozycji obiektów i zespołów, K-ochrona krajobrazu kulturowego, OW-observacja archeologiczna. W części graficznej zawarto plany katastralne miejscowości Gminy w skali 1:2 880, rozplanowanie historyczne w skali 1:25 000, oraz wytyczne konserwatorskie w skali 1:10 000.

(dowód: akta kontroli str. 194-211)

W Gminie funkcjonowało opracowanie p. n. *Wytyczne konserwatorskie do koncepcji zagospodarowania przestrzennego bloków przyrynkowych z 2002 r.*, będące materiałem wyjściowym do koncepcji projektowej zagospodarowania centrum miejskiego. Część tekstowa zawierała dane historyczne, charakterystykę układu przestrzennego terenów przyrynkowych, wytyczne konserwatorskie i katalog zabudowy. Część graficzna stanowiła: plan katastralny Pruchnika z 1852 r. w skali 1:2880, rekonstrukcja stanu zagospodarowania Pruchnika na podstawie planu katastralnego z 1852 r. w skali 1:1000, chronologię zabudowy w skali 1:1000 oraz wytyczne konserwatorskie w skali 1:1000.

(dowód: akta kontroli str. 212-223)

Na wypadek sytuacji kryzysowych Gmina sporządziła w 2012 r. *Plan Ochrony Zabytków Gminy Pruchnik* (dalej plan ochrony) w myśl rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych¹⁹ celem przygotowania przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających i konserwatorskich mających na celu ratowanie zabytków przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Plan ochrony uzgodniono z WKZ i Starostą Jarosławskim. W ww. planie ochrony opisano m.in. rozmieszczenie zabytków na terenie Gminy, zawarto wykaz zabytków w tym wpisanych do rejestru WKZ i obiektów znajdujących się w ewidencji konserwatorskiej, wykaz zabytków ruchomych wpisanych do rejestru WKZ, wraz z ich opisem, scharakteryzowano przewidywane zagrożenia dla obiektów zabytkowych nieruchomych i ruchomych wpisanych do rejestru WKZ i podlegających zabezpieczeniu i ochronie.

(dowód: akta kontroli str. 165-171)

2.4. W okresie objętym badaniem było po jednym wniosku o wykreślenie oraz o umieszczenie zabytku w rejestrze zabytków, i tak:

-17 września 2008 r. Burmistrz zwrócił się z wnioskiem do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o wykreślenie z rejestru zabytków budynku stajni położonego w zespole folwarcznym (działka nr 2453) w Pruchniku argumentując to utratą wartości zabytkowych tego obiektu i złym stanem technicznym oraz doszczętnym zniszczeniem podczas pożaru w 2008 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją nr DOZ-OA-6700/695/08(BWK) z 18 czerwca 2010 r. skreślił z rejestru zabytków przedmiotowy obiekt.

- wniosek o wpis do rejestru zabytków budynku plebanii w Jodłówce złożyła w 2009 r. Parafia Rzymskokatolicka w Jodłówce, decyzją WKZ nr UOZ-4-4148/2008/2009 z 10 listopada 2009 r. obiekt ten wpisano do rejestru zabytków nieruchomych województwa podkarpackiego pod numerem A-383.

¹⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153

(dowód: akta kontroli str. 224-229)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Gminie Pruchnik sporządzono 20 kart adresowych zabytków nieruchomych, a w przekazanym do Gminy przez WKZ wykazie obiektów wpisanych do rejestru zabytków z terenu Gminy Pruchnik takich obiektów było 23. Nie sporządzono kart adresowych dla:

-układu urbanistycznego w mieście Pruchnik, wpisanego do rejestru pod pozycją A-262,

-domu znajdującego się w mieście Pruchnik, przy ulicy Rynek 17, wpisanego do rejestru pod pozycją A-41,

-domu znajdującego się w mieście Pruchnik, przy ul. Kańczudzkiej nr 33, wpisanego do rejestru pod pozycją A-47.

Ww. obiekty nie znajdowały się w wykazie obiektów wykreślonych z gminnej ewidencji zabytków, który WKZ przekazał Burmistrzowi pismem z 24 listopada 2010 r.²⁰. Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków burmistrz prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. Karty adresowe zabytków nieruchomych powinny zostać sporządzone dla 23 zabytków nieruchomych, zgodnie z wykazem przekazanym do Gminy przez WKZ, ww. pismem, a nie wybiórczo. W wyjaśnieniu Burmistrz podał, m.in. że: (...) brakujące trzy karty adresowe zabytku nieruchomego nie zostały opracowane ze względu na przeoczenie związane z dużą ilością obowiązków. Dodał, że do dnia składania niniejszych wyjaśnień tj. 16 maja 2014 r. Organ uzupełnił brakujące karty.

