



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4112-07-01/2013
S/13/032

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/032 – Prowadzenie przez Burmistrza Miasta Przeworska postępowania administracyjnego w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, dla działki położonej w obrębie Przeworsk, nr 779/1
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86301 z dnia 27.05.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Przeworska, Przeworsk ul. Jagiellońska 10, 37-200 Przeworsk, zwany dalej Urzędem, REGON: 000525837 (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrzem Miasta Przeworska była od dnia 14.12.2010 r., pani Maria Dubrawska-Lichtarska. W okresie od 06.12.2006 r. do 13.12.2010 r., Burmistrzem Miasta Przeworska był pan Janusz Magoń. (dowód: akta kontroli str. 4-5, 6, 7-8, 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, dla działki położonej w obrębie Przeworsk, nr 779/1.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) powołanie w podstawie prawnej decyzji administracyjnych z dnia 20.06.2012 r. i 02.01.2013 r., nieobowiązujących przepisów prawa materialnego,
- 2) niewykonania obowiązku określonego w przepisie art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zagospodarowaniu przestrzennym², zwanej dalej uzp, w związku z przepisem art. 64 ust. 1 uzp, polegającego na uzgodnieniu projektu decyzji m.in., ze Starostą Przeworskim i Zarządem Powiatu Przeworskiego, przed wydaniem decyzji z dnia 20.06.2012 r.,
- 3) niewykonania obowiązku określonego w przepisie art. 53 ust. 4 uzp, w związku z przepisem art. 64 ust. 1 uzp, polegającego na uzgodnieniu projektu decyzji m.in., z Zarządem Powiatu Przeworskiego, przed wydaniem decyzji z dnia 02.01.2013 r.,
- 4) braku skutecznego wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, w zawiadomieniu wnioskodawcy (z dnia 27.11.2008 r.), w trybie przepisu art. 36 § 1

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

² Dz. U. z 2012, poz.647

i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³, zwanej dalej kpa - o występującym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa,

5) nie wykonania obowiązku określonego w przepisie art. 10 § 1 kpa, polegającego na zawiadomieniu osoby będącej stroną w sprawie, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji z dnia 20.06.2012 r.

6) bezzasadnej zmiany treści załącznika graficznego do wydanych decyzji z dni 20.06.2012 r. i 02.01.2013 r., w zakresie przebiegu linii rozgraniczającej teren inwestycji, określającej tylko fragment działki nr 779/1,

7) bezczynności organu.

Formułując ocenę negatywną, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła zakres i skalę popełnionych naruszeń (zarówno procesowych jak i materialnych) w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na wniosek pani Jadwigi Sz.-M. z dnia 26.09.2008 r., w tym długotrwałą - w ocenie NIK - bezczynność organu. Charakter stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, pozwala wnioskować, o braku woli Burmistrza do podjęcia rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa materialnego, co przyczynia się do wydłużenia samego postępowania, oraz do obciążenia wadami prawnymi, dotychczasowych sposobów zakończenia sprawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Wszczęcie i przedmiot postępowania administracyjnego.

Burmistrz Miasta Przeworska, zwany dalej Burmistrzem, działając na wniosek strony – pani Jadwigi Sz.-M. - z dnia 26.09.2008 r., o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji: „*budowa budynku mieszkalnego (...) na terenie obejmującym działkę nr 779/1 (...) w miejscowości Przeworsk ...*”, pismem z dnia 07.10.2008 r. zawiadomił (w trybie przepisu art. 61 § 4 kpa):

- wnioskodawcę,
- panią Ewę F., właścicielkę działki sąsiedniej nr 778/1,
- Parafię Rzymsko-Katolicką P.W. Chrystusa Króla w Przeworsku, właściciela działki sąsiedniej nr 797,
- Powiat Przeworski, właściciela działki sąsiedniej nr 773,
- Starostę Przeworskiego, reprezentującego właściciela - Skarb Państwa - działek sąsiednich nr 779/6 i 796/2,
- Spółdzielnię Mieszkaniową „Oś. Misiągiewicza”, użytkownika wieczystego działek sąsiednich, nr 779/6 i 796/2, oraz
- Gminę Miejską Przeworsk, właściciela działki sąsiedniej nr 805/31,

że „*zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę budynku mieszkalnego, jednorodzinnego (...), na działce nr 779/1, położonej w Przeworsku przy ul. Misiągiewicza (...) Obszar (...), gdzie zamierzona jest inwestycja, nie posiada aktualnie (od 01.01.2003 r.) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)*”. W kontroli ustalono, że:

³ Dz.U. 2013. 267 j.t.

- pani Jadwiga Sz.-M. była właścicielką działki nr 779/1, o powierzchni 0,1813 ha, dla której była urządzona – w Sądzie Rejonowym w Przeworsku - księga wieczysta nr 18724,

- w kontrolowanym okresie, przedmiotowa działka nie była objęta obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, stąd też nie miała prawnie ustalonego przeznaczenia, oraz określonego sposobu jej zagospodarowania i zabudowy.

Pismami z dnia 17.11.2008 r. Urząd przedstawił do uzgodnienia - w trybie przepisu art. 53 ust. 4 uzp, w związku z przepisem art. 64 ust. 1 uzp – projekt decyzji o warunkach zabudowy, nr GPB-I-7331/99/08, zwany dalej projektem, do:

- Starosty Przeworskiego, zwanego dalej Starostą,
- Powiatowego Zarządu Dróg w Przeworsku, zwanego dalej PZD,
- Marszałka Województwa Podkarpackiego, zwanego dalej Marszałkiem, oraz
- Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.

W treści projektu, jego autor – mgr inż. arch. Stanisław Dziób, wpisany na listę Południowej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Katowicach, pod nr KT-257 – podał m.in., że *„przeprowadzona została analiza funkcji cech zabudowy i zagospodarowania terenu dla potrzeb inwestycji. Analiza ta (...) potwierdza możliwość wykonania inwestycji objętej niniejszą decyzją, jeżeli decyzja o warunkach zabudowy uzyska uzgodnienia z właściwymi organami wymagane art. 53 ustawy (chodzi o uzp – uwaga kontrolera), w sytuacji gdy zamierzono jej wykonanie na terenie przeznaczonym dotychczas w planie miejscowym, który utracił moc obowiązującą z końcem 2002 r. (MPS ZP Centrum m. Przeworska), pod projektowaną ulicę układu podstawowego – zbiorcza obszarowa, której trasa prowadzi od drogi krajowej nr 4 w kierunku północnym do terenów mieszkaniowych i przemysłowo-składowych, a następnie w kierunku zachodnim do ul. Dynowskiej, z wylotem do drogi wojewódzkiej nr 835”*.

W części graficznej projektu, sporządzonej na podkładzie mapy zasadniczej w skali: 1:1000, zaznaczono linię rozgraniczającą teren inwestycji, która prowadzona była wzdłuż granic własności działki nr 779/1. W części graficznej *„Analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu”*, będącej załącznikiem do projektu, wyznaczono na obszarze terenu inwestycji, nieprzekraczalną linię zabudowy, jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na sąsiedniej działce, nr 778/1.

(dowód: akta kontroli str. 10, 11-14, 15-19, 20-32, 43-49, 50-55)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w uchwale Rady Miasta Przeworska, zwanej dalej Radą, nr 365/LII/93, z dnia 07.10.1993 r. - *„Miejscowy Plan Szczegółowy Zagospodarowania Przestrzennego Centrum Miasta Przeworska – na okres perspektywiczny do 2005 r.”*, która utraciła ważność 31.12.2002 r., projektowana była droga, dochodząca do drogi publicznej kategorii krajowej nr 4 Jędrzychowice-Korczowa (tzw. ul. Cukrownicza), pod budowę której przewidziano pas terenu przechodzący przez 19 działek, w tym przez działkę nr 379/1. W wykazie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pozostające w mocy:

- *„Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Budynku Kościoła Rzymsko-Katolickiego i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”*, uchwalony przez Radę w dniu 11.05.2001 r., oraz

- *Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego „Orląt Lwowskich”*, uchwalony przez Radę w dniu 23.10.2003 r.,

nawiązywały do planowanego w mpzp *„Centrum Miasta Przeworska”* odcinka drogi (tzw. ul. Cukrowniczej), a w szczególności, granice ich opracowań ustalone były do linii projektowanej drogi, oraz obowiązujące w nich nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone zostały od linii rozgraniczającej drogi.

(dowód: akta kontroli str. 50-55, 56, 57-58, 59-60)

Urząd zawiadomił wnioskodawcę (w trybie przepisu art. 36 § 1 i § 2 kpa) pismem z dnia 27.11.2008 r., że „*złożony wniosek z dnia 26.09.2008 r. ... nie może być załatwiony w ciągu dwóch miesięcy, licząc od dnia wszczęcia postępowania ...*”, nie wyznaczając skutecznie nowego terminu załatwienia sprawy, poprzez określenie go w dniach, tygodniach i miesiącach (tj. w sposób umożliwiający obliczenie takiego terminu). W piśmie uwarunkowano, że „*załatwienie w/w wniosku nastąpi niezwłocznie po uzyskaniu i uprawomocnieniu się stanowisk organów uzgadniających projekt decyzji - do których wystąpiono o uzgodnienie*”. Działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w Urzędzie, podała, że w zawiadomieniu wnioskodawcy o niezałatwieniu sprawy w terminie, nie został wyznaczony konkretny termin załatwienia sprawy, gdyż „*wyliczenie terminu uzależnione było od wyrażenia stanowiska przez organy współdziałające przy wydawaniu decyzji, które zobowiązane były do zajęcia stanowiska w sprawie jej uzgodnienia. Ponadto w dacie zawiadomienia z dnia 27.11.2008 r. brak było regulacji prawnych, które wskazywały działania organu w przypadkach niezajęcia stanowiska przez organy uzgadniające, jak ma to miejsce w aktualnym brzmieniu przepisu art. 53 ust. 4 pkt 5 uzp, obowiązującym od dnia 17.07.2010 r.*”.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 33, 34-35, 36, 37, 38-42)

Ustalono
nieprawidłowości

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

W zawiadomieniu wnioskodawcy z dnia 27.11.2008 r., w trybie przepisu art. 36 § 1 i § 2 kpa, o występującym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa, organ nie wyznaczył skutecznie nowego terminu załatwienia sprawy, w sposób umożliwiający jego interpretowanie zgodnie z podstawowymi zasadami kpa. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „*musi to być termin znany kodeksowi postępowania administracyjnego i liczony zgodnie z zasadami przyjętymi w tym kodeksie. Stosownie (...) do art. 57 kpa terminy w postępowaniu administracyjnym są określone w dniach, tygodniach i miesiącach*”⁴.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W ocenie NIK, wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy w zawiadomieniu (w trybie przepisu art. 36 § 1 i § 2 kpa) z dnia 27.11.2008 r., w sposób nieodpowiedni do art. 57 kpa, uniemożliwia jego liczenie zgodnie z zasadami przyjętymi w tym kodeksie, czym wpływa na naruszenie ogólnej zasady szybkości postępowania, określonej w art. 12 kpa.

Opis stanu
faktycznego

2. Uzgadnianie projektu w trybie przepisu art. 53 ust. 4 uzp, w związku z przepisem art. 64 ust. 1 uzp

2.1. Ustalono, że działająca z upoważnienia Marszałka, Dyrektor Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 02.12.2008 r., oraz Marszałek w postanowieniu z dnia 03.12.2008 r. - uzgodnili projekt.

(dowód: akta kontroli str. 15-19)

⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 97.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

2.2. Starosta postanowieniem z dnia 03.12.2008 r. uzgodnił w zakresie ochrony gruntów rolnych przedstawiony projekt, oraz uzgodnił warunkowo w zakresie zadań samorządowych projekt „pod warunkiem zmiany usytuowania lokalizacji inwestycji na przedmiotowej działce, mając na uwadze rezerwację terenu pod budowę tzw. ul. Cukrowniczej – drogi zbiorczej o znaczeniu ponadlokalnym, o szerokości 15 m”. W uzasadnieniu postanowienia Starosta podał m.in., że „część działki nr 779/1 (...) przeznaczona była w mpzp, który utracił moc obowiązującą z końcem 2002 r. (...) pod poszerzenie pasa drogowego...”, oraz, że w „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Przeworska” uchwalonym uchwałą Rady nr LV/354/2002, z dnia 07.10.2002 r., zwanym dalej Studium, „utrzymano przebieg projektowanej ulicy zbiorczej. Planowana budowa ul. Cukrowniczej będzie realizowana o innych parametrach szerokości ulicy niż przewidywał to plan (...). Przewiduje się budowę drogi kategorii powiatowej klasy „Z”. W związku z powyższym Powiat Przeworski rezerwuje dla realizacji zadań samorządowych pas terenu (...) z działki nr 779/1...”.

Wyjaśniając, na jakich obowiązujących przepisach prawa podjęte zostało rozstrzygnięcie w postanowieniu z 03.12.2008 r., pan Zbigniew Kiszka – Starosta Przeworski, podał m.in., że „Co prawda, Starosta (...) w postanowieniu oparł się na nieobowiązującym planie miejscowym oraz obowiązującym studium, które pomimo, że nie jest aktem prawa miejscowego, stwarzało jednak możliwość i podstawę do uchwalenia przez Radę Miasta Przeworska nowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz realizację inwestycji”.

W załączniku do uchwały nr LVI/383/10 Rady, z dnia 28.10.2010 r. w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, stwierdzono m.in., że „Studium jest aktualne, jednak nie spełnia określonych prawem wymogów (...). Sporządzone zostało bowiem w oparciu o wymogi określone w ustawie z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym”. Wykaz wymaganych zmian, nie uchylał dotychczasowego układu drogowo-ulicznego, a we wnioskach podano m.in., że „Cele i wizja rozwoju miasta określone w Studium pozostają aktualne (...)”.

W kontroli ustalono, że w dniu 18.04.2012 r. wpłynął do Starosty wniosek pani Jadwigi Sz.-M. (z dnia 16.04.2012 r.) o stwierdzenie nieważności postanowienia Starosty z dnia 03.12.2008 r., w którym strona podała m.in., że postanowienie jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, ponieważ w jego uzasadnieniu organ powołał się na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc obowiązującą z dniem 01.01.2003 r., a także na Studium, które nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Starosta przekazał wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Przemyśle, zwanego dalej SKO, w dniu 20.04.2012 r., o czym powiadomił stronę. W wydanym postanowieniu SKO.415.30.2012 z dnia 03.07.2012 r., SKO stwierdziło nieważność postanowienia Starosty z dnia 03.12.2008 r., z przyczyn określonych w art.156 § 1 pkt. 2 kpa, tj. z uwagi na rażące naruszenie przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 61-65, 66-73, 74-83, 84-96)

2.3. Działający z upoważnienia Zarządu Powiatu w Przeworsku, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Przeworsku - postanowił „nie uzgodnić projektu”. Uzasadniając postanowienie z dnia 28.11.2008 r., znak: PZD-ED-5441/775/2008, podał m.in.: „Teren planowanej inwestycji nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wobec czego przeprowadzone zostało postępowanie w trybie art. 59 ust. 1 uzp (...). Zamierzona inwestycja jest zlokalizowana w pasie terenu, który w MPO ZP miasta Przeworska z 1992 r. i MPS ZP Centrum z 1993 r. był przeznaczony pod budowę drogi publicznej kategorii zbiorczej – ul. Cukrownicza. Koliduje ona z budową w/w odcinka drogi, który jest konieczny dla połączenia drogi krajowej nr 4 z ul. Głęboką, gdzie zlokalizowanych jest szereg podmiotów gospodarczych (...), które korzystają w działalności

gospodarczej z ciężkiego transportu samochodowego". Wyjaśniając, na jakich obowiązujących przepisach prawa podjęte zostało rozstrzygnięcie w postanowieniu z dnia 28.11.2008 r., pan Tomasz Lenar - Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Przeworsku podał m.in.: „Z perspektywy zdarzeń uważam że (...) rozstrzygnięcie o którym mowa musi budzić kontrowersje. Podjętego rozstrzygnięcia nie sposób jednak oddzielić od konkretnych okoliczności mających miejsce w okresie poprzedzającym. Mam tu na myśli:

- MPO m. Przeworsk, w którym działka skarżącej została w części przewidziana pod budowę drogi publicznej kategorii zbiorczej (...),

- (...) w tym okresie czasu wielokrotnie na różnych gremiach wskazywano na konieczność odciążenia ruchu na skrzyżowaniu dk nr 4 z drogą wojewódzką nr 835 poprzez właśnie budowę drogi łączącej ul. Głęboką z ul. Lwowską poprzez skrzyżowanie z ul. 11 Listopada i Misiągiewicza, a także ciążący na dyrektorze PZD obowiązek opracowania projektu planów rozwoju sieci drogowej. W tym projekcie planu rozwoju sieci istotne miejsce zajmowała kwestia budowy drogi, o której mowa wyżej. Rzut oka na mapę z zaznaczoną drogą obwodową (wewnętrzną) uzmysławia jakim dobrodziejstwem byłaby budowa tej drogi. Niewątpliwie byłaby alternatywą dla jedyne w Przeworsku połączenia północ – południe przez przejazd przez skrzyżowanie drogi DK Nr 4 z DW 835 (...).

(dowód: akta kontroli str. 97, 98-130)

W kontroli ustalono, że w dniu 22.12.2008 r. wpłynęło do PZD odwołanie strony (z dnia 18.12.2008 r.) od postanowienia Zarządu Powiatu w Przeworsku z dnia 28.11.2008 r., w którym strona podała m.in., że cel publiczny jakim jest w przyszłości budowa ul. Cukrowniczej, został zabezpieczony postanowieniem starosty z dnia 03.12.2008 r., oraz, że „Od ponad 50 lat właścicielami działki 779 byli moi rodzice, następnie ja jestem właścicielem od 30 lat i w planach miejscowych część działki od strony zachodniej była rezerwowana pod budowę drogi publicznej, tzw. Cukrowniczej (...) Plany utraciły moc w końcu 2002 r., od tego czasu nikt nie opracował planu (...), ani nie wydał decyzji lokalizacji celu publicznego. (...) w chwili obecnej blokuje mi się całą działkę ...”. Dyrektor PZD w dniu 30.12.2008 r. przekazał odwołanie do SKO. W dniu 05.03.2009 r. wpłynęło do PZD postanowienie SKO, nr 0236/5/2009 z dnia 05.02.2009 r., w którym SKO uchyliło postanowienie Zarządu Powiatu w Przeworsku z dnia 28.11.2008 r. i przekazał sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu postanowienia SKO.0236/5/2009 podano m.in., że zgodnie z treścią przepisu art. 53 ust. 4 pkt 9 uzp w związku z art. 64 ust. 1 uzp, decyzję o warunkach zabudowy można wydać po uprzednim uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do „obszarów przyległych pasa drogowego”, oraz „uzasadnienie zawarte w zaskarżonym postanowieniu nie spełnia (...) warunków. Z orzecznictwa NSA wynika, że zaniechanie uzasadnienia swych decyzji przez organy administracji w sposób przekonujący i zgodny z zasadami wyrażonymi w art. 7 – 9 i 11 kpa, skutkuje wadliwością tych decyzji i stanowi podstawę do ich uchylenia”.

Ustalenia kontroli wykazały wpływ do PZD, w dniu 08.02.2010 r., pisma pani Jadwigi Sz.-M. (z dnia 05.02.2010 r.), w którym strona podała m.in., że „Zbliży się rok i w tej sprawie nic nie zrobiono. Stwierdzam nieudolność PZD. Oczekuję odpowiedzi w sprawie ponownego rozpoznania”. W wyjaśnieniach pan Tomasz Lenar - Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Przeworsku podał, że nie udzielił odpowiedzi na pismo z dnia 05.02.2010 r., bowiem w tym czasie toczyły się rozmowy o budowie drogi i prawidłowa odpowiedź związana byłaby z rozstrzygnięciem dotyczącym budowy, oraz, że „PZD rozpatrzył sprawę ponownie w 2010 r. Na rozpatrzenie tej sprawy miały wpływ informacje o ewentualnej zmianie załącznika graficznego do wniosku o wydanie decyzji, wydzielającego z dz. Nr 779/1 teren pod drogę”.

Stwierdzono, że w dniu 12.05.2010 r. wpłynęło do PZD pismo SKO, przekazujące zażalenie (z dnia 23.04.2010 r.) pani Jadwigi Sz.-M., na bezczynność organu, celem ustosunkowania się do podniesionych w nim twierdzeń. W treści zażalenia strona podała m.in.: „Czas mija i nic w mojej sprawie się nie robi. Do chwili obecnej żadnej odpowiedzi nie otrzymałam”. W postanowieniu wydanym w dniu 07.06.2010 r., nr 415/49/2010, SKO uznało wniesione zażalenie za uzasadnione, oraz zarządziło wyjaśnienie przez Zarząd Powiatu w Przeworsku przyczyn uchybienia terminu i ustalenie osób winnych nie załatwienia sprawy w terminie. Postanowienie niniejsze otrzymali: strona, oraz w dniu 14.06.2010 r., Zarząd Powiatu w Przeworsku – PZD w Przeworsku ul. Słowackiego 17. Odnosząc się do kwestii wykonania zarządzenia SKO, w zakresie wyjaśnienia przyczyn uchybienia terminu i ustalenia osób winnych nie załatwienia sprawy w terminie, Pan Zbigniew Kiszka – Przewodniczący Zarządu Powiatu Przeworskiego podał, że „pismo znak: SKO.nr 415/49/2010 z dnia 07.06.2010 r. nie wpłynęło do siedziby Zarządu Powiatu Przeworskiego ul. Jagiellońska 10 w Przeworsku. Wskazane (...) pismo (...) otrzymał (...) PZD ul. Słowackiego 17, 37-200 Przeworsk ...”. Wyjaśniając sprawę ewentualnego wykonania przedmiotowego zarządzenia SKO, pan Tomasz Lenar – Dyrektor PZD podał, że z nieznanых przyczyn postanowienie SKO.415/49/2010 z dnia 07.06.2010 r., nie zostało skierowane do Zarządu Powiatu Przeworskiego ul. Jagiellońska 10, oraz, że PZD „nie zajął pisemnego stanowiska” odnośnie tego postanowienia.

W kontroli ustalono, że 04.11.2010 r. do Przewodniczącego Rady Powiatu w Przeworsku wpłynęło pismo SKO przekazujące skargę pani Jadwigi Sz.-M. na Zarząd Powiatu w Przeworsku, w przedmiocie braku wykonania zaleceń SKO, w zakresie „wyjaśnienia przez Zarząd Powiatu w Przeworsku przyczyn uchybienia terminu i ustalenie osób winnych nie załatwienia sprawy w terminie”. Odnosząc się do kwestii sposobu załatwienia skargi strony, pan Tadeusz Kielbowicz – Przewodniczący Rady Powiatu Przeworskiego, podał m.in., że Rada Powiatu Przeworskiego „skargi tej nie rozpatrzyła”. Jedynym wytłumaczeniem tej okoliczności jest fakt, że właśnie w tym okresie dobiegała końca kadencja Rady i ze zrozumiałych względów (kadencja upływała w dniu 10 listopada 2010 r.) Rada nie zdażyła jej rozpatrzeć, oraz, że „Przy porządkowaniu spraw związanych ze zmianą władz Powiatu, w tym także składu Rady skargę tą omyłkowo uznano za rozpatrzoną i złożono do archiwum (...) Żałować należy, że zainteresowana nie skorzystała z możliwości złożenia skargi na bezczynność Rady Powiatu. Albowiem wtedy na pewno skarga trafiłaby pod obrady Rady (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 98-130, 133-142, 147-152)

Dyrektor PZD (działający z upoważnienia Zarządu Powiatu w Przeworsku) zajął stanowisko w sprawie w dniu 05.05.2010 r., w formie postanowienia PZD/ED-5441/278/2010. Odnosząc się do terminu wydania tego postanowienia, po upływie 1 roku i 2 m-cy liczonych od otrzymania postanowienia SKO.0236/5/2009 z dnia 05.02.2009 r., pan Tomasz Lenar - Dyrektor PZD, podał m.in.: „Przynaję fakt kilkunastomiesięcznej zwłoki przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Stan faktyczny (...) co do rzeczy się nie zmienił wyjąwszy okoliczności, że sygnały o konieczności budowy tej drogi zbiorczej się nasiliły a zarazem były składane deklaracje ze strony różnych podmiotów gotowych do partycypacji w kosztach budowy drogi. W tym czasie do PZD dotarła informacja, że skarżąca negocjuje z Parafią p.w. Chrystusa Króla możliwość zbycia swojej nieruchomości. Parafia ta posiada siedzibę przy ul. Misiągiewicza i była żywotnie zainteresowana pozyskaniem od skarżącej nieruchomości pod przykościelny parking jak również połączeniem nieruchomości na której posadowiony jest kościół z ul. Misiągiewicza. W tym miejscu nie sposób pominąć kwestii, że część nieruchomości skarżącej została zajęta na drogę dojazdową do kościoła i stan ten trwał od daty rozpoczęcia budowy. Szlak drożny,

o którym mowa, został w sposób trwały utwardzony, z kolei dalsza część nieruchomości skarżącej została zabudowana garażami. Z posiadanej wiedzy wynika, że zabudowa o której mowa nie została uzgodniona na przestrzeni ostatnich 15 lat”.

Ustalono, że w wydanym postanowieniu z 05.05.2010 r., Dyrektor PZD nie zajął nowego stanowiska, tylko powielił co do brzmienia stanowisko z 28.11.2008 r., które zostało uchylone przez SKO. Wyjaśniając przyczynę, dla której Dyrektor PZD nie zajął nowego stanowiska w dniu 05.05.2010 r., tylko nadał mu brzmienie uchylonego postanowienia z 28.11.2008 r., pan Tomasz Lenar – Dyrektor PZD podał: *„Postanowienie z dnia 5 maja 2010 r. było tożsame z poprzednim rozstrzygnięciem co było następstwem przytoczonych wyżej argumentów”.*

(dowód: akta kontroli str. 98-130, 131-132)

W dniu 19.05.2010 r. wpłynęło do PZD odwołanie pani Jadwigi Sz.-M. (z dnia 15.05.2010 r.) od postanowienia Dyrektora PZD z dnia 05.05.2010 r., w którym strona podała m.in., że nie zgadza się z postanowieniem Dyrektora PZD z dnia 05.05.2010 r., który uzgadnia projekty decyzji w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego ulicy Misiągiewicza *„a nie realizujący zadań samorządowych do projektowanej ulicy zbiorczej tzw. Cukrowniczej”.* PZD przekazał odwołanie do SKO w dniu 31.05.2010 r. W kontroli ustalono, że postanowienie SKO.415/61/2010 z dnia 10.06.2010 r. (którego wpływ do PZD nastąpił 16.06.2010 r.), uchyliło postanowienie Zarządu Powiatu w Przeworsku z dnia 05.05.2010 r. i przekazało sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Postanowienie SKO.415/61/2010 otrzymał również – w dniu 14.06.2010 r. – Burmistrz.

Wyjaśniając - w dniu 17.06.2013 r. - czy Dyrektor PZD wykonał postanowienie SKO.415/61/2010 w zakresie *„ponownego rozpoznania”* sprawy, pan Tomasz Lenar – Dyrektor PZD podał m.in.: *„Przyznaję, że postanowienie SKO w Przemyslu z dnia 10 czerwca 2010 r. nie zostało do chwili obecnej wykonane. Po tej dacie podjęto zabiegi mające na celu uwzględnienie interesu publicznego (budowa drogi) i interesu strony skarżącej.(...) Pragniemy podkreślić, że przy rozstrzyganiu sprawy kierowaliśmy się interesem społecznym ogółu mieszkańców Przeworska i okolic, dla których rozwiązania komunikacyjne w tym rejonie przyczynią się do większej przepustowości połączeń ptn. – ptd. jako równoległy przejazd dla jedyne go obecnie połączenia przez skrzyżowanie DK 4 i DW 835”.*

Ponadto, w dniu 12.07.2013 r., pan Tomasz Lenar – Dyrektor PZD, w oświadczeniu podał m.in., że: *„Do braku wykonania w/w postanowienia skłoniły nas okoliczności: (...) Pod koniec 2009 r. zgłosili się do PZD inwestorzy związani z budową centrum handlowego przy ulicy Lwowskiej w Przeworsku, z propozycją wspólnej budowy odcinka ul. Cukrowniczej od Lwowskiej do Misiągiewicza. (...) Po odbytych spotkaniach Burmistrz skierował pismo do Starosty w sprawie wyrażenia woli na współfinansowanie inwestycji. Następnie Starosta wydał polecenie przygotowania umowy w przedmiotowej sprawie. Do podpisania porozumienia nie doszło, z przyczyn mi niewiadomych. (...). Pismem (...) z dnia 17.08.2010 r. Zarząd Powiatu wycofał się z wcześniejszych ustaleń, przekazał wolę, że inwestorem na tym zadaniu winno być Miasto Przeworsk. Od tego momentu wszystkie sprawy związane z budową ulicy Cukrowniczej (...) prowadzi Burmistrz, a odcinek ten w 2011 r. został zaliczony do kategorii dróg gminnych. (...). Podsumowując powyższe pragnę jeszcze raz podkreślić, że PZD działając w imieniu Zarządu Powiatu, w swoich działaniach kierował się przesłaniem, żeby w podejmowaniu decyzji określić stan faktyczny, a przy załatwianiu sprawy uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywateli. W tym przypadku, w sprawie rozwiązań komunikacyjnych na wiele lat decydujących o rozwoju miasta, interes ogółu mieszkańców jest ważniejszy od*

interesu jednostki. Należy jeszcze raz podkreślić, że powołując się na interes społeczny, działania nasze nie miały na celu ograniczać praw pani Jadwigi Sz.-M.”

(dowód: akta kontroli str. 98-130, 131-132, 143-145, 146)

Burmistrz, w dniu 01.06.2010 r., zwrócił się na piśmie do Dyrektora PZD, o stwierdzenie, czy wydane przez niego postanowienie z 05.05.2010 r. „stało się ostateczne”, na które nie otrzymał odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 153, 265)

Opis stanu
faktycznego

3. Przebieg postępowania administracyjnego w okresie od 29.11.2011 r. do 24.07.2012 r., w świetle przepisów kpa

NIK stwierdziła, że w dniu 29.12.2011 r. wpłynęło do Burmistrza pismo strony (z dnia 27.12.2011 r.), ponawiające wniosek złożony 30.09.2008 r., wszczynający niniejsze postępowanie administracyjne. W piśmie strona podała m.in., że *„Trudno uznać, że takie postępowanie do dnia dzisiejszego jest zgodne z prawem, utrudnia mi dysponowanie moją własnością, tym samym ograniczając mi moje podstawowe prawa obywatelskie”*. Burmistrz udzieliła odpowiedzi w dniu 21.03.2012 r., w której podała m.in., że w dniu 28.09.2011 r. Rada podjęła uchwałę nr XIV/103/11 w sprawie przystąpienia do realizacji inwestycji drogowej łączącej drogę krajową nr 4 Jędrzychowice – Korczowa, z drogą powiatową nr 1592 R Przeworsk – Ujezna – Pekinie, co wskazywało, że Burmistrz przystąpi do realizacji budowy drogi o długości około 450 m, wyznaczonej z przebiegiem przez działkę nr 779/1. Droga ta po wybudowaniu miała zostać zaliczona do kategorii drogi publicznej, gminnej. Jednak, Rada uchwałą nr XVI/117/11, z dnia 09.11.2011 r., uchyliła uchwałę z dnia 28.09.2011 r., *„co nie spowodowało równocześnie zmiany innych uchwał, w tym uchwały (...) w sprawie uchwalenia Studium ...”*. Burmistrz podała również, że Rada podjęta uchwałą nr XXI/165/12 z dnia 23.02.2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Lwowska II w Przeworsku, zobowiązała Burmistrza do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego m.in. *„część Pani działki nr 779/1 (...) w miejscu planowanej budowy budynku mieszkalnego. Mppz będący w trakcie opracowywania wyznaczy na przedmiotowym terenie drogę znaczenia ponadlokalnego KZ1 (zbiorczą obszarową) (...) Równocześnie podaje się, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia warunków zabudowy (...) Postanowienie Dyrektora PZD (...) zostało uchylone decyzją SKO z dnia 10.06.2010 r., jednak nowe postanowienie nie zostało wydane. Biorąc pod uwagę przedstawiony stan prawny i faktyczny nadmieniam, że istnieje możliwość zmiany złożonego przez Panią wniosku (...) ze wskazaniem wschodniej części działki nr 779/1 (będącej poza granicami opracowania mppz), jako niezbędnej dla realizacji inwestycji (...) Wówczas Burmistrz przeprowadzi czynności administracyjne i wyda stosowną decyzję”*.

(dowód: akta kontroli str. 154, 155-156, 157-159, 160-161, 249-263)

Pan Dariusz Łapa – Zastępca Burmistrza Miasta Przeworska, oświadczył, że przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego terenu związane było z prowadzonym postępowaniem administracyjnym z wniosku pani Jadwigi Sz.-M., w sprawie ustalenia warunków zabudowy – o czym informowano radnych na posiedzeniach Komisji Rady, odbytych w dniach 21.02.2012 r. i 22.02.2012 r. Dokonane wówczas przez Burmistrza analizy wykazały zasadność podjęcia inicjatywy uchwałodawczej w przedmiocie sporządzenia mppz, z uwagi na konieczność ostatecznego rozstrzygnięcia możliwości zagospodarowania działki nr 779/1 i potrzebę docelowego określenia przeznaczenia tego terenu oraz nieruchomości sąsiednich.

(dowód: akta kontroli str. 240-248)

Ustalono, że w dniu 18.04.2012 r. wpłynęło do Urzędu zażalenie pani Jadwigi Sz.-M., na niezakończanie sprawy przez Burmistrza, adresowane do SKO, w którym strona podała m.in., że „*absurdalnym i nie mającym uzasadnienia prawnego jest oczekiwanie przez Burmistrza o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie od PZD (...) Burmistrz jako organ prowadzący postępowanie nie podejmował jakichkolwiek działań zmierzających do niezwłocznego zakończenia sprawy*”. W piśmie przewodnim (z dnia 24.04.2012 r.), przekazującym zażalenie do SKO, działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała m.in., że: „*Postanowieniem z dnia 05.05.2010 r. (...) Dyrektor ponownie odmówił uzgodnienia projektu decyzji wskazując, że zamierzona inwestycja koliduje z budową odcinka drogi, który jest konieczny do połączenia drogi krajowej nr 4 z ulicą Głęboką. Uznaje się więc, z formalnego punktu widzenia, że organy właściwe zajęły niezbędne stanowiska, lecz stanowisko Dyrektora nie stało się ostateczne, co uniemożliwia zakończenie prowadzonego postępowania administracyjnego. Dlatego w świetle powyższego uważam, że wniesione zażalenie na niezakończanie sprawy w terminie nie zasługuje na uwzględnienie przez SKO, w szczególności z uwagi na wskazanie Wnioskującej nowego terminu zakończenia sprawy, zgodnie z przepisem art. 36 kpa*”.

W postanowieniu SKO.415.34.2012 z dnia 25.05.2012 r. (z datowanym wpływem do Urzędu w dniu 06.06.2012 r.) SKO:

- uznało zażalenie za uzasadnione,
- wyznaczyło Burmistrzowi 14-dniowy termin, liczony od daty doręczenia postanowienia, do zakończenia sprawy,
- zarządziło wyjaśnienie przez Burmistrza przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończania sprawy w terminie.

Odnosząc się do kwestii wykonania zarządzenia SKO, dotyczącego wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych nie zakończenia sprawy w terminie, pani Maria Dubrawska-Lichtarska – Burmistrz, podała m.in., że przeprowadziła rozmowę z panią Małgorzatą Mazur, w obecności radcy prawnego i mając na uwadze stan faktyczny, oraz uwzględniając złożoność i wielowątkowość sprawy, postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn uchybienia przez organ terminowego zakończenia sprawy, zostało ukończona „*dokonaną oceną nieuzasadniającą konieczności wskazania osób winnych niezakończania sprawy w terminie*”.

W dniu 01.06.2012 r. wpłynęło do Urzędu pismo SKO (z dnia 29.05.2012 r.), w którym organ zawiadomił Burmistrza, że „*na wniosek pani Jadwigi Sz.-M. wszczęło postępowanie w sprawie nieważności postanowienia Starosty Przeworskiego z dnia 03.12.2008 r., znak: OŚ.0714-2-394/08, w przedmiocie uzgodnienia w zakresie ochrony gruntów rolnych przedstawionego projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji pn. „Budowa budynku mieszkalnego (...) na działce nr 779/1 położonej w Przeworsku ...*”.

Ustalono, że wpływ postanowienia SKO.415.30.2012 z dnia 03.07.2012 r. (w którym SKO stwierdziło nieważność postanowienia Starosty z dnia 03.12.2008 r., z uwagi na rażące naruszenie przepisów prawa) do Urzędu, nastąpił w dniu 05.07.2012 r.

Kontrola wykazała, że Burmistrz zakończył sprawę w drodze decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z dnia 20.06.2012 r., w której w części graficznej sporządzonej na podkładzie mapy zasadniczej w skali 1:1000, zaznaczona linia rozgraniczająca teren inwestycji:

- nie była prowadzona - tak jak w projekcie - wzdłuż granic własności działki nr 779/1, tylko
- obejmowała (zakreślała) fragment działki nr 779/1.

Wyjaśniając, dlaczego decyzja Burmistrza z dnia 20.06.2012 r., została wydana przed terminem zakończenia postępowania administracyjnego prowadzonego przez SKO, w sprawie nieważności postanowienia Starosty z dnia 03.12.2008 r., pomimo,

że Urząd został powiadomiony przez SKO o wszczęciu takiego postępowania, działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała m.in., że: „Decyzja Burmistrza z dnia 20.06.2012 r. (...) została wydana w terminie wyznaczonym przez SKO w postanowieniu z dnia 25.05.2012 r. (...) do załatwienia sprawy z wniosku Pani Jadwigi Sz.-M. (14 dni, liczone od daty doręczenia Burmistrzowi ww. postanowienia). Wszczęcie postępowania przez SKO o stwierdzenie nieważności postanowienia Starosty (...) w świetle przepisu art. 157 kpa, nie powodowało obligatoryjnie zawieszenia przedmiotowego postępowania administracyjnego, do czasu zakończenia postępowania o stwierdzenie nieważności postanowienia Starosty. Brak było również przesłanek określonych w art. 97 kpa do zawieszenia tego postępowania. Ponadto podaję, że SKO w Przemyślu prowadzące postępowanie z wniosku z dnia 16.04.2012 r. o stwierdzenie nieważności postanowienia Starosty (...) nie wstrzymało z urzędu wykonania tego postanowienia, do czego było uprawnione zgodnie z art. 159 Kpa, a rozpatrując w tym samym czasie zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie wyznaczyło Burmistrzowi termin do załatwienia sprawy”.

(dowód: akta kontroli str. 20-32, 38-42, 162-166, 167-171, 172, 173-174, 185-188)

W wyjaśnieniu będącym odpowiedzią na pytanie: czy przed wydaniem decyzji z dnia 20.06.2012 r., Burmistrz dokonał jej uzgodnienia (w zakresie odniesienia się do obszarów przyległych do pasa drogowego) z PZD, działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała m.in., że: „... Dyrektor PZD ostatecznie nie wyraził żadnego stanowiska w sprawie ...”.

(dowód: akta kontroli str. 38-42)

W kontroli ustalono, że przed wydaniem decyzji z dnia 20.06.2012 r., Burmistrz w toku postępowania administracyjnego:

- nie zawiadamiał osoby będącej stroną w sprawie o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1 kpa), oraz
 - nie utrzymał w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 kpa (art. 10 § 3 kpa),
- co działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wyjaśniła, podając m.in.: „...Burmistrz nie zawiadomił stron postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, gdyż zobligowany był do załatwienia przedmiotowej sprawy w terminie wskazanym przez SKO, tj. do dnia 20.06.2012 r. ...”.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 38-42)

Wyjaśniając przyczynę, dla której w części graficznej decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z dnia 20.06.2012 r., zaznaczona linia rozgraniczająca teren inwestycji, nie była prowadzona zgodnie z projektem decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z miesiąca listopada 2008 r. (który był przedstawiany organom do uzgodnienia w trybie przepisu art. 53 ust. 4 upz), tj. wzdłuż granic własności działki nr 779/1, tylko obejmowała (zakreślała) część działki, na której możliwe było realizowanie inwestycji, działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała m.in.: „Linie rozgraniczające teren inwestycji wyznaczone w decyzji o warunkach zabudowy z dnia 20.06.2012 r. ukształtowało rozstrzygnięcie organu uzgadniającego”.

(dowód: akta kontroli str. 20-32, 189-192)

Ustalenia kontroli wykazały, że w podstawie prawnej decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z dnia 20.06.2012 r., przytoczono nieobowiązujące przepisy prawa, na których organ oparł swoje rozstrzygnięcie. Przytoczono m.in. Studium – nie będące aktem prawa miejscowego, czy „Miejscowy Plan Szczegółowy Zagospodarowania Przestrzennego Centrum Miasta Przeworska – na okres perspektywiczny do 2005 r. ”, który utracił ważność 31.12.2002 r.

Wyjaśniając, na podstawie jakich obowiązujących przepisów prawa, Burmistrz rozstrzygnął sprawę co do jej istoty, w wydanej decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z dnia 20.06.2012 r., działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała m.in.: „...w związku z brakiem na przedmiotowym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Burmistrz posiłkował się ustaleniami Studium określającego kierunki rozwoju i politykę przestrzenną miasta Przeworska. Rozstrzygnięcie oraz uzasadnienie wydanej decyzji z dnia 20.06.2012 r. nie zostało zakwestionowane przez SKO, rozpatrujące odwołanie strony od ww. decyzji. Dlatego organ wydający kolejną decyzję ponownie posługiwał się tym dokumentem”.

(dowód: akta kontroli str. 175-184, 189-192)

Ustalono, że w dniu 06.07.2012 r. wpłynęło do Urzędu odwołanie strony od decyzji Burmistrza z dnia 20.06.2012 r., nr GPB-I-7331/99/08, w którym strona podała m.in., że decyzja jest niezgodna ze złożonym wnioskiem, ponieważ „wniosek o wydanie warunków zabudowy dotyczył (...) całości działki nr 779/1 (...), natomiast organ I instancji w sposób bezprawny (bez mojej wiedzy i zgody) wydał warunki zabudowy tylko dla fragmentu działki”.

W związku ze złożonym odwołaniem, Burmistrz:

- zawiadomił strony pismem (z dnia 12.07.2012 r.) o możliwości zapoznania się z wniesionym odwołaniem, oraz
- pismem z dnia 13.07.2012 r. przekazał odwołanie do SKO.

Decyzją z 24.07.2012 r., znak: SKO.415.55.2012 (z datowanym wpływem do Urzędu w dniu 03.08.2012 r.), SKO uchyliło w całości zaskarżoną decyzję Burmistrza z dnia 20.06.2012 r., nr GPB-I-7331/99/08 i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

(dowód: akta kontroli str. 193-199, 200, 201-204)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowościami było:

- 1) niezawiadomienie osoby będącej stroną w sprawie, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań - w trybie przepisu art. 10 § 1 kpa - przed wydaniem decyzji z dnia 20.06.2012 r.,
- 2) powołanie w podstawie prawnej decyzji z dnia 20.06.2012 r., nieobowiązujących przepisów prawa materialnego,
- 3) brak uzgodnienia projektu decyzji ze Starostą i Zarządem Powiatu,
- 4) bezzasadna zmiana treści załącznika graficznego do wydanej decyzji z dnia 20.06.2012 r., ze zmienionym przebiegiem linii rozgraniczającej teren inwestycji, zakreślającej tylko fragment działki nr 779/1,
- 5) bezczynność organu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezawiadomienie przez

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według

organ osoby będącej stroną w sprawie, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, stanowi naruszenie podstawowego obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu w każdym jego stadium. Bowiem, w świetle przepisu art. 81 kpa „przeprowadzenie dowodu dopiero wtedy czyni wiarygodną okoliczność faktyczną, gdy strona mogła się wypowiedzieć co do dowodu”⁷.

W kontekście powyższej oceny, NIK uwzględniła także brak uzgodnień projektu decyzji, ze Starostą (SKO stwierdziło nieważność postanowienia Starosty wydanego w tej sprawie w dniu 03.12.2008 r.) oraz z Dyrektorem PZD. W przypadku uzgadniania projektu decyzji ze Starostą, Burmistrz powiadomiony przez SKO (przed wydaniem swojej decyzji) o toczącym się postępowaniu w sprawie nieważności postanowienia Starosty, mógł, a nie skorzystał z możliwości przepisu art. 97 § 1 pkt 4 kpa, który stwarzał mu możliwość zawieszenia postępowania. Ustalenia kontroli wykazały również niezrozumiałą obiektywnie, zmianę treści załącznika graficznego do wydanej decyzji (dokonaną poza wiedzą organów uzgadniających projekt z listopada 2008 r.), w zakresie przebiegu linii rozgraniczającej teren inwestycji, która w projekcie decyzji przebiegała wzdłuż granic działki nr 779/1 i obejmowała całą jej powierzchnię, a w samej decyzji zakreślała tylko fragment tej działki. Z dokonanych ustaleń wynika, że zmiana treści załącznika graficznego w powyższym zakresie, dokonana została bezzasadnie, w dacie wydania decyzji i nie była przedmiotem prowadzonych uzgodnień z właściwymi organami w trybie przepisu art. 53 ust. 4 upz.

Opis stanu
faktycznego

4. Przebieg postępowania administracyjnego po dacie 24.07.2012 r., w świetle przepisów kpa

W kontroli wykazano, że Burmistrz:

- powołując się na przepis art. 10 § 1 kpa, pismem z 03.09.2012 r., zawiadomił strony o ponownym rozpatrzeniu sprawy z wniosku z dnia 26.09.2008 r.,
- działając w trybie przepisu art. 35 § 1-2 kpa, zawiadomił stronę o przypadku niezłatwienia sprawy w terminie, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, tj. „do dnia 03.12.2012 r.”,
- pismem z 30.11.2012 r. powiadomił strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów.

W dniu 30.10.2012 r. Burmistrz wystąpił do Starosty o ponowne uzgodnienie projektu, przekazanego za pismem z dnia 17.11.2008 r. Starosta zgodnie z art. 53 ust. 5 upz⁸, dokonał uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy.

W wyjaśnieniu, działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała, że przed wydaniem decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z dnia 02.01.2013 r., nie podejmowano próby ponownego uzgodnienia projektu z Dyrektorem PZD, gdyż „organ ten został zobowiązany przez SKO do ponownego rozpoznania sprawy, z wniosku złożonego przez Burmistrza w dniu 17.11.2008 r.”

(dowód: akta kontroli str. 84-96, 189-192, 205-207, 208-209)

Burmistrz załatwił sprawę w drodze decyzji nr GPB-I-7331/99/08, w dniu 02.01.2013 r., w której m.in.:

proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁷ Teza druga wyr. NSA z 05.04.2001 r., II SA 1095/00

⁸ Który – od 17.07.2010 r. - stanowi, że w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane.

a) w części graficznej sporządzonej na podkładzie mapy zasadniczej w skali 1:1000, zaznaczona linia rozgraniczająca teren inwestycji:

- nie była prowadzona - tak jak w projekcie - wzdłuż granic własności działki nr 779/1, tylko

- obejmowała (zakreślała) fragment działki nr 779/1, tj. analogicznie jak w uchylonej w całości decyzji Burmistrza z dnia 20.06.2012 r., nr GPB-I-7331/99/08,

b) w podstawie prawnej przytoczono nieobowiązujące przepisy prawa materialnego.

Wyjaśniając przyczynę, dla której w części graficznej decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z dnia 02.01.2013 r., zaznaczona linia rozgraniczająca teren inwestycji, nie była prowadzona zgodnie z projektem decyzji nr GPB-I-7331/99/08, z miesiąca listopada 2008 r. (który był przedstawiany organom do uzgodnienia w trybie przepisu art. 53 ust. 4 uzp), tj. wzdłuż granic własności działki nr 779/1, tylko obejmowała (zakreślała) część działki, na której możliwe było realizowanie inwestycji, działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała m.in.: *„Linie rozgraniczające teren inwestycji określone w decyzji (...) z dnia 02.01.2013 r. (zmienione w stosunku do projektu decyzji) wynikały z zamiaru gminy związanego z realizacją budowy drogi z przebiegiem przez działkę nr 779/1. Po utracie ważności na przedmiotowym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego od 2002 r. Rada nie uchwaliła do dnia dzisiejszego mpzp, dlatego organ nie dysponuje aktem prawnym tego rodzaju. Po podjętej uchwale w 2012 r. o przystąpieniu do sporządzania mpzp organ był w przekonaniu, że wolą władz gminy jest zabezpieczenie terenu pod kluczową dla miasta inwestycję celu publicznego. Ponadto w toku postępowania prowadzone były czynności, które nie podlegają udokumentowaniu, jak analizy, studia i koncepcje mające na celu konkretyzację wskazanych zamiarów”*.

Powołanie w podstawie prawnej decyzji nieobowiązujących przepisów prawa materialnego, działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wyjaśniła tak samo, jak w przypadku uchylonej decyzji Burmistrza z dnia 20.06.2012 r., o czym mowa na str. 12 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 189-192, 210-219)

Ustalono, że w dniu 14.01.2013 r. strona odwołała się od decyzji Burmistrza z dnia 02.01.2013 r. nr GPB-I-7331/99/08, w uzasadnieniu podając m.in., że wskazana decyzja jest niezgodna ze złożonym wnioskiem z dnia 26.09.2008 r., ponieważ wniosek dotyczył *„całej działki nr 779/1 (...), natomiast organ I instancji w sposób bezprawny (bez mojej wiedzy i zgody) wydał warunki zabudowy tylko dla fragmentu działki”*.

Burmistrz w piśmie przewodnim do SKO z dnia 24.01.2013 r., podał m.in., że: *„Zarzuty podnoszone w złożonym odwołaniu wykazują tożsamość z zarzutami przedstawionymi w odwołaniu z dnia 05.07.2012 r. (...)”*.

SKO w decyzji z dnia 05.02.2013 r., nr SKO.415.5.2013 (z potwierdzoną datą wpływu do Urzędu 18.02.2013 r.), uchyliło decyzję Burmistrza i przekazało sprawę do ponownego rozstrzygnięcia.

Burmistrz, pismami z dni:

- 28.02.2013 r., powołując się na przepis art. 10 § 1 kpa, poinformował strony o ponownym rozpatrzeniu sprawy z wniosku z dnia 26.09.2008 r., oraz

- 05.04.2013 r., powiadomił strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów (art. 10 § 1 kpa), co było ostateczną, udokumentowaną czynnością w sprawie, do dnia 19.06.2013 r.

Pismem z dnia 08.07.2013 r., Burmistrz wskazał stronie nowy termin załatwienia sprawy *„do dnia 13 września 2013 r.”*, który uzasadnił jej złożonym i skomplikowanym charakterem.

(dowód: akta kontroli str. 220-227, 228-229, 230-238, 239)

Wyjaśniając przyczyny nie załatwienia sprawy (po zawiadomieniu stron - w dniu 05.04.2013 r. - o zgromadzonym całym materiale dowodowym), działająca z upoważnienia Burmistrza pani Małgorzata Mazur – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, podała m.in.:

- w dniu 24.06.2013 r.: „Aktualnie przygotowywana jest do wydania decyzja (...) Trwają analizy prawne związane ze sporządzeniem uzasadnienia rozstrzygnięcia, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony, określony w art. 7 Kpa, które w przedmiotowej sprawie są sprzeczne. Przygotowywany bowiem dla przedmiotowego terenu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (...) w ramach koncepcji komunikacyjnej wskazuje przebieg planowanej drogi tzw. ul. Cukrowniczej przez działkę nr 779/1 (objętą wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy) – zgodnie z ustaleniami Studium ...” ; oraz

- w dniu 16.07.2013 r.: „Pomimo zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie Burmistrz nie podjął rozstrzygnięcia w przedmiocie wydania decyzji, z uwagi na rozważane skutki finansowe w przyszłości wydania takiego rozstrzygnięcia. Zamiarem gminy jest bowiem realizacja budowy drogi tzw. Cukrowniczej, co potwierdzała Rada Miasta Przeworska, dokonując dwukrotnie oceny aktualności ustalonej w 2002 r. polityki przestrzennej i kierunków zagospodarowania miasta. Wydanie decyzji umożliwi bowiem realizację inwestycji kubaturowej właścicielowi działki nr 779/1, co wiązać się będzie z kosztowną zmianą Studium lub w przypadku realizacji drogi, koniecznością wykupu zagospodarowanej nieruchomości. Planowane jest wydanie rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie do dnia 13.09.2013 r.”

(dowód: akta kontroli str. 38-42, 189-192)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) powołanie w podstawie prawnej w decyzji z dnia 02.01.2013 r., nieobowiązujących przepisów prawa materialnego,
- 2) brak uzgodnienia projektu decyzji z Zarządem Powiatu,
- 3) bezzasadną zmianę treści załącznika graficznego do wydanej decyzji, ze zmienionym przebiegiem linii rozgraniczającej teren inwestycji, zakreślającej tylko fragment działki nr 779/1,
- 4) bezczynność organu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W ocenie NIK, ponowne przytoczenie w podstawie prawnej decyzji z dnia 02.01.2013 r. nieobowiązujących przepisów prawa materialnego oraz utrzymanie w treści załącznika graficznego do wydanej decyzji, bezzasadnie zmienionego przebiegu linii rozgraniczającej teren inwestycji (obejmującej fragment działki), który nie był przedmiotem uzgodnień z właściwymi organami w trybie art. 53 ust. 4 uzp, może stanowić o braku woli Burmistrza do podjęcia rozstrzygnięcia – z formalnego podejścia – niewadliwego. W szczególności, do takiego wniosku prowadzi: czas trwania postępowania administracyjnego, który według stanu w dniu 17.07.2013 r., wynosi już 4 lata, 9 miesięcy i 17 dni, oraz wyznaczony przez

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

Burmistrza planowany termin rozstrzygnięcia „do dnia 13.09.2013 r.” Należy zaznaczyć, że ów wydłużony termin planowanego rozstrzygnięcia, został określony po powiadomieniu stron, w dniu 05.04.2013 r., o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów (w trybie przepisu art. 10 § 1 kpa). Z powyższego wynika, że organ po zgromadzeniu wszystkich materiałów i dowodów odwleka wydanie decyzji na okres do 6 miesięcy i 8 dni, co może stanowić o jego dalszym trwaniu w bezczynności. Oceniając działalność organu w powyższym zakresie, należy zauważyć, że Burmistrz w okresie pomiędzy 18.02.2013 r. (datą wpływu postanowienia SKO nr 415.5.2013, uchylającego decyzję Burmistrza z dnia 02.01.2013 r.) i 05.04.2013 r. (powiadomieniem stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów), nie podejmował czynności na rzecz uzgodnienia projektu decyzji (w trybie art. 53 ust. 4 uzp) z Dyrektorem PZD i według stanu w dniu 17.07.2013 r. – nie dysponował takim uzgodnieniem. W ocenie NIK, katalog popełnionych naruszeń w zakresie przepisów prawa materialnego (brak uzgodnienia projektu decyzji z Dyrektorem PZD, oraz bezzasadna zmiana treści załącznika graficznego do wydanej decyzji, dokonana zaocznie w stosunku do organów, z którymi Burmistrz uzgodnił jego poprzednią treść) i prawa procesowego (ponowne wydanie decyzji na podstawie nieobowiązujących przepisów prawa, oraz trwanie w bezczynności), pretenduje do stwierdzenia parokrotnego rażącego naruszenia prawa przez organ prowadzący postępowanie administracyjne, co stanowi o jego nielegalnym i nierzetelnym działaniu w zakresie kontrolowanej działalności.

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 Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Niezwłoczne podjęcie czynności w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym z wniosku pani Jadwigi Sz.-M., z dnia 26.09.2008 r.,
2. Wydanie decyzji (sprawie z wniosku pani Jadwigi Sz.-M.) na podstawie obowiązujących przepisów prawa materialnego

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.

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.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82

....., dnia
miejsowość *data*

Kontroler/Kontrolerzy
Wilhelm Dmytrów
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis