



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-01-14/2013

P/13/173

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/173 – Realizacja zadań z zakresu gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009 - 2012
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Jacek Wolan - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84480 z dnia 25 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Czarna Góra, 38 – 710 Czarna Góra, zwanego w dalszej treści UG lub Urzędem.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marcin Rogacki – Wójt Gminy Czarna Góra. (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Urząd Gminy w Czarnej posiada studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które było poddawane ocenie. Opracowane zostały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące łącznie 119,89 ha powierzchni gminy, które prawidłowo ujęte były w prowadzonym rejestrze.

Urząd przestrzegał procedur wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy zachowując terminowość ich wydawania. Prowadzone w Urzędzie rejestry tych decyzji, były zgodne z obowiązującymi przepisami.

Ocena negatywna dotyczy opłacania projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego przez wnioskodawców, a także braku analiz architektoniczno-urbanistycznych w aktach spraw związanych z wydaniem decyzji o wz i licp.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także nieprawidłowości dotyczące braku uaktualnienia Studium w obszarze nieobjętym mpzp ze względu na zmianę przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony zabytków, obszaru chronionego Natura 2000 oraz braku stref wyłączonych z zabudowy ze względu na zagrożenie powodziowe i osuwiska, zaktualizowanie obszarów objętych obowiązkiem sporządzenia mpzp, wyznaczenie terenów do zalesienia, wprowadzenie obszaru Natura 2000, zaktualizowanie stref uzdrowiskowych i stref ochrony zabytków.

Negatywna ocena dotyczy także występowanie Gminy do wnioskodawcy zmiany Studium o finansowanie tego zadania, podczas gdy koszty jego sporządzenia obciążają budżet gminy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także, że w kontrolowanym okresie Urząd nie przekazywał kopii decyzji o licp Marszałkowi Województwa Podkarpackiego.

Zgodnie z art. 57, ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - *Wójt przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie 7 dni od ich wydania.*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja komórki administracyjnej Urzędu i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

1.1. Organizacja komórki administracyjnej zajmującej się planowaniem i gospodarką przestrzenną

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, do realizacji działań z zakresu planowania i gospodarki przestrzennej w Gminie Czarna Góra (zwana dalej gminą) utworzono dwa stanowiska:

- ds. Gospodarki gruntami, planowania przestrzennego i ochrony środowiska, do zadań którego należy m.in.:
 - prowadzenie i koordynacja prac związanych z opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian,
 - prowadzenie ewidencji uchwalonych planów i zmian,
 - sporządzanie okresowych analiz, ocen aktualności oraz skutków zmian studium i planów miejscowych,
 - wydawanie zaświadczeń o miejscowych planach i studium,
 - sporządzanie wypisów i wyrysów z planów i studium oraz informacji o braku planu,
 - przygotowanie opinii planów miejscowych gmin sąsiednich.
- ds. Budownictwa i utrzymania dróg:
 - ustalanie w drodze decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz decyzje lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - ustalanie warunków lokalizacji celu publicznego,
 - prowadzenie rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy i warunkach lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - wydawanie wypisów i wyrysów z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla celów budowlanych.

Na stanowisku ds. Gospodarki gruntami, planowania przestrzennego i ochrony środowiska zatrudniona jest Pani Aleksandra B. – Główny specjalista ds. gospodarki gruntami. Posiada wykształcenie wyższe (kierunek ogrodnictwo), prowadzi zagadnienia gospodarki gruntami. Ukończyła kurs z zakresu biegłych wyceny nieruchomości, uzyskała licencję Zarządcy nieruchomości. W czasie trwania zatrudnienia uczestniczyła w szkoleniach z zakresu planowania przestrzennego.

Na stanowisku ds. Budownictwa i utrzymania dróg zatrudniony jest Pan Adam L. – Inspektor. Posiada wykształcenie wyższe (kierunek socjologia). Ukończył następujące szkolenia:

- - Ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym,
- - Proces inwestycyjny,
- - Nowe zasady stosowania metryki sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 4-21)

1.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czarna (zwane dalej Studium) przyjęte zostało uchwałą nr XV/136/01 Rady Gminy w Czarnej z dnia 24 kwietnia 2001 r. Studium opracowane było przez zespół architektów, których jeden posiadał uprawnienia planowania przestrzennego.

W Studium podano m.in.:

- uwarunkowania (w tym: środowisko przyrodnicze, środowisko kulturowe i obiekty zabytkowe, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu),
- obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej – w tym obszary wyłączone z zabudowy i strefy całkowitego zakazu budowy,
- tereny zabudowane i wskazane do zabudowy oraz ich przeznaczenie,
- kierunki rozwoju infrastruktury technicznej,
- kierunki rozwoju komunikacji, turystyki,
- potrzeby planistyczne.

W Studium określono m.in., iż strefy całkowitego zakazu zabudowy kubaturowej obejmują:

- pas 50 m przyległy do linii maksymalnego poziomu wód w zbiorniku solińskim tj. warstwy 421,5 m n.p.m.,
- pasy szerokości min. 20 m przyległe do wszelkich cieków wodnych oraz skarpy obrzeżające dolinki potoków,
- na obszarze otuliny Bieszczadzkiego Parku Narodowego tj. Parku Krajobrazowego Doliny Sanu – obowiązuje pas wolny od zabudowy kubaturowej, szerokości 50 m od cieków wodnych.

W Studium podano także, iż potrzeby sporządzenia planów miejscowych są obowiązkowe dla obszarów objętych granicami Parków Krajobrazowych „Doliny Sanu” i „Czarnej Zdrój”.

Wskazano również potrzeby sporządzenia miejscowych planów dla:

- terenów zagospodarowania turystycznego (miejscowości Chrewt, Olchowiec, Wydrne),
- centrum usługowe wsi Czarna,
- tereny wyznaczone „starym” Planem Gminy i strefa rozwojowa do nich przyległa,
- tereny przyszłego uzdrowiska.

Na terenie Gminy występują obszary dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp na podstawie przepisów odrębnych.

A) Wynikające z ustawy o ochronie przyrody;

- Parku krajobrazowego Dolny Sanu. Powierzchnia tego obszaru to około 6000 ha w miejscowościach: Serednie Małe, Rosochate Tworylne, część wsi: Polana, Chrewt, Wydrne Olchowiec,

- Natura 2000 – obszar 6441,32 ha w miejscowościach: Serednie Małe, Rosochate Tworylne, część wsi: Polana, Chrewt, Wydrne Olchowiec,
- Bieszczadzki Park Narodowy – 144 ha – miejscowość Tworylne.

B) Wynikające z ustawy prawo geologiczne i górnicze;

- miejscowość Czarna Górna – obszar górniczy złoża ropy naftowej, powierzchnia 74,57 ha.

(dowód: akta kontroli str. 22-49; 62)

Ustalono, że do Urzędu wpłynął jeden wniosek o zmianę Studium. W dniu 23 listopada 2012 r. złożony został wniosek o dokonanie zmiany Studium dla nieruchomości o pow. 83,2782 ha położonej w miejscowości Czarna Dolna – Polana. Wnioskowana zmiana dotyczyła określenia przestrzeni powierzchni nieruchomości, na której planowana była działalność związana z eksploatacją złoża i wydobywania kopalin.

W dniu 11 grudnia 2012 r. Urząd udzielił odpowiedzi wnioskodawcy, podając, iż *„w projekcie budżetu, który został wcześniej sporządzony nie zostały ujęte środki na opracowania Studium lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wobec powyższego przystąpienie do opracowania zmiany Studium byłoby możliwe jeżeli wnioskodawca wyrazi chęć finansowania tego przedsięwzięcia”*.

W dniu 28 stycznia 2013 r. Rada Gminy w Czarnej podjęła uchwały w sprawach przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium oraz sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o nazwie „Czarna Dolna – 1/2013” dla terenu wskazanego we wniosku.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² - *koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 50-56)

Ustalono, że Studium poddawane było ocenie aktualności dwukrotnie (raz na kadencje). W okresie objętym kontrolą ocena aktualności Studium dokonana była w dniu 10 czerwca 2010 r. Dokonując analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, Wójta Gminy Czarna wskazał m.in. na:

- potrzebę zmiany Studium w obszarze nieobjętym mpzp ze względu na zmianę przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony zabytków, obszaru chronionego Natura 2000,
- wprowadzenie: stref wyłączonych z zabudowy ze względu na zagrożenie powodziowe i osuwiska, zaktualizowanie obszarów objętych obowiązkiem sporządzenia mpzp, wyznaczenie terenów do zalesienia, wprowadzenie obszaru Natura 2000, zaktualizowanie stref uzdrowiskowych i stref ochrony zabytków.

² Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

W uchwale Nr XXXV/305/10 Rady Gminy w Czarnej z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie oceny aktualności Studium, wskazano braki (wymienione wyżej) dotyczące aktualności Studium.

(dowód: akta kontroli str. 57-60)

Wyjaśniając przyczyny braku mpzp. dla obszarów określonych w Studium oraz w opracowanej ocenie aktualności, Pan Marcin Rogacki – Wójt Gminy Czarna, podał że „*Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czarna uchwalono w 2001r. Na dzień uchwalenia powyższego dokutemu obowiązywał Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czarna obejmujący całą jej powierzchnię, który powstał przed 1995 r. Zapisy w tym planie były spójne z uchwalonym studium. Plan ten utracił moc 31.12.2003 r. na mocy ustawy, i w tym momencie nie mieliśmy nic, planu na żaden teren i musieliśmy się martwić planami na tereny ważne, potrzebne dla ogółu, dla mieszkańców.*

Poza tym Rada Gminy nie przyznała środków na opracowanie takich planów, nie wzięła do realizacji - z powodu jak wyżej.

Wycofano się również z projektu „Czarna –Zdrój.

W międzyczasie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie opublikował strefy zagrożenia powodziowego i osuwiskowego dla terenu Podkarpacia, w którym między innymi znalazła się nasza gmina z miejscowością Tworylne. Została tam zlokalizowana strefa zagrożenia osuwiskowego i powodziowego która obejmuje tereny niezamieszkałe stanowiące las. W związku z powyższym nie było konieczności szybkiej zmiany studium uwarunkowań w tym zakresie. Gmina Czarna w 2010r. powołała Gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, która zaczęła pracować nad pierwszymi zarysami w stronę zmiany stadium i ustaliła wstępny zakres prac. Już wtedy były pogłoski że będzie można starać się o fundusze na opracowanie lub aktualizację studium. Na obecną chwilę Gmina Czarna jest na etapie złożenia wniosku i pozyskania Funduszy Norweskich, z których będzie realizowała aktualizację istniejącego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czarna oraz opracowanie nowych planów dla miejscowości Czarna Góra, Czarna Dolna, Żłobek, Rabe, Polana, Chrewt, Olchowiec.”

(dowód: akta kontroli str. 61)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące braku uaktualnienia Studium w obszarze nieobjętym mpzp ze względu na zmianę przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony zabytków, obszaru chronionego Natura 2000 oraz braku stref wyłączonych z zabudowy ze względu na zagrożenie powodziowe i osuwiska, zaktualizowanie obszarów objętych obowiązkiem sporządzenia mpzp, wyznaczenie terenów do zalesienia, wprowadzenie obszaru Natura 2000, zaktualizowanie stref uzdrowiskowych i stref ochrony zabytków.

Ustalono, także że Gmina występowała do wnioskodawcy zmiany Studium o finansowanie tego zadania, podczas gdy koszty jego sporządzenia obciążają

budżet gminy – zgodnie z cyt. wyżej art. 13 ust. 1 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Zgodnie z przepisem art. 11 pkt 9 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – Wójt wprowadza do Studium zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień.

Ocena częściowa

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

2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp)

Opis stanu
faktycznego

2.1. Rejestr mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę

Zgodnie z przepisem art. 31 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt prowadzi rejestr mpzp, który zawiera informacje dotyczące: dane miejscowości, konturu planu, przeznaczenia, numeru uchwały zatwierdzającej plan oraz charakteru inwestycji powierzchni i nr działki.

W latach 2009 – 2012 Rada Gminy nie podejmowała uchwał dotyczących zatwierdzenia mpzp.

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły wnioski o opracowanie lub zmianę mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 63-66)

2.2. Obszary objęte mpzp

Obowiązujące na terenie gminy mpzp uchwalone zostały przed okresem objętym kontrolą tj. przed 1 stycznia 2009 r. Ustalono, że na dzień 31 grudnia 2012 r. na terenie gminy uchwalonych było 19 mpzp obejmujących łącznie powierzchnię 119,98 ha, co stanowiło 0,65% powierzchni całkowitej gminy (18.477 ha).

Z wymienionych mpzp, 5 mpzp było o powierzchniach przekraczających 5 ha (od 6,31 ha do 32,74 ha), powierzchnia pozostałych 14 mpzp wynosiła od 0,24 ha do 3,8 ha.

W podziale na poszczególne tereny zabudowy, na dzień 31 grudnia 2012 r. powierzchnia terenów ujętych w mpzp przedstawiała się następująco:

- zabudowa mieszkaniowa – 20,01 ha tj. 0,11% powierzchni całkowitej gminy (18.477 ha) i dotyczyła zabudowy jednorodzinnej,

- zabudowa usługowa – 0,50 ha tj. 0,003%,
- zabudowa zagrodowa gospodarstw rolnych – 5,80 ha tj. 0,03%,
- zabudowa produkcyjna – 0 ha,
- drogi – 0,30 ha tj. 0,002%,
- drogi wewnętrzne – 1,30 ha tj. 0,01%,
- infrastruktura techniczna – 4,11 ha tj. 0,02%,
- tereny zagrożone klęskami żywiołowymi – 0 ha,
- inne (głównie tereny rekreacji i turystyki, letniskowe oraz turystyki i sportu) – 87,96 ha tj. 0,48%.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. na terenie gminy nie było obiektów handlowych powyżej 400 m² powierzchni sprzedaży, a także nie było wyznaczonych terenów zagrożonych osunięciami mas ziemnych.

Tereny zagrożone skutkami powodzi nie były wyznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gdyż zostały opracowane przed wyznaczeniem obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, przez właściwego Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Prawo wodne³. Wyznaczone przez Dyrektora RZGW tereny bezpośredniego zagrożenia powodzią nie znajdują się na obszarach, dla których opracowane są mpzp.

W wyżej cyt. wyjaśnieniu Wójta, podano przyczyny braku wprowadzenia do Studium oraz mpzp obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz osunięciami mas ziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 63-68)

Jak podano wyżej, obowiązujące mpzp na terenie gminy, opracowane i uchwalone były przed okresem objętym kontrolą, z tego 2 (największe powierzchniowo mpzp o powierzchniach 32,30 ha i 32,74 ha) uchwalone były na podstawie przepisów ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Były to:

- - mpzp „Czarna Dolna 5”, uchwała Rady Gminy Czarna Nr XIII/142/04 z dnia 2 grudnia 2004 r., powierzchnia objęta planem – 32,30 ha;
- - mpzp „Chrewt 6”, uchwała Rady Gminy Czarna Nr VII/68/03 z dnia 27 listopada 2003 r., powierzchnia objęta planem – 32,74 ha;

Wymienione mpzp opracowane były przez osoby posiadające uprawnienia do wykonywania mpzp.

Uchwalone mpzp zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

Załącznikami do uchwał dotyczących przyjęcia mpzp były załączniki graficzne.

(dowód: akta kontroli str. 63-68; 69-92)

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159

W okresie objętym kontrolą, Wójt Gminy Czarna wykonał w 2010 r. analizę zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, która została przedstawiona Radzie Gminy. W dniu 5 listopada 2010 r. Rada Gminy w Czarnej podjęła uchwałę Nr XXXV/304/10 w sprawie oceny aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 57-59; 93-94)

W latach 2009 – 2012 Gmina nie poniosła kosztów z tytułu opracowania Studium i mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 66)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Lokalizacje inwestycji celu publicznego (licp)

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w latach 2009 – 2012 wójt nie dokonywał uzgodnień w sprawie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

W badanym okresie złożonych zostało 9 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego przez inwestorów dla których wydano decyzje o licp, i tak:

- w 2009 r. nie wydano decyzji o licp,
- w 2010 r. wydano 2 decyzje o licp dotyczące:
 - 1) budowy oświetlenia drogowego,
 - 2) budowy parkingu w ciągu drogi gminnej,.
- w 2011 r. wydano 4 decyzje, z tego:
 - 1) 2 decyzje dotyczyły budowy zbiorników retencyjnych w układzie kaskadowym dla Nadleśnictwa Ustrzyki Dolne,
 - 2) budowy wiaty przy budynku świetlicy wiejskiej,
 - 3) budowy oświetlenia drogowego,
- w 2012 r. wydano 3 decyzje dotyczące:

- 1) przebudowy (modernizacji) oczyszczalni ścieków wraz z odcinkiem kanalizacji,
- 2) budowy zbiorników retencyjnych w układzie kaskadowym dla Nadleśnictwa Ustrzyki Dolne,
- 3) budowy oświetlenia drogowego.

Wójt prowadził rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym, który prowadzony był zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴.

W kontrolowanym okresie nie stwierdzono odwołań od decyzji o licp.

Ustalono, że o wszczęciu postępowań w sprawie wydania decyzji o ustaleniu licp oraz postanowieniach i decyzjach kończących postępowania, strony zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia na tablicy ogłoszeń Urzędu, na stronie internetowej Urzędu, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Inwestorzy oraz właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości, na których były lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadomieni zostali pisemnie.

(dowód: akta kontroli str. 95-155)

W postępowaniach związanych z wydaniem decyzji o ustaleniu licp projekty decyzji z załącznikami (wyniki analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, załączniki graficzne) sporządzane były przez osoby uprawnione. Jednak w aktach spraw w 2 przypadkach brak było zaświadczeń (osób sporządzających) o przynależności do właściwej izby zawodowej, natomiast w 6 przypadkach nie dołączono analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Wydane decyzje o licp zawierały niezbędne uzgodnienia i nie stwierdzono odmowy dokonania tych uzgodnień.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego przez wojewodę - o którym mowa w art. 51 ust. 2 opizp.

Czas wydania decyzji o licp w kontrolowanym okresie. – po uwzględnieniu czasu uzgodnień, wynosił od 34 do 68 dni (wydłużony czas wydania decyzji – w jednym przypadku do 68 dni, wynikał z niepodjęcia przez strony zawiadomień o zakończeniu postępowania w pierwszym terminie).

(dowód: akta kontroli str. 95-155; 156)

Ustalono, że w kontrolowanym okresie Urząd przekazywał Wojewodzie Podkarpackiemu informacje o decyzjach licp, natomiast nie przekazywano kopii decyzji o licp Marszałkowi Województwa Podkarpackiego.

Zgodnie z art. 57, ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - *Wójt przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie 7 dni od dnia ich wydania.*

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 130 poz. 1385.

(dowód: akta kontroli str. 156; 157-167)

W złożonych wyjaśnieniach Pan Marcin Rogacki – Wójt Gminy Czarna, podał, że: „*brak przesyłania kserokopii wydanych decyzji celu publicznego do Urzędu Marszałkowskiego wynikał z braku informacji na ten temat, a co za tym idzie z braku wiedzy. W przypadku przesyłania sprawozdań kwartalnych o wydanych decyzjach celu publicznego do Wojewody Podkarpackiego, Urząd Gminy został o tym obowiązku powiadomiony pisemnie przez PUW w Rzeszowie, a ponadto byliśmy również telefonicznie informowani o konieczności przesyłania ich. Ze strony Urzędu Marszałkowskiego nie było upomnień o kserokopie decyzji celu publicznego i stąd brak przesyłania ich do tego Urzędu*”.

(dowód: akta kontroli str. 168)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzona nieprawidłowość dotyczy braku przekazywania marszałkowi województwa kopii decyzji o licp, w terminie 7 dni od dnia ich wydania – co stanowiło naruszenie art. 57, ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ocena częściowa

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

4. Decyzje o warunkach zabudowy (wz)

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009 – 2012, złożonych zostało łącznie 132 wnioski o wydanie decyzji o wz, z tego: w 2009 r. – 35 wniosków, w 2010 r. – 39 wniosków, w 2011 r. – 23 wnioski, w 2012 r. – 35 wniosków. W wymienionym okresie wydanych zostało łącznie 115 decyzji o wz (odpowiednio: 27, 37, 27, 24), które objęły łącznie obszar 588,2818 ha (odpowiednio w latach: 57,5393 ha, 136,2196 ha, 46,3001 ha, 348,2226 ha).

W badanym okresie wydanych zostało 24 decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o mpzp, z tego: w 2009 r. – 3, w 2010 r. – 8, w 2011 r. – 6, w 2012 r. – 7.

W kontrolowanym okresie nie wydano decyzji o wz na terenach zagrożonych (zalewowe, usuwiska) oraz nie stwierdzono odmówienia wydania decyzji o wz na terenach zagrożonych.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie 2 decyzje o wz (w 2010 i 2012 r.) zostały uchylone przez organy odwoławcze.

(dowód: akta kontroli str. 169-202)

Na podstawie losowo wybranych 60 decyzji o wz wydanych w latach 2009 – 2012 (po 15 z każdego analizowanego roku), ustalono, że czas wydania decyzji o WZ (po uwzględnieniu czasu uzgodnień) wynosił:

- w 2009 r. od 48 do 89 dni, z tego w terminie od 65 do 89 dni wydano 6 decyzji (tj. 40% badanych w tym roku), w tym, w 4 przypadkach poinformowano wnioskodawców o przedłużeniu terminu;
- w 2010 r. wynosił od 35 do 67 dni (jedna decyzja wydana w terminie powyżej 65 dni);
- w 2011 r. od 38 do 58 dni, w jednym przypadku zawieszono postępowanie;
- w 2012 r. od 21 do 59 dni.

Ustalono, że projekty ww. losowo wybranych decyzji o wz sporządzone były przez osoby należące do właściwej izby zawodowej. W badanych aktach spraw poszczególnych decyzji, w 17 przypadkach (tj. w 28% badanych spraw) brak było zaświadczeń poświadczających przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego, osób sporządzających projekty decyzji o wz (dotyczyło to roku 2009 – 11 przypadków i 2010 r. – 6 przypadków). Na decyzjach znajdują się wzmianki o przynależności do izby osoby sporządzającej projekt decyzji, a także informacja o załącznikach do decyzji. W aktach poszczególnych spraw znajdują się załączniki do decyzji (graficzny, wynik analizy architektoniczno-urbanistycznej, graficzny z granicami analizy), które zostały własnoręcznie podpisane i opieczetowane przez sporządzającego.

W analizowanych wybranych aktach spraw związanych z wydaniem decyzji o wz, brak było analiz architektoniczno-urbanistycznych. W załączonych do akt spraw wynikach analiz architektoniczno-urbanistycznych znajdują się wyliczenia wskaźników zabudowy istniejącej na podstawie których ustalono warunki nowej zabudowy. W poddanych analizie aktach spraw dotyczących wydania decyzji o wz spełnione były wymogi wynikające z art. 61 ust.1 pkt 1-5 ustawy opizp.

(dowód: akta kontroli str. 169-271)

Ustalono, że starosta bieszczadzki przekazywał gminie kopie wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz kopie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Nie stwierdzono w badanym okresie skarg związanych z procesem wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

W latach 2009 – 2012 nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki składania wniosków dotyczących planowanej budowy obiektu handlowego o powierzchni powyżej 400 m².

W wymienionym okresie nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez organ wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 203)

W Urzędzie prowadzony był rejestr wydanych decyzji o ustaleniu wz, który był zgodny ze wzorem i zasadami określonymi w cyt. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W rejestrze zapisywano kolejno wszystkie wydane decyzje, w tym negatywne. Rejestr nie zawierał skreśleń i pustych rubryk.

W kontrolowanym okresie Wójt Gminy Czarna nie wydawał decyzji o licp i wz na terenach oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako Wp (wody płynące) w strefach przybrzeżnych zbiorników zaporowych.

Nie stwierdzono przypadków zmiany zagospodarowania terenu o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy opizp, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, a wójt, w drodze decyzji, nakazał 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.

(dowód: akta kontroli str. 170-202; 203)

W latach 2009 – 2012 na opracowanie projektów decyzji o licp i wz, zaplanowano i wydano środki finansowane w budżecie gminy, w następujących wysokościach:

/dane w zł/

Wyszczególnienie	Lata			
	2009	2010	2011	2012
Środki finansowe zaplanowane w budżecie	-	-	-	-
Środki finansowe wydane na decyzje wz, licp oraz ich zmiany	-	1 098,00 ¹⁾	713,40 ²⁾	3 321,00 ³⁾
Koszt sporządzenia 1 decyzji	-	549,00	356,70	369,00

1) – wydatki poniesione na wydanie 2 decyzji (366 zł i 732 zł),

2) – wydatki poniesione na wydanie 2 decyzji (369 zł i 344,40 zł),

3) – wydatki poniesione na wydanie 9 decyzji (po 369 zł).

W budżecie Gminy Czarna nie były planowane wydatki bezpośrednio na przygotowanie projektów decyzji o licp jak i decyzji o wz. Wykazane w powyższej tabeli wydatkowane środki, dotyczą głównie kosztów jakie gmina poniosła

z tytułu wykonywanych własnych inwestycji (w § 6050) oraz koszty poniesione na wydanie decyzji dla nadleśnictw i banku (ujęte w § 4300). Wydatkowane środki wykazane w tabeli ponoszone były ze środków zaplanowanych w dziale gospodarka nieruchomościami i gruntami.

(dowód: akta kontroli str. 272)

W latach 2009 – 2012 wydanych zostało łącznie 115 decyzji o wz oraz 9 decyzji licp. Natomiast w wymienionym okresie, Gmina poniosła koszty sporządzenia 13 decyzji.

Zgodnie z przepisem art. 52 ust. 3 (w związku z art. 64 ust. 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *nie można uzależniać wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego /warunków zabudowy/ od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków.*

(dowód: akta kontroli str. 169-202; 272)

Wyjaśniając przyczyny opłacania projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz celu publicznego przez wnioskodawców, Wójt Gminy Czarna podał, że:

„W związku z wygaśnięciem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w roku 1995 i brakiem możliwości wykonania nowych planów z powodu nie wystarczających środków finansowych na podstawowe wydatki gminy oraz braku środków z budżet państwa celem stworzenia nowych planów zagospodarowań przestrzennych, Gmina Czarna zmuszona jest do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i celu publicznego za które powinna ponosić koszty na etapie przygotowywania projektów decyzji przez uprawnione do tego osoby. W Gminie Czarna na przełomie lat 2009-2012 wydawane było średnio około 40 decyzji co daje kwotę około 14 tysięcy złoty na rok i jest to wydatek gminy co do dochodów własnych Gminy w kwocie dwóch milionów złotych. Dalego w gminie przyjęto zasadę że, decyzje noże pokrywać wnioskodawca.

Wszyscy wnioskodawcy którzy ponieśli koszty przygotowania projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz celu publicznego byli informowani, iż w przypadku naszej gminy powyższe koszty ponosi wnioskodawca. W większości przypadków wnioskodawcy dzwonili do urzędu z zapytanie czy istnieje możliwość zabudowy na wskazanych przez nich działkach, następnie uzyskiwali odpowiedz o możliwości zabudowy lub o jej braku na wskazanej działce i jeżeli się decydowali na złożenie wniosku informowani byli o panującej sytuacji w gminie, czyli w przypadku naszej Gminy koszty przygotowania projektu decyzji o warunkach zabudowy może pokrywa wnioskodawca i że to urbanista wystawi rachunek bądź fakturę za wykonanie projektu decyzji. Dostarczane projekty decyzji były sprawdzane pod względem zgodności z obowiązujący Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czarna.

Koszty które poniosła Gmina w latach 2009-2012 to za decyzje z wniosku gminy lub nadleśnictw”.

(dowód: akta kontroli str. 273)

Ustalono, że w gminie działa Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, która została powołana w dniu 12 maja 2010 r. zarządzeniem Nr 57/2010 Wójta Gminy Czarna.

W skład komisji wchodzi sześć osób, w tym trzech członków rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe.

Opracowany został regulamin określający organizację i tryb działania GKUA.

W okresie objętym kontrolą, odbyło się jedno posiedzenie Komisji w dniu 17.06.2010 r. Tematem posiedzenia było zaopiniowanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Czarna w latach 2006-2010 sporządzonej przez Wójta.

Zgodnie z przyjętym regulaminem GKUA, obsługę administracyjno-techniczną zapewnia Urząd.

W kontrolowanym okresie nie przeprowadzano w Urzędzie kontroli wewnętrznych z zakresu kształtowania polityki przestrzennej w gminie jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 274-280)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące opłacania projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz celu publicznego przez wnioskodawców – co było niezgodne z przepisami art. 52 ust. 3 (w związku z art. 64 ust. 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stwierdzono także brak analiz architektoniczno-urbanistycznych w aktach spraw związanych z wydaniem decyzji o wz i licp. Stanowisko w tej sprawie zajął w dniu 27.03.2008 r. wsa w Gdańsku w wyroku II SA/Gd 574/07 (lex nr 486527) stwierdzając: *Wymóg przynależności osoby sporządzającej projekt decyzji do właściwego samorządu zawodowego należy do grupy przepisów szczególnych poszerzających wymogi k.p.a. odnośnie procedury wydawania decyzji dotyczących treści decyzji nie znanych w k.p.a. Autorstwo urbanisty lub architekta powinno być udokumentowane w aktach sprawy. Niezachowanie tego obowiązku przewidzianego w tym przepisie jest rażącym naruszeniem prawa i może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji.*

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Ponoszenie kosztów sporządzenia - projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego a także zmian Studium, ze środków własnych budżetu gminy – zgodnie z art. 13 ust. 1 oraz art. 52 ust. 3 (w związku z art. 64 ust. 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Zamieszczanie w aktach spraw - związanych z wydaniem decyzji o wz i licp, - analiz architektoniczno-urbanistycznych oraz zaświadczeń o przynależności do właściwej izby zawodowej osób sporządzających projekty decyzji i załączników.
3. Przekazywania marszałkowi województwa kopii decyzji o licp, w terminie 7 dni od dnia ich wydania - zgodnie z art. 57, ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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

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.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Jacek Wolan
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
Podpis

.....
Podpis