(dowód: akta kontroli str. 149-152, 172-193, 243-249)

2. W przypadku 5 kart adresowych zabytku nieruchomego (na 20 przypadków, tj. 75%) w miejscu oznaczonym nr 8 i przeznaczonym na umieszczenie fotografii zabytku, takich fotografii nie umieszczono, a we wszystkich 20 kartach adresowych nie wpisano dat sporządzenia kart i autora, który wykonał ww. karty oraz jego podpisu. Działanie takie było niezgodne z przepisem § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, w myśl którego karta adresowa zabytku zawiera: nazwę, czas powstania, miejscowość, adres, przynależność administracyjną, formy ochrony, opracowanie karty adresowej, fotografię z opisem wskazującym orientację albo mapę z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym, w załączniku nr 6 do rozporządzenia zawarto wzór karty adresowej zabytku nieruchomego. Burmistrz w wyjaśnieniu podał, m. in. że: (...) nieumieszczenie fotografii pięciu obiektów zabytkowych w kartach adresowych zabytku nieruchomego, jak i brak daty sporządzenia wszystkich ww. kart wynikały z niedopatrzania pracownika zajmującego się ochroną zabytków. Dodał, że do dnia 9 maja 2014 r. karty adresowe zabytku nieruchomego zostały uzupełnione w miejscu nr 8 o zdjęcia obiektów zabytkowych, a pozostałe braki w ww. kartach zostaną uzupełnione i zaktualizowane w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 149-152, 172-193)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁰ znak pisma: UOZ-4-4148/374/2010

3. Sprawdzenie i ocena wywiązywania się przez Gminę z obowiązku sporządzenia programu opieki nad zabytkami w gminie.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina Pruchnik nie posiadała gminnego programu opieki nad zabytkami, co wyraźnie statuowała norma prawa zawarta w art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków (...) w myśl której burmistrz sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami. Jej korelatem zawartym w treści art. 87 ust. 5 ww. ustawy jest obowiązek sporządzania przez burmistrza co dwa lata sprawozdania z realizacji ww. programu, które przedstawia się radzie gminy. Gmina Pruchnik w latach 2008-2013 nie realizowała powyższych ustawowo określonych zadań. Burmistrz w wyjaśnieniu podał m. in., że: (...) Gmina jest w trakcie opracowywania gminnego programu opieki nad zabytkami, przewidywany termin zakończenia prac – 30 czerwca 2014 r. Gmina nie sporządziła ww. programu z uwagi na niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 149-152)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Ocena stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy w strefach ochrony konserwatorskiej.

Opis stanu
faktycznego

Z uwagi na brak w Gminie mpzp, wszystkie inwestycje lokalizacji celu publicznego lokalizowano w drodze decyzji. Sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji zostały ustalone w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o licp w strefach ochrony konserwatorskiej trwało od jednego dnia (decyzja nr L.dz.7331/53/2009 z 12 sierpnia 2009 r.) do 53 dni (decyzja nr B.G.6730.90.2013 z 20.01.2014 r.), a decyzji o wz od 36 dni (decyzji nr L.dz.7331/31/2008 z 9 lipca 2008 r.) do 161 dni (decyzja nr L.dz.7331/35/09 z 7 czerwca 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 233-242, 275-288)

4.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

4.1.1. W latach 2008-2013 Urząd wydał 57 decyzji o licp, w tym siedem w obrębie strefy konserwatorskiej A, co stanowiło 12,3% ogółu wydanych decyzji. Nie było decyzji odmownych, odwołania od decyzji o licp czy też zawieszenia postępowania administracyjnego związanego z ustaleniem lokalizacji inwestycji celu publicznego w ww. strefach. We wszystkich sprawach jednemu inwestorowi tj. Gminie Pruchnik ustalono lokalizacje inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹, z czego:

- 2- dotyczyły celów publicznych określonych w katalogu z art. 6 pkt 6,
- 1-celów określonych w art. 6 pkt 3,
- 1-celów określonych w art. 6 pkt 1,
- 1-celów określonych w art. 6 pkt 10,

²¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

- 2-celów określonych w art. 6 pkt 4.

Badane decyzje o licp zostały wydane przez Burmistrza Pruchnika zgodnie z jego kompetencjami co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji. Decyzje o licp określały warunki wymienione w art. 54 ustawy o planowaniu, tj. m. in. rodzaj inwestycji, warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz linie rozgraniczające teren inwestycji, które wyznaczono na mapie w skali 1:500 (w trzech decyzjach o licp) i 1:1000 (w czterech decyzjach o licp). Objęte badaniem decyzje o licp zawierały elementy, o których mowa w art. 107 kpa, w tym: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydawania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 230-231, 233-242, 345-356, 372-377)

W jednym postępowaniu zakończonym decyzją o licp z 21 maja 2012 r.²², dotyczącym budowy targowiska stałego „Mój Rynek” w Pruchniku z siedmiu procedowanych w strefach konserwatorskich (co stanowiło 14,3%), strony zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji oraz decyzji kończącej postępowanie w drodze obwieszczenia. W czterech sprawach dotyczących budowy: studni głębinowych wraz ze stacją uzdatniania wody, parkingu publicznego, targowiska stałego „Mój Rynek” w Pruchniku i kanalizacji deszczowej w Pruchniku organ pisemnie poinformował inwestora oraz Agencję Nieruchomości Rolnych²³ o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o licp.

(dowód: akta kontroli str. 233-242)

4.1.2. We wszystkich objętych badaniem postępowaniach związanych z wydaniem decyzji o licp dokonano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w myśl art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu. Wykonanie projektów ww. decyzji każdorazowo powierzano osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. Fakt sporządzenia decyzji o licp przez osobę uprawnioną został odnotowany na egzemplarzu decyzji we wszystkich badanych sprawach. Projekty decyzji o licp, ich wersje ostateczne wraz z załącznikami tj. analizą w formie tekstowej i graficznej zostały podpisane i opieczątowane przez wykonawcę. Burmistrz każdorazowo dokonywał sprawdzenia załączników do projektu badanych decyzji o licp jako dowodu w sprawie z analizą u-a.

(dowód: akta kontroli str. 233-242, 330, 345-356, 372-377)

4.1.3. Pięć decyzji o licp z siedmiu badanych (tj. 71%) zawierało uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ww. ustawy o planowaniu. Uzgodnień dokonywano w trybie art. 106 § 5 kpa, zgodnie z którym zajęcie stanowiska przez inny organ następuje w drodze postanowienia, na które stronie służy zażalenie oraz w oparciu o uregulowania art. 53 ust. 5 i 5c ustawy o planowaniu w świetle którego w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane (tzw. zgoda milcząca). W badanych decyzjach uzgodnienia były dokonywane z WKZ – zawsze w trybie art. 106 § 5 kpa, Starostą Jarosławskim, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Rzeszowie (dalej, RDOŚ) oraz Wojewódzkim Zarządem Dróg w Rzeszowie. Niezajęcie stanowiska przez organy uzgadniające nie wpłynęło na wydłużenie terminów załatwienia spraw.

²² decyzją o licp nr L.dz.6730.44.2012

²³ dotyczy decyzji: P.P.6730.101.2012 z 21.12.2012 r.-budowa studni głębinowych wraz ze stacją uzdatniania wody.

(dowód: akta kontroli str. 233-242, 346-353)

4.1.4. W Gminie prowadzono wspólny rejestr, w którym ewidencjonowano zarówno decyzje o wz jak i o licp. Rejestrem był zeszyt o formacie A-3, w którym odrębnie na nieponumerowanych stronach w porządku chronologicznym odnotowywano w siedmiu kolumnach następujące informacje: nr decyzji, rodzaj inwestycji, adres, nazwę wnioskodawcy, termin ważności, a w kolumnie przeznaczonej na uwagi – wpisywano rodzaj decyzji tzn. wz i licp. Numerację decyzji o wz i licp w każdym kolejnym roku kalendarzowym rozpoczynano od cyfry jeden. W ww. rejestrze nie było skreśleń i wpisanych spraw niezakończonych decyzją.

(dowód: akta kontroli str. 257-262)

4.1.5. Przy procedowaniu spraw siedmiu decyzji o licp (tj. 100%) przestrzegano przepisów art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu, w myśl którego właściwy organ wydaje decyzję o licp w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku Terminy te wynosiły od 1 do 53 dni. Wojewoda Podkarpacki poinformował, że Gmina przekazywała rejestry decyzji o licp w latach 2010-2013. Kontrola Wojewody Podkarpackiego w zakresie przekazywania danych, nie wykazała przekroczeń terminów w wydawaniu decyzji o licp, w związku z tym nie nałożono kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 233-242, 263-264, 345-351)

4.2. Decyzje o warunkach zabudowy.

4.2.1. W latach 2008-2013 wydanych zostało 413 decyzji o wz, w tym 11 w obrębie strefy ochrony konserwatorskiej A, co stanowiło 2,7% ogółu spraw. Dotyczyły one w dwóch przypadkach budowy nowego budynku mieszkalnego oraz budynku gospodarczo-garażowego (18,2% ogółu spraw), pozostałe – polegały na przebudowie, rozbudowie i zmianie sposobu użytkowania istniejących budynków. Organ nie odmówił wydania decyzji o wz w strefach ochrony konserwatorskiej, nie zawiesił postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 230-232, 275-288)

Czas jaki upłynął pomiędzy złożeniem wniosków a wydaniem decyzji o wz wynosił od 36 dni²⁴ do 161 dni²⁵. W dwóch sprawach nie można ustalić terminów jakie upłynęły od zarejestrowania wniosku w kancelarii Urzędu do wydania decyzji o wz z powodu braku na egzemplarzu decyzji daty wydania²⁶, a w drugim przypadku braku na wniosku daty jego wypełnienia i wniesienia do Urzędu. Dwie sprawy z 11 objętych badaniem (18%) procedowano zgodnie z przepisem art. 35 § 3 i § 5 kpa. Burmistrz poinformował, że Starosta Jarosławski przekazuje do Urzędu kopie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym w strefach konserwatorskich. Decyzje te przechowywane były zgodnie z rzeczowym wykazem .

(dowód: akta kontroli str. 250-256, 275-288)

W Gminie prowadzono książkę skarg i wniosków, pisma noszące znamiona skargi w zależności od poruszanej tematyki przekazywano do Sekretarza Gminy i załatwiano adekwatnie do treści. Działanie to było zgodne z art. 254 kpa i § 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁷. W latach 2008-2013 wpłynęło

²⁴ decyzja nr L.dz. 7331/31/2008 z 9 lipca 2008 r.

²⁵ decyzja nr L.dz.7331/35/09 z 7 czerwca 2010 r.

²⁶ decyzja L.dz.6730.55.2012 r.

²⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46

ogółem 10 skarg, które nie dotyczyły procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 301-304)

4.2.2. – 4.2.3. Projekty wszystkich 11 decyzji o wz przygotowane zostały przez uprawnionych architektów, wpisanych na listę członków Okręgowej Izby Urbanistów w Katowicach. Na projektach wszystkich decyzji o wz były wzmianki o autorze, załączniki do decyzji o wz zostały podpisane i opieczetowane przez sporządzającego. W aktach spraw ww. decyzji nie było kopii dokumentów poświadczających wpis ich wykonawców na listę izby samorządu zawodowego architektów albo urbanistów. Burmistrz każdorazowo dokonywał sprawdzenia załączników do projektu badanych decyzji o wz jako dowodu w sprawie z przeprowadzoną analizą u-a.

(dowód: akta kontroli str. 275-288, 331-344, 357-365)

We wszystkich zbadanych decyzjach o wz, zawierających część tekstową i graficzną ustalono warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu stosownie do wymogów § 1 i § 9 ust. 1 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 (dalej, rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy)²⁸. W każdym zbadanym przypadku w części tekstowej decyzji o wz opisano:

- warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym m.in.: przedmiot inwestycji, zagospodarowanie terenu, usytuowanie budynku, powierzchnię zabudowy,
- warunki architektoniczno-budowlane w tym m.in. rodzaj inwestycji, szerokość i wysokość elewacji frontowej, geometrię dachu,
- komunikację i infrastrukturę techniczną, w tym dostęp do drogi publicznej i uzbrojenia terenu,
- ochronę środowiska i interesu osób trzecich.

Wszystkie decyzje o wz były wydawane po spełnieniu łącznym warunków z katalogu zawartego w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. We wszystkich sprawach o ustalenie warunków zabudowy dokonano analizy u-a w myśl art. 53 ust. 3 i art. 64 ustawy o planowaniu. W aktach zalegały analizy u-a zarówno w wersji tekstowej jak i graficznej, stanowiące załączniki do decyzji. Część graficzną decyzji o wz oraz część graficzną analizy sporządzono na kopiach mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, tj. na kopii mapy zasadniczej lub mapy katastralnej w skali 1:500 i/lub 1:1000. W 10 sprawach decyzji o wz z 11 badanych (tj. 91%) dokonano uzgodnień, o których mowa w art. 53 ust. 4, w tym m. in.: z WKZ, zawsze w trybie art. 106 § 5 kpa. Czas w jakim uzgadniano projekty decyzji o wz z WKZ wynosił od 9 do 25 dni. Niezajęcie stanowiska przez organy uzgadniające nie wpłynęło na wydłużenie terminów załatwienia spraw.

(dowód: akta kontroli str. 275-288, 331-344, 357-371)

4.2.4. W Gminie prowadzono wspólny rejestr decyzji o licp i o wz – co zostało opisane w pkt 4.1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 257-262)

4.2.5. W latach 2008-2013 Gmina wydatkowała łącznie 151,610 zł na przygotowanie projektów decyzji o licp i o wz, w tym odpowiednio: 16.100 zł, 27.100 zł, 21.000 zł,

²⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588

20.300 zł, 38.700 zł, 28.410 zł. W budżecie Gminy zaplanowane środki na opracowanie powyższych decyzji wynosiły odpowiednio: 20.000 zł, 32.100 zł, 27.000 zł, 30.000 zł, 40.000 zł, 42.000 zł co stanowiło odpowiednio: 94,5 %, 95,3 %, 92 %, 81,6 %, 96,7 %, 67, 6 % środków zrealizowanych na powyższe zadania. Koszt sporządzenia decyzji o wz i o licp był jednakowy zarówno dla inwestycji położonych w strefach ochrony konserwatorskiej jak i poza nią. Koszt jednostkowy opracowania decyzji o wz wynosił od 300 zł do 400 zł, a decyzji o licp – od 230 zł do 800 zł. Zróżnicowanie nakładów pieniężnych na wykonanie pojedynczych decyzji wynikało z faktu ich sporządzania przez różnych architektów. W latach 2008-2012 na to zadanie Gmina nie organizowała przetargów, z uwagi na wartość nieprzekraczającą 14.000 euro w myśl art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁹. Burmistrz zlecał sporządzenie decyzji o wz i o licp wykonawcy zewnętrznemu kierując się m.in. doświadczeniem oraz mocami przerobowymi uprawnionych podmiotów zewnętrznych. W 2013 r. przeprowadzony został przetarg nieograniczony na wykonanie projektów decyzji o wz i o licp wraz z analizami u-a. Wartość zamówienia wynosiła 6.239,43 euro. Spośród 5 oferentów komisja przetargowa, kierując się kryterium najniższej ceny, wyłoniła wykonawcę, z którym 4 lutego 2013 r. podpisano umowę o dzieło³⁰. Zamawiający zlecił wykonanie projektów 87 decyzji o wz, 15 – o licp i trzech zmian powyższych decyzji za kwotę łączną 24.150 zł. W badanym okresie łącznie zawartych zostało 92 umowy o dzieło na wykonanie decyzji o wz i o licp. Burmistrz zlecał powyższe prace planistyczne zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych (w 2013 r.), a w przypadku zamówień niewymagających stosowania tej ustawy ze względu na wartość – z procedurami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 250-256, 274, 289-300,305-327 378-391)

W ramach procedowania 11 spraw o ustalenie warunków zabudowy, w dwóch postępowaniach organ prawidłowo pobrał opłaty skarbowe w wysokości 107 zł, a w pięciu - zwolnił inwestorów od zapłaty opłaty skarbowej. W tych siedmiu postępowaniach Urząd w zakresie przedmiotu opłaty skarbowej, jej stawek oraz zwolnień, działał zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³¹ oraz z załącznikiem do ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 265-266, 275-288)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. O wszczęciu postępowania w sprawie wydania sześciu z siedmiu decyzji o licp (tj. 85,7% ogółu spraw)³²: w strefach ochrony konserwatorskiej oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, organ nie zawiadomił stron w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W przypadku jednej decyzji o licp³³ organ poinformował w drodze obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz decyzji kończącej postępowanie, a o postanowieniach strony nie zostały poinformowane w drodze obwieszczenia ani w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Było to niezgodne z przepisem art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu, w świetle którego o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o licp oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także

²⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³⁰ umowa nr IŻ 271/3/2013 z 4 lutego 2013 r.

³¹ Dz. U. z 2012, 1282 ze zm.

³² L.dz.7331/6/2009 z 3 lutego stycznia 2009 r. l.dz.7331/53/2009 z 12 sierpnia 2009 r., P.P. 6730.101.2012 z 21 grudnia 2012 r., P.P.6730.22.2012 z 29 marca 2012 r., B. G. 6730.75.2013 z 9 października 2013 r., B.G.6730.90.2013 z 20 stycznia 2014 r.

³³ nr L.dz.6730.44.2012 z 21 maja 2012 r.

w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W trzech decyzjach o licp z siedmiu badanych (tj. 43%) organ nie zawiadomił na piśmie inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego. Było to niezgodne z uregulowaniami art. 53 ust. 1 zd.2 ww. ustawy, w myśl którego inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego zawiadamia się na piśmie. Burmistrz wyjaśnił m. in., że: (...) wydając decyzje o licp w strefie ochrony konserwatorskiej organ w jednym przypadku³⁴ powiadomił strony w formie obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz decyzji kończącej postępowanie, w pozostałych przypadkach tego nie uczynił, z uwagi na fakt, iż decyzje te dotyczyły inwestycji realizowanych przez Gminę oraz jej jednostkę, o czym kierownik jednostki będący jednocześnie organem wiedział. Dodał, że strony postępowania na bieżąco były zaangażowane w załatwienie sprawy oraz bezpośrednio informowane o jej postępach.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądów zawartych w ww. wyjaśnieniach, nie tylko na wyraźną dyspozycję art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu, ale także z uwagi na obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę pisemnego utrwalenia w aktach sprawy dokonywanych ustaleń, o czym stanowi art. 14 § 1 kpa. Co prawda z § 2 tego artykułu wynika, iż gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, sprawy mogą być załatwiane ustnie, ale nawet wówczas treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Pisemny charakter postępowania administracyjnego koresponduje również z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 kpa), gdyż umożliwia ograniczyć ewentualne spory odnośnie ustalonych w postępowaniu okoliczności faktycznych i prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 233-242, 243-249, 271-272)

2. Przy wydawaniu 11 decyzji o wz, w dwóch sprawach nie można było ustalić czasu ich załatwienia z uwagi na brak daty złożenia wniosku do Urzędu oraz daty wydania decyzji o wz. Tak więc łącznie w 9 postępowaniach³⁵ (w sprawie decyzji L.dz. 7331/35/09/10 z 19 lutego 2010 r. z uwagi na proces odwoławczy od decyzji o wz – dwukrotnie przeprowadzana była procedura wydania decyzji o wz) nie przestrzegano terminów określonych w kpa, gdyż decyzje te wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosków, pomimo odliczenia 14 dni, a w trzech sprawach – 21 dni, na konieczne uzgodnienia z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i ust. 5 c ustawy o planowaniu, w związku z art. 35 § 5 kpa. Urząd wbrew przepisom art. 36 kpa w przypadkach, w których nastąpiło przekroczenie terminów określonych art. 35 kpa, nie zawiadomił stron o niezakończonym w terminie, nie podał przyczyn zwłoki (wynosiła ona od 2³⁶ do 117³⁷ dni) i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: (...) nieterminowe załatwienie tych spraw związane było z niedotrzymywaniem terminów opracowania projektów decyzji o wz przez projektanta oraz natłokiem pracy w referacie planowania. Dodał, że brak powiadomień o przyczynach zwłoki wynikał z przeoczenia tego faktu przez osobę odpowiedzialną za wydawanie wspomnianych decyzji.

(dowód: akta kontroli str.250-254, 275-288)

³⁴ decyzja nr PP.6730.44.2012 z 21.05.2012 r.

³⁵ decyzje nr-y: l.dz.7331/23/09 z 6 kwietnia 2009 r., l.dz.7331/33/2009 z 16 czerwca 2009 r., l.dz.7331/2/2010 z 2 kwietnia 2010 r., l.dz.7331/35/09/10 z 19 lutego 2010 r., 7 czerwca 2010 r., 9 grudnia 2010 r., l.dz.6730.12.2011 z 5 kwietnia 2011 r., l.dz.6730.46.2011 z 17 września 2011 r., l.dz.6730.97.2012 r. z 30 listopada 2012 r.,

³⁶ decyzja nr L.dz.6730.12.2011 z 5 kwietnia 2011 r.

³⁷ decyzja nr L.dz. 7331/35/09 z 7 czerwca 2010 r.

3. O wszczęciu postępowania w sprawie wydania czterech decyzji o wz³⁸ z 11 badanych (36%) organ nie zawiadomił osób będących stronami w sprawie. Działanie to było sprzeczne z art. 61 § 4 kpa, w myśl którego o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Burmistrz wyjaśnił m. in., że: winę za niepoinformowanie stron o wszczęciu postępowania ponosi pracownik odpowiedzialny za obsługę spraw związanych z wydawaniem decyzji o wz.

(dowód: akta kontroli str. 275-288, 250-254)

4. W czterech sprawach, w których organ zawiadomił na piśmie inwestora oraz ANR o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o licp, dzień doręczenia żądania organowi, nie był datą wszczęcia postępowania, co było niezgodne z art. 61 § 3 kpa, w myśl którego datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

Burmistrz wyjaśnił, że za zaistniałą sytuację winę ponosi pracownik odpowiedzialny za wydawanie tych decyzji o licp. Burmistrz dodał, że pracownika pouczone o terminach wynikających z kpa i zobowiązano do monitorowania obowiązujących przepisów prawa, celem właściwego ich stosowania.

(dowód: akta kontroli str. 233-249)

5. W dwóch sprawach z siedmiu objętych badaniem decyzji o licp (28,5%)³⁹ i dwóch o wz⁴⁰ z 11 badanych (18 %) nie dokonano uzgodnień przed wydaniem decyzji, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu tj. z WKZ, pomimo objęcia obiektów ochroną konserwatorską. W decyzjach tych organ zawarł ustaloną formułę: „projekt decyzji uzyskał uzgodnienia wymagane art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu”. Czynność ta nie została jednak dokonana. Burmistrz wyjaśnił, m. in. że: (...) brak uzgodnień z WKZ wynikał z niedopatrzeń pracownika odpowiedzialnego za wydawanie decyzji o licp i wz oraz z faktu otrzymania od WKZ decyzji zezwalającej na wykonanie zmiany sposobu użytkowania i remontu zabytkowego dworu w Pruchniku.

(dowód: akta kontroli str. 233-254, 275-288)

6. W aktach spraw objętych badaniem decyzji o licp i o wz nie ma wyników analiz u-a, które zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy stanowią załącznik do decyzji. Wynik analizy u-a winien stanowić syntezę wcześniej dokonanych ustaleń warunków zabudowy w wykonanej analizie u-a w zgodności z przepisami prawa, wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego, a także logicznego rozumowania. Burmistrz wyjaśnił m. in. że: (...) w projekcie każdej decyzji sporządzono analizę u-a, jednak do żadnej analizy nie dołączono wyników analizy. Wynikało to z braku wiedzy w tym zakresie u pracownika odpowiedzialnego za sporządzanie decyzji. Pracownik ów nie był świadomy, że winien takie skumulowane wyniki analizy sporządzić i dołączyć do decyzji, uznając, że sporządzona analiza jest wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 233-249, 267-270, 275-288)

7. Rejestry decyzji o licp i wz z lat 2008-2013 nie były prowadzone zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej, rozporządzenie w sprawie wzoru rejestru decyzji)⁴¹. W Urzędzie prowadzono

³⁸ decyzje n-ry: L.dz.7331/31/2008 z 9 lipca 2008 r., L.dz.7331/23/09 z 6 kwietnia 2009 r., L.dz.7331/33/2009 z 16 czerwca 2009 r., L.dz.7331/2/2010 z 2 kwietnia 2010 r.,

³⁹ L.dz.7331/53/2009 z 12 sierpnia 2009 r. (strefa A, nr rejestru A-788) i L.dz.7331/6/2009 z 3 lutego 2009 r. (strefa A, nr rejestru A-262).

⁴⁰ decyzja nr L.dz.7331/23/09 z 6 kwietnia 2009 r., L.dz. 7331/31/2008 z 9 lipca 2008 r.

⁴¹ Dz. U. z 2004 Nr 130, poz. 1385

jeden wspólny rejestr dla decyzji o wz i licp, a zgodnie ze wzorem zawartym w załącznikach nr 1 i 3 należy prowadzić dwa oddzielne rejestry dla decyzji o wz i licp, w których odnotowuje się informacje adekwatne do treści decyzji. Z prowadzonego w Urzędzie rejestru decyzji niemożliwe było uzyskanie informacji dotyczących: rodzaju inwestycji, oznaczenia nieruchomości, w tym numeru działki ewidencyjnej, streszczenia ustaleń decyzji, wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji – dane wymagane w odniesieniu do decyzji wz, a dodatkowo w odniesieniu do decyzji o licp – określenie terenu inwestycji (powiat, gmina, obręb, oznaczenie nieruchomości). Burmistrz wyjaśnił, m.in., że: (...) nieprawidłowo prowadzony rejestr decyzji wynikał z rutynowo wykonywanych czynności urzędniczych i ze słabego nadzoru nad pracownikami referatu planowania przestrzennego. Dodał, że w Urzędzie jest niewystarczająca ilość zatrudnionych pracowników na stanowiskach urzędniczych, a próby zwiększania kadr Urzędu spotykają się ze sprzeciwem Rady Miejskiej. Aktualnie, trwają prace nad dostosowaniem rejestru decyzji do obowiązujących przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str.257-262, 243-256)

8. W aktach spraw objętych badaniem decyzji o wz i o licp w strefach konserwatorskich analizy u-a wykonano niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania nowej zabudowy, gdyż:

-zarówno z części tekstowej jak i graficznej analizy u-a nie wynika jaki dokładnie obszar został poddany analizie, jaki na tym obszarze jest stan architektoniczno-urbanistyczny, w oparciu o który ustalone zostały parametry dla planowanej inwestycji;

-nie zawarto matematycznych wyliczeń średnich wskaźników wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki.

W aktach spraw badanych decyzji o wz i o licp brak było dowodów, z których wynikałby sposób wyliczenia ww. wskaźników, a także metodologia dokonywanych sprawdzeń prawidłowości sporządzonych decyzji o wz i o licp, w tym wyliczonych (podanych w decyzji) parametrów wielkości nowej zabudowy. W świetle § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia wskaźnik wielkości nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. Ponadto analizy u-a będące załącznikami do decyzji o licp i wz są zdawkowe, ograniczają się do niespełna dwóch stron tekstu i mogą stanowić ewentualne wnioski końcowe nieoparte i nieudokumentowane żadnymi matematycznymi wyliczeniami i analizami względem parametrów planowanych inwestycji. Z tak ogólnikowych zapisów nie wynika konkretny obraz architektoniczno-urbanistyczny dla zaplanowanych inwestycji.

9. W uzasadnieniach decyzji o wz wskazano parametry, o których mowa w § 6, 7, 8 ww. rozporządzenia, tj. szerokość elewacji frontowej, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, geometrię dachu, co do których organ nie poczynił żadnych ustaleń w analizie u-a, a jedynie zawarł w decyzji konkluzje nieoparte wyliczeniami średnich wartości o których mowa wyżej. Obowiązkiem organu było dokonanie ustaleń zgodnie z regulacją zawartą w § 1 pkt 4 ww. rozporządzenia, która nie daje upoważnienia organowi do dowolnego kształtowania wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: (...) zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opracowanie projektów decyzji wraz z analizami zlecano uprawnionym urbanistom. Organ przyjął, że są one sporządzane zgodnie z wymogami ww. ustawy oraz aktów wykonawczych i na ich podstawie wydawał decyzje. Burmistrz dodał, że Urząd nie jest w stanie zweryfikować technicznych kwestii sporządzanych dokumentów, gdyż nie zatrudnia urbanistów.

(dowód: akta kontroli str. 267-270, 331-344, 346-351, 358-366, 372-377, 392-397)

10. W czterech postępowaniach o ustalenie w drodze decyzji warunków zabudowy⁴² z 11 objętych badaniem (tj. 36.6 %) Organ nie pobrał opłaty skarbowej, o której mowa w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej, pomimo, iż zaplanowane inwestycje kwalifikowały się do objęcia taką opłatą z uwagi na ich charakter. Nie były to bowiem sprawy budownictwa mieszkaniowego, z zakresu których czynności – stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy – nie podlegają opłacie skarbowej. Urząd działał wbrew ustawowej regulacji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, w myśl której nie podlega opłacie skarbowej dokonanie czynności urzędowej (...) w sprawach budownictwa mieszkaniowego. Ponadto, w żadnej z 11 decyzji o wz Organ nie dokonał adnotacji potwierdzających zapłatę opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej zapłaty, do czego w świetle przepisu art. 8 ust. 3 ww. ustawy był zobligowany.

Burmistrz wyjaśnił, że kwestionowane decyzje są zwolnione z opłaty skarbowej z uwagi na budownictwo mieszkaniowe zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej. NIK nie podziela stanowiska Burmistrza w tej sprawie z uwagi na fakt, iż wymienione inwestycje nie miały charakteru mieszkaniowego, lecz usługowy, który w świetle przepisów ww. ustawy opłacie skarbowej podlegają.

(dowód: akta kontroli str. 265-270, 399-410)

11. W aktach kontrolowanych spraw decyzji o licp i wz wydanych po 7 marca 2012 r. nie było metryk spraw. Było to niezgodne z art. 66 a kpa, w myśl którego w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej (...), metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. Burmistrz wyjaśnił, że: (...) metryka sprawy wprowadzona została w 2012 r., z uwagi na chorobę pracownika potwierdzoną ponad rocznym zwolnieniem z pracy w latach 2011-2012. W związku z tym nie zdążył on przyswoić wszystkich zmian przepisów prawa zaistniałych w ciągu roku.

(dowód: akta kontroli str. 233-256, 275-288)

12. W latach 2008-2013 decyzje o licp nie były wysyłane do Marszałka Województwa Podkarpackiego, co było sprzeczne z uregulowaniami art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z niedostatecznej wiedzy pracownika zajmującego się procedowaniem spraw o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 267-270)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴² decyzje: L.dz.7331/23/09 z 6 kwietnia 2009 r. – budynek gospodarczo-garażowy, L.dz.7331/33/2009 z 16 czerwca 2009 r. – rozbudowa budynku gospodarczego, L.dz.7331/35/09/10 z 19 grudnia 2010 r. – rozbudowa i nadbudowa budynku mieszkalnego z dobudową sklepu i garażu, L.dz.6730.55.2012 r. (brak daty wydania) – rozbudowa istniejącego pawilonu handlowego - rozbudowa i nadbudowa budynku mieszkalnego z dobudową sklepu i garażu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu doprowadzenia zgodności Studium z wymogami art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Przestrzeganie ustawowych terminów załatwiania spraw przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy.
3. Pobieranie opłaty skarbowej przy ustalaniu warunków zabudowy dla budownictwa o innym niż mieszkaniowy charakter.
4. Rzetelne ustalanie w decyzjach o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o analizę funkcji i cech zabudowy wykonaną z uwzględnieniem matematycznych wyliczeń średnich wskaźników wielkości powierzchni nowej zabudowy, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki i dostosowanej do obszaru analizowanego geometrii dachów.
5. Dokumentowanie wykonywanych analiz funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a na ich podstawie sporządzanie wyników tych analiz i załączanie ich do decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego.
6. Przekazywanie Marszałkowi Województwa Podkarpackiego wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, stosownie do wymogów art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
7. Dokonywanie analizy w zakresie zagospodarowania przestrzennego Gminy celem oceny aktualności Studium oraz przekazywanie Radzie Miejskiej w Pruchniku wyników tych analiz stosownie do wymogu art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prowadzenie rejestrów decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
8. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia dokumentacji spraw z zakresu gminnej ewidencji zabytków oraz decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

⁴³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zmianami.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia 2014 r.

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny Specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis