



LRZ-4101-007-00/2014
Nr ewid. 198/2014/P/14/110/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**WYDAWANIE DECYZJI
ZWIĄZANYCH Z REALIZACJĄ OBIEKTÓW BUDOWLANYCH
W STREFACH KONSERWATORSKICH W LATACH 2008–2013
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO**

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie:

Wiesław Motyka

Akceptuję:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 24 XI. 2015r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi i wnioski.....	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Istotne ustalenia kontroli	12
3.1.1. Planowanie przestrzenne	12
3.1.2. Gminne ewidencje zabytków	14
3.1.3. Gminne programy opieki nad zabytkami	14
3.1.4. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy	15
3.1.4.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.....	15
3.1.4.2. Decyzje o warunkach zabudowy	17
4. INFORMACJE DODATKOWE	23
4.1. Przygotowanie kontroli	23
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	23
5. ZAŁĄCZNIKI.....	25

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

analiza u-a	analiza urbanistyczno-architektoniczna;
decyzja wz	decyzja o warunkach zabudowy;
decyzja licp	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
ewidencja zabytków	uporządkowany zbiór danych o zabytkach, prowadzony odpowiednio przez: Generalnego Konserwatora Zabytków, Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i wójtów;
inwestycja celu publicznego	działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ¹ ;
ład przestrzenny	takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia, wszystkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;
mpzp lub plan miejscowy	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy – akt prawa miejscowego;
osoba uprawniona	w obecnym stanie prawnym: osoba, o której mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ² , albo osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadająca uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej, a przed 10 sierpnia 2014 r. osoba wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów;
rejestr zabytków	dokument urzędowy o charakterze wieczystym, mający formę księgi o określonym wzorze. Wpisu do rejestru dokonuje wyłącznie WKZ na podstawie decyzji administracyjnej ³ ;
rozporządzenie gez	rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem ⁴ ;

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

² Obecnie opublikowana w Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

³ Wg definicji zawartej w opracowaniu Narodowego Instytutu Dziedzictwa Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych. Warszawa 2011.

⁴ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r., Dz. U. Nr 113, poz. 661, poprzedzone rozporządzeniem Ministra Kultury o takim samym tytule z dnia 14 maja 2004 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 1305).

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588.

rozporządzenie o warunkach zabudowy	rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ⁵ ;
strefa ochrony konserwatorskiej	obszar, na którym obowiązują określone ustaleniami mpzp ograniczenia, zakazy i nakazy mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ⁶) oraz cele, dla których zostały wyznaczone, a ponadto, na potrzeby kontroli: strefy zapisane w studium, nieobowiązujących mpzp i wojewódzkiej ewidencji zabytków niestanowiące przepisu prawa miejscowego;
studium lub studium uwarunkowań	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
ustawa opizp	ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
urząd gminy	urząd gminy, urząd gminy i miasta oraz urząd miasta;
ustawa oz	ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
wójt	również burmistrz i prezydent miasta;
WKZ	(Podkarpacki) Wojewódzki Konserwator Zabytków.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

W obowiązującym porządku prawnym zagadnienia ochrony zabytków są ściśle powiązane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, w ramach którego ustala się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków nieruchomych.

Podstawowym, a zarazem najlepszym sposobem ochrony zabytków i ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W trakcie opracowania tych planów przeprowadza się wszechstronne analizy, umożliwiające określenie zasad ochrony i zagospodarowania stref konserwatorskich, na których obowiązują ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Dla opracowania miejscowych planów w tym aspekcie, istotne znaczenie ma prowadzenie przez gminę ewidencji zabytków oraz opracowanie programu opieki nad zabytkami. Gminy na ogół nie sporządzają miejscowych planów, opierając gospodarowanie przestrzenią na decyzjach administracyjnych – o warunkach zabudowy lub o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wcześniejsze kontrole przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Rzeszowie⁷ wykazały małe zaangażowanie gmin w tworzeniu prawa miejscowego w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wyniki tych kontroli wskazują, że większość gmin naruszała obowiązujące procedury związane z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy, co mogło prowadzić do nieodwracalnych, negatywnych skutków w gospodarowaniu przestrzenią.

Podjęcie niniejszej kontroli wynikało z potrzeby oceny, jak samorządy gminne realizują zadania związane z ochroną zabytków istniejących na terenie ich właściwości, wobec nowych obowiązków wynikających ze zmiany przepisów w ustawach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

⁷ Kontrola I/10/44 *Działalność organów administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, usuwania szkód oraz udzielania pomocy poszkodowanym*, I/011/03 *Prawidłowość gospodarowania mieniem skarbu państwa oraz wydawanie pozwoleń na budowę przez Starostę Leskiego w latach 2008–2011*, I/13/05 *Prawidłowość gospodarowania zabytkami nieruchomymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Rzeszowie w okresie 2010–2013 – zespoły dworsko-parkowe*, P/13/172 *Prawidłowość gospodarowania zabytkami nieruchomymi przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego*, P/13/173 *Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2010-2012*.

Temat i numer kontroli

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

Cel główny kontroli

Ocena działań organów gminnych w zakresie dotyczącym ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych w procesach planowania przestrzennego i wydawania decyzji administracyjnych.

Cele szczegółowe

Dokonanie w urzędach gmin:

1. oceny ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia w opracowaniach planistycznych gminy;
2. oceny prowadzenia gminnej ewidencji zabytków;
3. sprawdzenia i oceny wywiązania się przez gminę z obowiązku sporządzenia programu opieki nad zabytkami gminy;
4. oceny stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy w strefach ochrony konserwatorskiej.

Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, zwanej dalej ustawą o NIK, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono (w okresie od 14 kwietnia do 23 września 2014 r.) w 12 urzędach gmin z terenu województwa podkarpackiego. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do Informacji.

Zakres przedmiotowy kontroli

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował w szczególności:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- uchwalone strefy ochrony konserwatorskiej w studiach uwarunkowań;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- założenie i prowadzenie gminnej ewidencji zabytków;
- uchwalenie i realizację programu ochrony zabytków w gminie;
- przestrzeganie procedur związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w obrębie obszarów ochrony konserwatorskiej.

Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r. oraz działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na realizację tych zadań.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Działania organów gminnych w procesie planowania przestrzennego i wydawania decyzji administracyjnych określających warunki zabudowy, były niewystarczające dla zapewnienia obiektom zabytkowym i ich otoczeniu właściwej ochrony przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych. Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których ustala się sposób gospodarowania na danym obszarze, w tym w strefach konserwatorskich wokół obiektów zabytkowych, objęto tylko niecałe 12% powierzchni kontrolowanych gmin. W konsekwencji w gospodarowaniu przestrzenią dominowały rozwiązania doraźne w formie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w mniejszym stopniu zapewniające ochronę zabytków. Ponadto, tylko połowa skontrolowanych jednostek opracowała gminny program opieki nad zabytkami.

1. Gminy objęte kontrolą posiadały uchwalone w latach 1999–2002 i nadal obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obejmujące całość ich obszarów. W części opisowej studiów określano ograniczenia, dopuszczenia, nakazy i zakazy działań w poszczególnych strefach konserwatorskich. Zapisy te pozwalały na utworzenie stref ochrony konserwatorskiej w planach miejscowych.

2. Zabytki i ich otoczenie nie były kompleksowo chronione przez gminy ze względu na małą liczbę uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Planami tymi objęte było mniej niż 12% powierzchni skontrolowanych gmin. Dwie gminy nie posiadały żadnego miejscowego planu, zaś 4 kolejne gminy w okresie 6 lat objętych kontrolą nie uchwaliły żadnego planu.

Zamiast uchwalania planów w praktyce gminy świadomie preferowały wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, dla których nie jest wymagane przeprowadzanie szczegółowych analiz konserwatorskich. Brak takich analiz nie zapewnia ochrony zabytków lub ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych.

W kontrolowanych gminach w latach 2008–2013 uchwalono 62 miejscowe plany, z tego 43 plany obejmowały w części lub całości strefy konserwatorskie o łącznej powierzchni 1.928,7 ha. W większości dotyczyło to opracowań sporządzonych w Przemyślu i Jarosławiu, które obejmowały powierzchnię 1.897,96 ha.

3. Skontrolowane gminy prawidłowo utworzyły gminne ewidencje zabytków. Spośród 12 gmin, 11 miało założone ewidencje zabytków, a jedna opracowaną ewidencję przekazała do uzgodnienia WKZ. W skali województwa podkarpackiego, z nałożonego obowiązku założenia gminnej ewidencji zabytków wywiązały się 122 spośród 160 gmin (76,2%). Stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu gminnych ewidencji zabytków miały charakter formalny.

4. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania skontrolowanych gmin w zakresie sporządzenia programów opieki nad zabytkami, wymaganych przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Programy takie opracowało 6 gmin (50%), w tym jeden program opracowany był nierzetelnie. Ponadto, w jednym przypadku nie sporządzano sprawozdań z realizacji takiego programu.

5. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie przez gminy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, w strefach ochrony konserwatorskiej. W skontrolowanych gminach w niejednolity sposób

prowadzono postępowania administracyjne mające na celu ustalenie cech nowej zabudowy. Różne praktyki stosowania przepisów prawa nie miały negatywnego wpływu na ochronę obiektów zabytkowych i ich otoczenia.

6. Gminy przestrzegały obowiązków związanych z dokonaniem uzgodnień z wojewódzkim konserwatorem zabytków, tak w zakresie dokumentów planistycznych, jak i wydawanych decyzji. Obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków stanowi w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, istotne zabezpieczenie zabytków i ich otoczenia, stanowiącego dla nich strefę ochronną w planach miejscowych.
7. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności organów administracji samorządowej polegały głównie na:
 - nieprzeprowadzaniu analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym [str. 13];
 - braku dostosowania w 3 gminach obowiązujących dokumentów planistycznych do wymogów obowiązującego prawa [str. 13];
 - niezakończeniu przez jedną gminę gminnej ewidencji zabytków [str. 14];
 - nieopracowaniu przez połowę kontrolowanych gmin programu opieki nad zabytkami [str. 14–15];
 - niesporządzaniu przez jedną gminę sprawozdania z realizacji ww. programu [str. 15];
 - nieprzekazywaniu przez organy dwóch gmin, Marszałkowi Województwa Podkarpackiego, wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [str. 16];
 - braku analizy u-a lub jej elementów wymaganych postanowieniami rozporządzenia o warunkach zabudowy w przypadku 98,3% decyzji o warunkach zabudowy [str. 17–20];
 - nieterminowym załatwianiu spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy [str. 21].

Nieprawidłowości dotyczące decyzji lokalizacyjnych nie miały jednak istotnego wpływu na ochronę zabytków.

2.2 Uwagi i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że gminy nadal nie przywiązują należytej wagi do opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niski stopień pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami oraz nieaktualizowanie studiów mogą być przyczyną niewłaściwego gospodarowania przestrzenią, stwarzać bariery rozwojowe oraz wpływać na stopniową degradację zabytków nieruchomości, będących znaczącą częścią dziedzictwa kulturowego województwa podkarpackiego.

Zwiększenie pokrycia terenów gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest istotne dla ładu przestrzennego, właściwej ochrony dziedzictwa kulturowego oraz poprawy ekonomiki realizacji celów publicznych. Plan miejscowy, stanowiący prawo miejscowe, pozwala w sposób całościowy zapewnić właściwą ochronę obiektów zabytkowych i ich otoczenia. W dokumencie tym ustanawiane są strefy ochrony konserwatorskiej, obejmujące obszary na których obowiązują określone ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Tylko 7,9% powierzchni województwa podkarpackiego objętych było miejscowymi planami. Gminy objęte kontrolą nie były zainteresowane uchwalaniem nowych miejscowych planów. Wzrasta zatem rola decyzji o warunkach zabudowy, które dla zdecydowanej większości gmin stały

się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią, w tym terenów objętych ochroną zabytków.

Do czerwca 2010 r. gminy miały obowiązek uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków jedynie decyzji lokalizacyjnych dotyczących zabytków ujętych w rejestrze zabytków. Zmiana przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która weszła w życie dnia 5 czerwca 2010 r. zwiększyła poziom ochrony zabytków. Wprowadzono obowiązek prowadzenia gminnych ewidencji zabytków. Wprowadzono także obowiązek uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków projektów decyzji o lokalizacji celu publicznego i warunkach zabudowy, dotyczących obiektów zabytkowych i ich otoczenia, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Gminy powinny zintensyfikować działania w celu utworzenia gminnych ewidencji zabytków oraz opracowania gminnych programów opieki nad zabytkami. Z obowiązku utworzenia gminnej ewidencji zabytków wywiązało się 91,7% kontrolowanych gmin. W skali województwa ewidencję taką posiadało 122 spośród 160 gmin, tj. 76,2%. Aktualna gminna ewidencja zabytków to jeden z głównych dokumentów, niezbędnych dla ochrony zabytków i pozyskiwania środków finansowych na ten cel, kształtowania polityki przestrzennej oraz tworzenia prawa miejscowego w odniesieniu do sposobu użytkowania terenu. Tworząc ewidencje zabytków, gminy uzyskują pełną wiedzę o zabytkach nieruchomości znajdujących się na terenie ich właściwości.

W województwie podkarpackim 51,2% gmin wywiązało się z nałożonego obowiązku opracowania gminnego programu opieki nad zabytkami. Spośród skontrolowanych gmin tylko 6 (50%) zrealizowało ten obowiązek.

Wyniki kontroli wskazują, że istotne trudności sprawiała gminom procedura ustalania cech nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Wynikały one z niejednoznaczności przepisów prawa i rozbieżnych ich interpretacji, co prowadziło do niejednolitej praktyki stosowania prawa. Trudności te dotyczyły w szczególności zakresu udziału specjalistów w postępowaniu administracyjnym, m.in. tego, kto powinien określać wymagania dotyczące nowej zabudowy⁹, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 61 ust. 7 ustawy opizp, a także tego, kto powinien sporządzić projekt decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 60 ust. 4 tej ustawy.

Stwierdzono przypadki określania wymagań dla nowej zabudowy przez pracowników urzędu gminy, niebędący członkami właściwej izby samorządu zawodowego¹⁰. Praktyka taka wynikała z językowej wykładni przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia o warunkach zabudowy, który stanowi, iż właściwy organ przeprowadza analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wymagania dotyczące nowej zabudowy winien określać profesjonalista posiadający odpowiednie kwalifikacje specjalne.

Rozważenia wymaga kwestia uproszczenia procedury wydawania decyzji wz w przypadku zamierzeń inwestycyjnych dotyczących zabytków wpisanych do rejestru zabytków poprzez wprowadzenie w ustawie opizp możliwości odstąpienia od dokonywania analizy w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu lub objęcie takich zamierzeń procedurą licp.

⁹ Takie jak: linia zabudowy; wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu; szerokość elewacji frontowej; wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki; geometria dachu (kąty nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych).

¹⁰ Do 2014 r.: izby samorządu zawodowego architektów lub izby samorządu zawodowego urbanistów.

Dla inwestycji prowadzonej w całości na terenie zabytku wpisanego do rejestru zabytków, sporządzenie analizy u-a w postępowaniu administracyjnym może być zbędne. W takim przypadku najczęściej nie ma znaczenia sposób zagospodarowania działek sąsiednich. Sposób zagospodarowania zabytków rejestrowych określony jest w programie zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem (o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy oz), a wszystkie prace prowadzone powinny być w oparciu o wytyczne WKZ i pod jego nadzorem.

Wskazane jest zatem, aby w przypadkach prowadzenia inwestycji dotyczących zabytków i otoczenia wpisanych do rejestru, istniała możliwość odstąpienia od sporządzania analizy u-a albo objęcie takich inwestycji procedurą niewymagającą zachowania zasady dobrego sąsiedztwa (licp).

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Istotne ustalenia kontroli

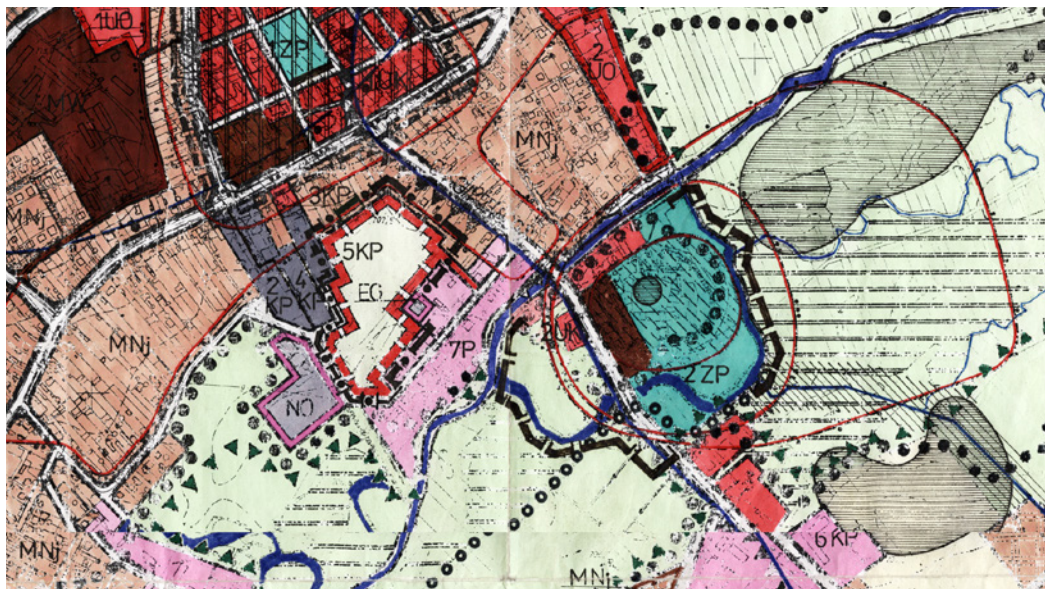
3.1.1. Planowanie przestrzenne

Określenie i kształtowanie polityki przestrzennej, w kontrolowanych gminach, realizowane było w studiach uwarunkowań sporządzonych dla całego obszaru gminy. W studium uwzględniano w szczególności uwarunkowania terenowe, ekologiczne, kulturowe oraz stan infrastruktury technicznej i społecznej. Obszary, na których znajdowały się zabytki nieruchome w obowiązujących studiach uwarunkowań były otaczane strefami ochrony konserwatorskiej, które winny być przenoszone do opracowywanych na tych terenach mpzp. W badanych studiach, precyzyjnie określano politykę przestrzenną dotyczącą ochrony istniejących na terenie gmin zabytków nieruchomych i ich otoczenia.

Wszystkie zmiany studium uwarunkowań oraz projekty mpzp i ich zmian były uzgadniane z WKZ.

Ilustracja Nr 1

Fragment studium uwarunkowań miasta Lubaczów – wzgórze zamkowe z zaznaczonymi strefami ochrony



Źródło: Studium uwarunkowań miasta Lubaczów

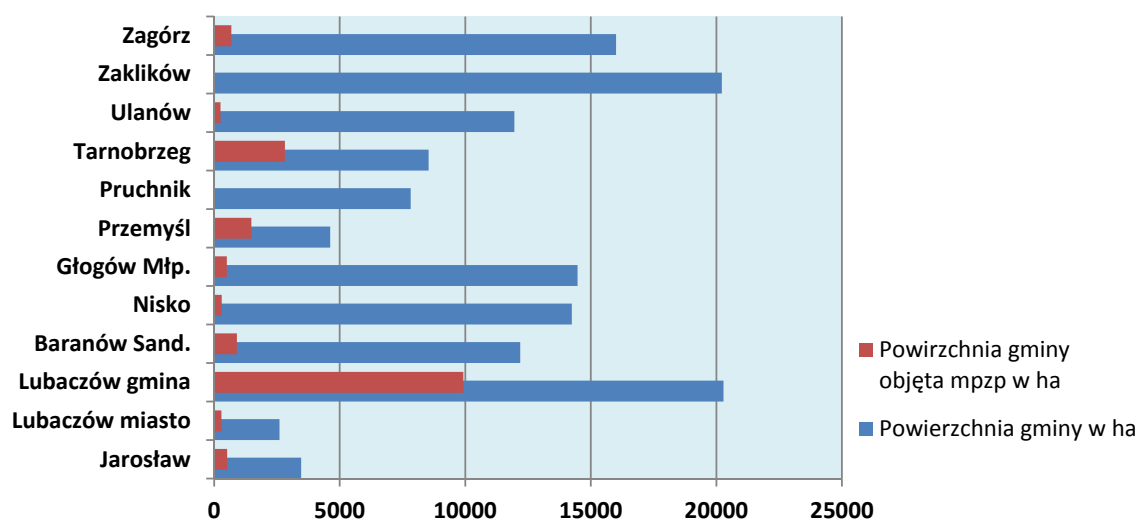
Kontrolowane gminy (12 jednostek) na koniec 2013 r., miały łącznie 306 obowiązujących mpzp, pokrywających obszar 17.339 ha, co stanowiło 11,92% łącznej ich powierzchni.

W latach 2008–2013 gminy te uchwaliły 62 mpzp, obejmujące 3.080 ha, z tego 43 mpzp obejmowały w części lub całości strefy konserwatorskie, które stanowiły 14% objętej planami powierzchni. Dwie gminy (Pruchnik, Zaklików) nie miały żadnego obowiązującego mpzp.

Największą liczbę 73 mpzp, sporządzono w Ulanowie. Plany te obejmowały łącznie jedynie 53,0 ha, co stanowiło 0,44% powierzchni całej gminy. Średnio jeden plan miejscowy obejmował powierzchnię 0,73 ha, a strefy konserwatorskie w tych planach stanowiły 0,12%. W latach objętych kontrolą gmina Ulanów nie uchwaliła żadnego mpzp. Największe pokrycie mpzp (48,9%) miała gmina Lubaczów.

Wykres nr 1

Stopień pokrycia kontrolowanych gmin mpzp



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Gminy wydatkowały łącznie na zmiany zapisów w istniejących studiach i mpzp oraz na nowe opracowania mpzp, kwotę 2.132.200 zł. Trzy gminy¹¹ na ten cel nie wydatkowały żadnych kwot. Najwyższą kwotę 1.153.702 zł wydatkował Urząd Miasta w Tarnobrzegu, a najniższą 42.269 zł Urząd Miasta i Gminy Baranów Sandomierski.

W zakresie planowania przestrzennego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W studium Głogowa Małopolskiego, w części graficznej zaznaczono strefę „A” – ścisłej ochrony konserwatorskiej i strefę „B” – ochrony zachowanych elementów zabytkowych, odmiennie niż to pokazano w legendzie, co było niezgodne z § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹². Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżności powstały w trakcie kopiowania mapy. Różnicy nie zauważono, gdyż przy opracowaniach posługiwano się egzemplarzem pierwotnym.
- W studium uwarunkowań miasta Przemyśla, obszar nazwany strefą ochrony konserwatorskiej B, nie został zamknięty. W strefach ochrony konserwatorskiej A,B,C obowiązywały określone dla każdej ze stref inne ograniczenia, dopuszczenia, nakazy i zakazy. Brak granicy między strefą B i C uniemożliwił jednoznaczne określenie warunków konserwatorskich dla tych obszarów oraz naruszał przepis §7 pkt 3 ww. rozporządzenia.
- Studium miasta i gminy Pruchnika, nie było aktualne w zakresie zagadnień wymienionych w art. 10 ustawy opizp. Burmistrz w wyjaśnieniu podał, że brak aktualizacji studium oraz niewykonanie analiz spowodowane było brakiem specjalistycznych fachowców opracowujących założenia do oceny jego aktualności.
- Studia i miejscowe plany w czterech z 12 kontrolowanych gmin – Baranów Sandomierski, Pruchnik, Ulanów, Zaklików – nie były poddane analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, w celu oceny aktualności studium i mpzp i przedstawienia tych ocen radzie gminy, co było niezgodne z art. 32 ustawy opizp. W wyjaśnieniach podnoszono, że: w Baranowie Sandomierskim nie sporządzano analiz, lecz przeprowadzano dyskusję nad problemami zagospodarowania przestrzennego w trakcie uchwalania mpzp i ich zmian, w Pruchniku nie dokonywano analiz na skutek braku właściwych map, w Ulanowie uznano, że opracowana w 2005 r. ocena nic nie straciła na aktualności, a analiza zmian w kadencji 2010–2014 zostanie dokonana, a burmistrz Zaklikowa potwierdził w wyjaśnieniu brak przedmiotowych analiz bez wskazania przyczyn ich niesporządzenia.
- W Urzędzie Miasta w Jarosławiu niejednolicie traktowano osoby składające wnioski o sporządzenie lub zmianę mpzp. Spośród 20 wnioskodawców trzem przekazano pisemną informację o sposobie załatwienia wniosku, a pozostałym 17 nie udzielono żadnej odpowiedzi. Zastępca burmistrza wyjaśnił, że wnioskodawcy którzy nie otrzymali informacji pisemnej, byli informowani ustnie w Urzędzie o losach wniosku.

¹¹ Lubaczów, Pruchnik, Ulanów.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233.

- W Pruchniku nie prowadzono rejestru mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy opizp. Burmistrz wyjaśnił, że nie prowadzono rejestru ze względu na fakt, że wpłynął tylko jeden wniosek pod lokalizację farmy wiatrowej.
- W Urzędzie Miasta Lubaczów warunkowano opracowanie zmiany mpzp, w celu umożliwienia zabudowy terenu budynkiem usługowo-mieszkalnym, poniesieniem kosztu opracowania przez inwestora. Było to niezgodne z przepisem art. 21 ust. 1 ustawy opizp. Burmistrz wyjaśnił, że dla inwestora była to bardzo pilna zmiana, a w budżecie miasta nie przewidziano na ten cel środków, więc inwestor zadeklarował pokrycie kosztu przedmiotowej zmiany we własnym zakresie.

3.1.2. Gminne ewidencje zabytków

Tworzenie planów opieki, rewaloryzacji bądź dopuszczenia przekształceń w stosunku do określonych wartości kulturowych obszarów, powinno być poprzedzone uzyskaniem pełnej wiedzy o ilości i kondycji zabytków znajdujących się na terenie gminy.

Kontrolowane gminy w zdecydowanej większości sporządzając gez, uzyskały pełną wiedzę o istniejącym na terenie właściwości gminy zasobie zabytków nieruchomości wszystkich rodzajów. Spośród 12 gmin objętych kontrolą, tylko jedna gmina – Baranów Sandomierski nie wywiązała się z obowiązku założenia gez. Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienie spowodowane było koniecznością zebrania stosunkowo dużej ilości materiału faktograficznego oraz nawałem pracy bieżącej na stanowiskach pracowniczych w Urzędzie.

W trzech gminach, spośród 11, które sporządziły gez, stwierdzono następujące problemy:

- W Urzędzie Gminy Lubaczów, gez została sporządzona z 14 miesięcznym opóźnieniem i nie została uzgodniona z WKZ w odniesieniu do zabytków wprowadzonych do gez przez wójta. Jako przyczynę nieprawidłowości podano brak możliwości zatrudnienia dodatkowych osób dla realizacji tego zadania, a fakt niezgodnienia z WKZ wyjaśniano przeoczeniem przepisów.
- W Urzędzie Miasta Lubaczów spośród 360 kart adresowych obiektów zabytkowych 127 kart czyli 35,3% nie zawierało fotografii zabytku, a karty ewidencji nie były zgodne ze wzorem załącznika Nr 6 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. WKZ poinformował gminę w sierpniu 2011 r., że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, karty sporządzone w 2006 r. stają się kartami adresowymi w rozumieniu niniejszego aktu prawnego. Burmistrz w trakcie kontroli zadeklarował, że karty zostaną zmienione na zgodne z obowiązującym wzorem.
- W Pruchniku na 20 kartach adresowych spośród 157, czyli 15,8%, brak było fotografii zabytków oraz dat ich sporządzenia. Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną zaistnienia powyższych nieprawidłowości, było niedopatrzenie pracownika zajmującego się ochroną zabytków.

Przepis § 20 pkt 3 rozporządzenia gez stanowi, iż dotychczas wykonane karty adresowe zabytku nieruchomego stają się kartami adresowymi zabytku nieruchomego w rozumieniu niniejszego rozporządzenia. Przepis powyższy nie nałożył obowiązku dostosowania kart adresowych sporządzonych przed 2011 r. do wymogów określonych w § 17 tego rozporządzenia. Wskutek tego, w gminach funkcjonowały ewidencje sporządzone na kartach różnych wzorów.

3.1.3. Gminne programy opieki nad zabytkami

Pomimo dziesięcioletniego okresu istnienia obowiązku sporządzania programów opieki nad zabytkami tylko połowa z 12 kontrolowanych gmin zrealizowała to zadanie.

Gminy wydały w latach 2008–2013 na opracowanie programów łącznie kwotę 75.000 zł. Najniższy koszt opracowania wyniósł 7.000 zł w Nisku, a najwięcej 19.000 zł zapłacono za opracowanie programu w Przemyślu, średnio koszt 1 programu wyniósł 12.500 zł.

Małe zaangażowanie wójtów w realizację obowiązku ustawowego sporządzania gminnych programów opieki nad zabytkami oraz sprawozdawanie radom gmin efektów ich realizacji, nie było skutkiem braku środków finansowych, lecz zaniechaniem realizacji obowiązku ustawowego.

W latach 2008–2013, w gminach Tarnobrzeg, Lubaczów, Baranów Sandomierski, Pruchnik, Ulanów i Zaklików nie opracowano programów opieki nad zabytkami.

- *Wójtowie Lubaczowa Gmina, Pruchnika i Ulanowa przekazali informacje, iż w ich gminach trwają prace nad opracowaniem gminnych programów opieki nad zabytkami. W Tarnobrzegu Prezydent wstrzymał prace związane z opracowaniem programu opieki nad zabytkami ze względu na trwające prace planistyczne związane z opracowaniem mpzp. Program opieki, zdaniem Prezydenta, winien być spójny z zapisami mpzp.*

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące opracowania lub realizacji dwóch programów opieki nad zabytkami.

- *W programie opieki nad zabytkami dla gminy Głogów Małopolski na lata 2013–2016 nie określono warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków i ich otoczenia oraz przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami, zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 87 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy oz. Burmistrz Głogowa Małopolskiego wyjaśnił, że celem opracowania, zgodnie z ustawą oz, jest m.in. określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków eliminujących sytuacje konfliktowe oraz podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami, ale brak jest zapisów określających te warunki i przedsięwzięcia.*
- *W latach 2008–2013 Burmistrz Gminy i Miasta Nisko nie sporządzał sprawozdań z realizacji gminnego programu opieki nad zabytkami. Działanie to było niezgodne z przepisem art. 87 ust. 5 ustawy oz, który stanowi, że wójt co dwa lata sporządza celem przedstawienia radzie gminy sprawozdania z realizacji programu. Burmistrz na sesjach Rady Miejskiej informując radnych o celowości realizacji inwestycji jedynie powoływał się na zapisy ujęte w Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami.*

3.1.4. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy.

W latach 2008–2013, w 12 skontrolowanych gminach, wydano w sumie 8.947 decyzji licp i decyzji wz, z tego 1.418 (15,8%) stanowiły decyzje obu rodzajów wydane dla obiektów i obszarów chronionych w uzgodnieniu z WKZ. Badaniami kontrolnymi objęto 390 spośród 1.418 decyzji uzgadnianych przez WKZ. W tym 92 decyzje licp z 368 (tj. 25%) oraz 298 decyzji wz z 1.050 (tj. 28,4%). Szczegółowe dane o liczbie decyzji w kontrolowanych podmiotach zawiera załącznik Nr 4.

Na opracowanie projektów decyzji w okresie objętym kontrolą, 11 gmin¹³ wydatkowało łącznie 1.413,2 tys. zł. Szczegółowe dane o wydatkach poniesionych na opracowanie decyzji zawiera załącznik Nr 5.

Koszt opracowania 1 projektu decyzji wynosił od 36 zł w Jarosławiu, do 800 zł w Pruchniku. Średni, jednostkowy koszt sporządzenia projektu decyzji wynosił 264 zł. Różnice w kosztach, spowodowane były zakresem opracowań oraz zastosowaniem procedur przetargowych przez gminy.

3.1.4.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Wśród objętych badaniami kontrolnymi decyzji licp wydanych na obszarach ochrony konserwatorskiej stwierdzono, że tryb sporządzania projektów decyzji i decyzji administracyjnych był taki sam w odniesieniu do wszystkich spraw.

Spośród 12 kontrolowanych gmin w 11 gminach zlecano opracowanie projektów decyzji lokalizacyjnych członkom właściwych izb zawodowych, jedynie w Przemyślu projekty decyzji licp i wz sporządzali pracownicy w ramach obowiązków służbowych.

Decyzje licp były zgodne co do treści i formy z wymogami wynikającymi z art. 107 k.p.a.¹⁴. Wszystkie kontrolowane gminy wydawały decyzje licp w strefach konserwatorskich w terminie ustawowym.

¹³ W Przemyślu gdzie projekty decyzji przygotowywane były przez pracowników, ze względu na wykonywanie przez nich szeregu innych czynności, wyliczenie kosztu sporządzanych przez nich decyzji było niemożliwe.

¹⁴ Oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakiej formie służy od niej odwołanie, podpis

Wojewoda nie wydawał zastępczo decyzji licp¹⁵, ani nie nakładał kar pieniężnych z tytułu przekroczenia terminu wydania decyzji licp.

W 3 gminach ewidencjonowano decyzje licp niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁶.

- W gminie Pruchnik prowadzono jeden rejestr dla obu rodzajów decyzji, a w Głogowie Małopolskim i Zaklikowie rejestry prowadzono w formie niezgodnej z wzorami przywołanych wyżej załączników co skutkowało brakiem niektórych informacji. W wyjaśnieniach podano, że było to skutkiem rutynowego wykonywania czynności urzędniczych oraz niewystarczającego nadzoru nad pracownikami. Wójt Zaklikowa wyjaśnił, że z uwagi na konieczność przesyłania przez gminy rejestrów decyzji licp wojewodzie, prowadzony rejestr dopasowany został do wymogów określonych przez Wojewodę Podkarpackiego.

Organy dwóch gmin nie przekazywały Marszałkowi Województwa Podkarpackiego wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Było to niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy opizp. Dotyczyło to gminy Pruchnik oraz miasta Lubaczów.

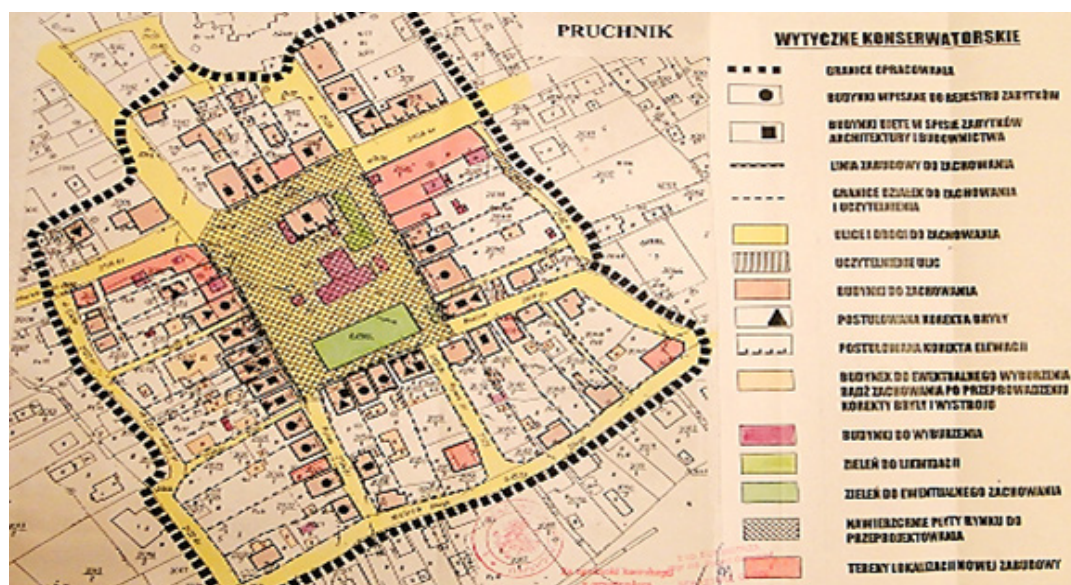
- Burmistrz Lubaczowa jako przyczynę podała niedopatrzenie, spowodowane przede wszystkim prowadzeniem dużej ilości spraw i postępowań.

W jednej gminie nie dokonano uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy opizp, pomimo objęcia obiektów ochroną konserwatorską.

- W Pruchniku nie dokonano takiego uzgodnienia w dwóch z siedmiu badanych decyzji licp. Pomimo tego, w decyzji zawarto formułę o dokonaniu takiego uzgodnienia. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia pracownika zajmującego się procedowaniem spraw decyzji licp.

Ilustracja nr 2

Wytyczne konserwatorskie dla zabudowy Rynku w Pruchniku



Źródło: Wytyczne konserwatorskie do koncepcji zagospodarowania przestrzennego bloków przyrynkowych H. Jurjewicz, T. Piekarczyk Jarosław 2002 r.

z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania oraz inne składniki wymagane przepisami szczególnymi.

¹⁵ Uprawnienie to zostało zniesione poprzez nowelizację ustawy opizp w 2010 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

W przypadku jednej inwestycji wydano decyzję licp, niezgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy opizp, dla inwestycji niebędącej celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- *W Tarnobrzegu Prezydent wydał decyzję licp dla inwestycji – budowa budynku mieszkalno-socjalnego. Dla tego typu inwestycji winna być wydana decyzja wz. Prezydent Miasta wyjaśnił, że wniosek inwestora został niewłaściwie zinterpretowany, a z uwagi na skrócenie procedury administracyjnej organ nie żądał od inwestora zmiany wniosku.*

W 2 gminach nie informowano stron o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji licp oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie w drodze obwieszczenia, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy opizp.

- *Prezydent Przemyśla wydając decyzje licp w strefie konserwatorskiej, w przypadku 5 zbadanych spraw (27,7%), nie powiadomił stron o wydaniu decyzji kończącej postępowanie w formie zawiadomienia ani obwieszczenia. Inwestorzy, właściciele oraz użytkownicy nieruchomości byli indywidualnie informowani o wszczęciu i zakończeniu postępowania na piśmie, a decyzję licp kończącą postępowanie dostarczano stronom.*

NIK zwraca uwagę, że działanie takie nie spełnia wymogu obwieszczenia stronom, o którym mowa w cyt. przepisie. W pozostałych 13 zbadanych przypadkach (72,3%), Urząd dokonał obwieszczenia zgodnie z art. 53. ust. 1 ustawy opizp.

- *W Pruchniku, w przypadku tylko jednej decyzji o licp wydanej w strefie konserwatorskiej, organ poinformował w drodze obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz decyzji kończącej postępowanie, natomiast w 85,7% badanych spraw o postanowieniach nie informowano inwestorów oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w drodze obwieszczenia ani w sposób zwyczajowo przyjęty w tej miejscowości. Burmistrz wyjaśnił, że nie przekazywał informacji z uwagi na fakt, iż decyzje te dotyczyły inwestycji realizowanych przez Gminę oraz jej jednostkę. Dodał, że strony postępowania na bieżąco były zaangażowane w załatwienie sprawy oraz bezpośrednio informowane o jej postępach.*

3.1.4.2. Decyzje o warunkach zabudowy

W latach 2008–2013 w kontrolowanych jednostkach, wydano 7.673 decyzji wz. W tej liczbie wydano 1.050 decyzji wz opiniowanych lub uzgadnianych z WKZ. Najwięcej decyzji tego rodzaju, tj. 499 wydano w Urzędzie Miasta w Przemyślu, a najmniej, tj. 11 w Urzędzie Miasta i Gminy w Pruchniku. W każdej z kontrolowanych jednostek stosowano jednakowe procedury do wszystkich wydawanych decyzji wz, z wyjątkiem Urzędu Miasta Lubaczów, gdzie decyzje zaskarżane do SKO (16,7% badanych) miały sporządzone analizy urbanistyczno-architektoniczne wraz z wyliczeniami i uzasadnieniem wielkości określonych parametrów nowej zabudowy – w pozostałych sprawach takich dokumentów nie było.

Badaniami kontrolnymi objęto próbę 298 decyzji wz wydanych na terenach chronionych, czyli 28,4%.

W aktach 293 spośród 298 kontrolowanych (98,3% spraw) decyzji wz, wydanych w uzgodnieniu z WKZ nie było niezbędnych elementów analizy urbanistyczno-architektonicznej, przewidzianych przepisami rozporządzenia o warunkach zabudowy.

W aktach prowadzonych spraw nie zgromadzono dowodów zawierających:

- średnie wskaźniki powierzchni zabudowy dla obszaru analizowanego, które są podstawą do wyznaczenia wskaźników wielkości powierzchni nowej zabudowy – wymagane przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia;
- średnie szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, które są podstawą do wyznaczenia szerokości elewacji frontowej dla nowej zabudowy – wymagane przepisem § 6 ust. 1 rozporządzenia;

- wysokości górnych krawędzi elewacji frontowej zabudowy na działkach sąsiednich, które są podstawą do wyznaczenia górnej krawędzi elewacji frontowej dla nowej zabudowy – wymagane przepisem § 7 ust. 1 rozporządzenia;
- dane o geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym (kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki) jako podstawie do wyznaczenia geometrii dachu nowej zabudowy – wymagane przepisem § 8 rozporządzenia.

W zakresie analizy istniejącej zabudowy materiał dowodowy w badanych sprawach ograniczał się do wyników analizy zawierających jedynie wyznaczone cechy nowej zabudowy, które następnie były ustalane w decyzji administracyjnej. Dowody te były nazywane „analizami”, „wynikami analiz” albo „analizami urbanistyczno-architektonicznymi i wynikami analizy”.

NIK stwierdza, że zgromadzone w większości postępowań administracyjnych dowody nie spełniały wymogów dla analizy urbanistyczno-architektonicznej. Udokumentowanie analizy u-a nie powinno ograniczać się wyłącznie do podania samych wskaźników cech nowej zabudowy, tj. tylko wyników obliczeń, bez podania sposobu tego obliczenia i uzasadnienia przyjętych parametrów.

Analiza u-a powinna zawierać wskaźniki wynikające z istniejącej zabudowy, proponowane cechy nowej zabudowy oraz sposób rozumowania, na podstawie którego określone zostały wielkości wymagań dla planowanej inwestycji. Analiza u-a powinna zawierać dodatkowo uzasadnienie, w przypadkach gdy w ramach dopuszczalnych odstępstw wyznaczane są inne wielkości, niż wynika to z wyliczeń dokonanych w oparciu o cechy istniejącej zabudowy.

Tak sporządzona analiza u-a będzie mogła być oceniona przez organ pod kątem zgodności z przepisami prawa, wskazań wiedzy, doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania w taki sam sposób w jaki ocenić należy każdy dowód z opinii biegłego¹⁷.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli braki w zbadanych postępowaniach administracyjnych uniemożliwiały organom wydającym decyzje zweryfikowanie warunków i wymagań dotyczących nowej zabudowy. Podanie samych wyników obliczeń uniemożliwia weryfikację prawidłowości ustaleń przez organ, jako dowodu w sprawie, zgodnie z wymogami art. 80 k.p.a.

Braki w materiale dowodowym uniemożliwiały stronom postępowań administracyjnych poznanie wielkości, na podstawie których wyznaczono cechy nowej zabudowy w decyzji administracyjnej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieprecyzyjne wymogi dotyczące zasad sporządzania analiz u-a oraz stwierdzona praktyka gromadzenia niewystarczających dowodów w postępowaniach administracyjnych, a także brak niezbędnej jawności postępowania – umożliwiają rozstrzygnięcie spraw w sposób dowolny i tworzą obszar podatny na zjawiska o charakterze korupcyjnym.

Ustalanie cech nowej zabudowy winno odbywać się poprzez ustalenie jej wskaźników na podstawie średnich wskaźników tej wielkości dla obszaru analizowanego, co wynika z §§ 4-8 rozporządzenia w sprawie warunków zabudowy.

- *W Przemysłu, w żadnej z kontrolowanych 18 spraw nie było w analizach u-a wyliczeń i uzasadnienia przyjętych wskaźników nowej zabudowy. Dyrektor Biura Rozwoju Miasta wyjaśniła, że żaden przepis prawa nie wymaga, aby analiza została przeprowadzona w formie pisemnej. Chodzi tu raczej o pewien proces myślowy wykonany przez osobę sporządzającą analizę, w tym matematyczne wyliczenia średnich wskaźników, które jednak nie są elementem obligatoryjnym analizy. Wyniki podejmowanych czynności stanowią podstawę dla ustalenia wymagań dla planowanej inwestycji. Dodała, że ww. rozporządzenie nie określa jednoznacznie metody pracy nad sporządzaną analizą, w związku z tym pozostawia się w tej kwestii pewną swobodę mającą na względzie ład przestrzenny.*

¹⁷ Por. wyrok WSA w Krakowie z 28.04.2008 r. II SA/Kr 142/08.

- Wójt Gminy Lubaczów wyjaśnił, że projektanci decyzji wykonywali wyliczenia wskaźników, lecz nie dołączali tych wyliczeń do analizy. Pracownicy zajmujący się procedurą administracyjną wydawania decyzji wz nie byli natomiast świadomi, że takie wyniki wraz z uzasadnieniem są wymagane i w związku z tym nie egzekwowali ich sporządzania.
- Burmistrz Zagórze wyjaśnił, że w kolejnych zawieranych umowach warto obwarować obowiązek dotyczący obliczeń matematycznych wskaźników zabudowy, choćby ze względu na rzetelność wykonania zleconych zadań, mających wpływ na jakość i niepodważalność ustalonych w decyzji warunków.

W dwóch gminach w miejsce wyniku analizy u-a do projektu decyzji jako załącznik dołączano dokument o nazwie – „Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wraz z wynikami analizy u-a”. Dokumenty te były faktycznie wynikami analiz, ponieważ zawierały jedynie wielkości charakterystyczne zabudowy, lecz bez wyliczeń i uzasadnień, które winny znajdować się w analizie u-a.

- Burmistrz Ulanowa wyjaśnił, że dołączane do projektów decyzji analizy mają nazwę „Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu Wyniki analizy – część tekstowa”. Domniemywać należy, iż urbanista przygotowujący ten załącznik, taki sposób zapisu traktował jako wypełnienie obowiązku z wyżej cytowanego rozporządzenia, a organ wydający decyzję opierał się na projekcie i również powyższy zapis traktował jako prawidłowy.
- Prezydent Tarnobrzega wyjaśnił natomiast, że przepisy rozporządzenia o warunkach zabudowy określają wskaźniki matematyczne, ale dopuszczają także inne wskaźniki, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia o warunkach zabudowy. Szczegółowe dane liczbowe zebrane z obszaru analizowanego brane pod uwagę dla wyliczenia średnich arytmetycznych poszczególnych wskaźników urbanistycznych nie mogą wprost przesądzać warunków zabudowy, które winny uwzględniać przede wszystkim wnioski inwestora.

W 4 gminach, do projektu decyzji wz dołączano błędnie zatytułowane załączniki. Zamiast „Wynik analizy urbanistyczno-architektonicznej” stosowano tytuł „Analiza urbanistyczno-architektoniczna”.

- Burmistrz Pruchnika wyjaśnił, że w projekcie każdej decyzji sporządzano analizę u-a, jednak do żadnej analizy nie dołączano wyników analizy. Wynikało to z braku wiedzy w tym zakresie u pracownika odpowiedzialnego za sporządzanie decyzji. Pracownik nie był świadomy, że winien takie skumulowane wyniki analizy sporządzić i dołączyć do decyzji, uznając że sporządzona analiza jest wystarczająca.
- Zastępca burmistrza Niska w wyjaśnieniu przyczyny zastępowania wyniku analizy analizą u-a podała, że w analizie znajdują się wyniki ustaleń cech zabudowy, więc tym samym spełnia się wymogi rozporządzenia, a ponadto w ciągu ostatnich 11 lat, żaden organ odwoławczy nie zakwestionował tego dokumentu. Niemniej jednak uznaje się nieprecyzyjność w nazwie i od tej pory do decyzji będzie dołączany wynik analizy.
- Burmistrz Ulanowa wyjaśnił że domniemywać należy, iż urbanista przygotowujący załącznik do decyzji, taki sposób zapisu traktował jako wypełnienie obowiązku wynikającego z wyżej cytowanego rozporządzenia, a organ wydający decyzję opierał się na projekcie i również taki zapis potraktował jako prawidłowy.
- Burmistrzowie Zaklikowa i Niska wyjaśnili ponadto, że zalecenia zostały przekazane urbanistom sporządzającym projekty decyzji, które zostaną uwzględnione w kolejnych postępowaniach.

Przepisy ustawy wymagają, aby uprawniona osoba sporządzała projekty decyzji wz (art. 60 ust. 4). § 3 rozporządzenia o warunkach zabudowy stanowi, iż właściwy organ przeprowadza analizę funkcji oraz cech istniejącej zabudowy i zagospodarowania terenu.

Tak sformułowane przepisy nie wymagają, aby analizę u-a wykonywała osoba uprawniona¹⁸ posiadająca specjalistyczną wiedzę, ani aby decyzję administracyjną przygotował pracownik urzędu obsługującego organ odpowiedzialny za jej wydanie.

W skontrolowanych gminach stwierdzono niejednorodną praktykę ustalania cech nowej zabudowy.

¹⁸ Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5 ustawy opizp, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Przepis w tym brzmieniu obowiązuje od 10 sierpnia 2014 r. Poprzednie brzmienie tego przepisu: sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.

- *Burmistrz Pruchnika wyjaśnił – zgodnie z ustawą opizp opracowanie projektów decyzji wraz z analizami zlecano uprawnionym urbanistom. Organ przyjął, że są one sporządzane zgodnie z wymogami ww. ustawy oraz aktów wykonawczych i na ich podstawie wydawał decyzje. Dodał, że Urząd nie jest w stanie zweryfikować technicznych kwestii sporządzonych dokumentów, gdyż nie zatrudnia urbanistów.*
- *Burmistrz Głogowa Młp. wyjaśnił, że Urząd ma zawarte umowy z odpowiednimi osobami, które posiadają stosowne uprawnienia i wpisane są do izby samorządu zawodowego. W związku z powyższym nie było podstaw do stwierdzenia, że projekty decyzji były niewłaściwie sporządzane.*

W Tarnobrzegu wydano 4 decyzje, stanowiące 21% badanych decyzji wz, dla inwestycji, które w rozumieniu art. 6 pkt 2 i pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, były celami publicznymi. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy opizp inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

- *Prezydent Miasta wyjaśnił, że decyzje zostały wydane, jako decyzje wz, ponieważ organ załatwiający sprawę administracyjną jest związany stanowiskiem inwestora, a wnioski powyższych decyzji nie zostały zmienione z uwagi na skrócenie procedury administracyjnej.*

NIK zwróciła uwagę, że zastosowanie dla inwestycji celu publicznego procedury przypisanej inwestycjom niebędącym celami publicznymi jest naruszeniem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy opizp. Tryb wydawania decyzji przewidują przepisy prawa, a jego wybór nie zależy od uznania organu lub wnioskodawcy.

- *W Jarosławiu projekty decyzji wraz załącznikiem graficznym sporządzał członek izby architektów. Natomiast analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy sporządzał i podpisywał pracownik Urzędu, niebędący członkiem właściwej izby zawodowej. Załącznikiem do decyzji była analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu. W wyjaśnieniu podano, że takie postępowanie wynika wprost z przepisu art. 53 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy opizp.*

Zdaniem NIK, postępowanie w sprawie ustalenia warunków nowej zabudowy w decyzji wz winno odbywać się w oparciu o przepis art. 61 ust.1 ustawy opizp oraz przepisy rozporządzenia o warunkach zabudowy.

- *Gmina Zagórz realizowała inwestycję polegającą na budowie wieży z tarasem widokowym w obrębie ruin XVIII wiecznego klasztoru karmelitów bosych (zabytek wpisany do rejestru). W ramach postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, w Urzędzie Gminy przeprowadzono analizę warunków i zasad zagospodarowania w zakresie przewidzianym przepisami prawa, mimo iż zamierzenie inwestycyjne w pełni zawierało się w granicach strefy konserwatorskiej. W ramach analizy u-a badano warunek kontynuacji funkcji i formy zabudowy sąsiedzkiej w sytuacji gdy na terenie objętym analizą występowały tereny rolne, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z budynkiem mieszkalnym i gospodarczym, teren wysokich skarp, jak i teren komunikacji.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zbędna w postępowaniu administracyjnym jest analiza u-a dla zabytków wpisanych do rejestru, w przypadku gdy inwestycja będzie prowadzona w całości na terenie zabytku. W tego typu sytuacjach nie ma znaczenia bowiem przewidziany w art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy warunek, aby co najmniej jedna z działek sąsiednich była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań nowej zabudowy kontynuacji funkcji, parametrów cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych oraz intensywności wykorzystania terenu. Jest to tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, uzależniająca zmianę w zagospodarowaniu terenu od określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego¹⁹, zwana również zasadą

¹⁹ Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, str. 493.

podobieństwa (kontynuacji)²⁰. Dla takich zabytków sposób jego zagospodarowania określony jest w programie zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem (o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy oz), a wszystkie prace prowadzone są w oparciu o wytyczne WKZ i pod jego nadzorem.

Zdjęcie nr 1

Ruiny klasztoru w Zagórze wraz z wybudowaną wieżą z tarasem widokowym



Źródło: arch. Dionizy Antoni Beda.

Wskazane jest zatem, aby w przypadkach prowadzenia inwestycji dotyczących zabytków i otoczenia wpisanych do rejestru, istniała możliwość odstąpienia od sporządzania analizy u-a albo objęcie takich inwestycji procedurą niewymagającą zachowania zasady dobrego sąsiedztwa (licp).

Spośród 12 kontrolowanych gmin tylko 3 gminy, wydawały decyzje wz w terminie do 60 dni (Tarnobrzeg, Zaklików i Zagórze). Pozostałe 9 gmin wydawało decyzje wz w terminach od 61 do 491 dni. Szczegółowe dane o terminach wydawania decyzji zawiera Załącznik Nr 4.

W 6 gminach, stanowiących 50% kontrolowanych (Jarosław, Miasto Lubaczów, Gmina Lubaczów, Głogów Młp., Przemyśl i Pruchnik), nie przestrzegano terminów załatwienia sprawy w terminie (art. 35 § 3 k.p.a.) i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy związanej z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, na przykład:

- W Jarosławiu 63% spośród badanych decyzji wz zostało wydanych w terminach od 61 do 491 dni od złożenia wniosku. Wśród tych decyzji, 6 decyzji wz zostało wydanych w terminach 491, 239, 195, 479, 216 i 184 dni. Przedłożenie projektów tych decyzji do uzgodnienia przez WKZ nastąpiło odpowiednio w 171, 108, 154, 263, 40 i 93 dniu od daty wpływu do Urzędu wniosku o wydanie decyzji. W aktach 100% badanych spraw brak było dowodu powiadomienia stron o niedotrzymaniu terminu. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że brak powiadomienia na piśmie inwestorów o niezakończonym w terminie wynika z faktu, iż informacje te udzielane są ustnie w tutejszym wydziale przez pracownika merytorycznego prowadzącego postępowanie, inwestor na bieżąco informowany jest na jakim etapie znajduje się złożony wniosek.

²⁰ A. Plucińska-Filipowicz. Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego. Komentarz. LEX/el. 2011.

- *Burmistrz Miasta Lubaczów wyjaśniając przyczyny wydania 20% decyzji wz w strefach konserwatorskich z opóźnieniem, podała że było to spowodowane uzgodnieniami i odwołaniami. Stron nie powiadamiano o przyczynach przedłużenia postępowania, gdyż wnioskodawcy informowani byli na bieżąco, ustnie podczas wizyt w Urzędzie bądź w trakcie rozmowy telefonicznej. Wydłużenie terminu wydania decyzji następowało również na ustną prośbę wnioskodawcy.*
- *W Baranowie Sandomierskim w strefach konserwatorskich wydawano decyzje wz w terminach 29-198 dni. Termin 60 dni przekroczone w 82,7% badanych decyzji. W wyjaśnieniach jako przyczyny przewlekłego załatwiania spraw podawano konieczność dokonywania licznych, czasochłonnych uzgodnień, „przeoczenie” przepisów przez pracowników zajmujących się procedurą wydawania decyzji wz, zmiany koncepcji inwestycji, nieterminowe sporządzanie projektów decyzji oraz wnoszenie uwag i protestów przez strony w trakcie postępowania.*

4.1 Przygotowanie kontroli

Inspiracją do podjęcia niniejszej kontroli były między innymi wyniki dotychczasowych kontroli NIK, doniesienia prasowe oraz interpelacje poselskie, wskazujące na prawdopodobieństwo występowania nieprawidłowości w działalności organów administracji publicznej zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego i wydawania decyzji reglamentujących lokalizację inwestycji na terenach wokół obiektów zabytkowych, Kontrola realizowana była w ramach priorytetu kontroli NIK *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano drogą doboru celowego, zakładając objęcie kontrolą tych jednostek, na terenie których występuje największa liczba zabytków i równocześnie odnotowuje się wzmożony ruch budowlany.

W kontroli pobrano informacje od Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków odnośnie ilości opiniowanych i uzgadnianych studiów uwarunkowań, miejscowych planów i decyzji o warunkach zabudowy.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 14 kwietnia do 23 września 2014 r. w 12 urzędach samorządów gminnych Województwa Podkarpackiego. W trakcie kontroli zasięgnięto informacji w trzech podmiotach²¹ oraz przeprowadzono cztery narady z pracownikami jednostek kontrolowanych²². Do kierowników jednostek kontrolowanych skierowano 12 wystąpień pokontrolnych zawierających 55 wniosków, dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do wystąpień pokontrolnych nie wpłynęły zastrzeżenia.

W związku z wynikami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. doprowadzenie do zgodności stosowanych w studium oznaczeń z wymogami obowiązującymi – § 7 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
2. dokonywanie analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i przedkładanie wyników takich analiz radzie gminy – zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy opizp;
3. założenie gminnej ewidencji zabytków – zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy oz;
4. rzetelne prowadzenie gminnej ewidencji zabytków na kartach adresowych zgodnych z obowiązującym wzorem – § 17 wzór karty nr 6 z rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem;
5. wywiązywanie się z obowiązku uzgadniania gminnej ewidencji zabytków z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy oz;
6. sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami – zgodnie z art. 87 ustawy oz;
7. sporządzanie projektów decyzji przez członków właściwych izb zawodowych oraz dokumentowanie tej przynależności w aktach sprawy – art. 50 ust. 4 i art. 61 ust. 4 ustawy opizp;
8. ustalanie cech nowej zabudowy w oparciu o analizy urbanistyczno-architektoniczne zawierające wyliczenia matematyczne i uzasadnienia - §§ 4–8 rozporządzenia o warunkach zabudowy;

²¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji: u Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Wojewody Podkarpackiego, Kierownika GOK w Lubaczowie.

²² Przemyśl, Jarosław, Tarnobrzeg i Zagórz.

9. dokumentowanie wykonanych analiz funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie których dokonano ustalenia cech nowej zabudowy – art. 14 k.p.a;
10. stosowanie właściwych procedur w odniesieniu do inwestycji celu publicznego art. 50 ust. 1 i inwestycji pozostałych art. 61 ust. 1 ustawy opizp;
11. przekazywanie marszałkowi województwa wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 57 ust. 4 ustawy opizp;
12. sporządzanie i dołączanie do projektów decyzji o warunkach zabudowy wyników analiz – § 9 rozporządzenia dotyczącego nowej zabudowy;
13. wydawanie decyzji wz w terminie oraz informowanie stron o przyczynach braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i nowym terminie załatwienia sprawy – art. 35 i 36 k.p.a.

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek, w udzielonych informacjach, zadeklarowali realizację wniosków pokontrolnych lub poinformowali o podjętych działaniach celem ich realizacji.

Wykaz skontrolowanych podmiotów i ocen skontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności Ocena ogólna i oceny częściowe
1.	Urząd Miasta w Jarosławiu	Burmistrz Jarosławia Andrzej Wyczawski	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Pozytywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
2.	Urząd Miejski w Lubaczowie	Burmistrz Lubaczowa Maria Magoń Do 10 grudnia 2010 r. Jerzy Zajęc	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Pozytywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
3.	Urząd Gminy w Lubaczowie	Wójt Gminy Lubaczów Wiesław Kapel	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Negatywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
4.	Urząd Miasta i Gminy w Baranowie Sandomierskim	Burmistrz Miasta I Gminy Baranów Sandomierski Jacek Hynowski Do 2 grudnia 2010 r. Mirosław Pluta	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Negatywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
5.	Urząd Gminy i Miasta w Nisku	Burmistrz Miasta i Gminy Nisko Julian Ozimek	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności Ocena ogólna i oceny cząstkowe
6.	Urząd Miejski w Głogowie Małopolskim	Burmistrz Głogowa Małopolskiego Paweł Baj	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Negatywna, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
7.	Urząd Miasta w Przemyślu	Prezydent Przemyśla Robert Choma	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Pozytywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
8.	Urząd Miejski w Pruchniku	Burmistrz Pruchnika Wacław Szkoła Do 20 listopada 2010 r. Stanisław Górski	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Negatywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
9.	Urząd Miasta w Tarnobrzegu	Prezydent Tarnobrzega Jan Dziubiński	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości Pozytywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Negatywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami Negatywna, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
10.	Urząd Gminy i Miasta w Ulanowie	Burmistrz Miasta i Gminy Ulanów Stanisław Garbacz Do 29 grudnia 2008 r. Andrzej Bąk	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Negatywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
11.	Urząd Gminy w Zaklikowie	Burmistrz Miasta Zaklikowa Zdzisław Wójcik	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Negatywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności Ocena ogólna i oceny cząstkowe
12.	Urząd Miasta i Gminy w Zagórzcu	Burmistrz Miasta i Gminy Ernest Nowak Do 21 listopada 2010 r. Bogusław Jaworski	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony zabytków w studium i mpzp. Pozytywna w zakresie utworzenia Gminnej ewidencji zabytków. Pozytywna w zakresie sporządzenia programu opieki nad zabytkami. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.

Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Lp.	Nazwa urzędu	Powierzchnia gminy (w ha)	Powierzchnia objęta mpzp (w ha)	Powierzchnia gminy pokryta mpzp (w %)	Powierzchnia stref konserwatorskich w uchwalonych planach w ha	Liczba obowiązujących mpzp		Dokonywanie analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym
						ogółem	opracowane po 2008	
1.	UM Jarosław	3.446	466,89	13,55%	463,6	32	7	TAK
2.	UM Lubaczów	2.600	192,23	7,39%	10,13	27	1	TAK
3.	UG Lubaczów	20.296	9.921,81	48,88%	7,24	28	0	TAK
4.	UMG Baranów Sandomierski	12.186	906,13	7,4%	brak danych	3	1	NIE
5.	UMG Nisko	14.246	312	2,2%	0	11	2	TAK
6.	UM Głogów Małopolski	14.470	502	3,47%	4,07	32	4	TAK
7.	UM Przemysł	4.618	1.483	32,11%	1.434,36	56	17	TAK
8.	UMG Pruchnik	7.826	0	0%	0	0	0	NIE
9.	UM Tarnobrzeg	8.540	2.819	33,0%	9	11	3	TAK
10.	UMG Ulanów	11.956	53	0,44%	0,12	73	0	NIE
11.	UG Zaklików	20.215	0	0%	0	0	0	NIE
12.	UMG Zagórz	16.005	683	4,3%	0	33	27	TAK
Razem						306	62	
		145.393	17.338,76	11,92%				

Zestawienie liczby zabytków w gminnych ewidencjach zabytków

Lp.	Nazwa urzędu	Łącznie zabytków w gminnej ewidencji zabytków	Udział zabytków w gminnej ewidencji zabytków według			Zabytki wykreślone z wojewódzkiej ewidencji
			rejestr zabytków	ewidencji wojewódzkiej	wniesionych przez wójta	
1.	UM Jarosław	577	161	398	18	62
2.	UM Lubaczów	360	16	341	3	0
3.	UG Lubaczów	145	13	103	29	0
4.	UMG Baranów Sandomierski	0	0	0	0	0
5.	UMG Nisko	88	15	73	0	0
6.	UM Głogów Małopolski	428	17	408	3	0
7.	UM Przemysł	1.657	498	1.128	31	22
8.	UMG Pruchnik	157	24	132	1	1
9.	UM Tarnobrzeg	276	48	228	0	3
10.	UMG Ulanów	143	14	129	0	7
11.	UG Zaklików	106	63	43	0	0
12.	UMG Zagórz	202	21	154	27	7
RAZEM			890	3.137	112	102

Zestawienie decyzji lisp i decyzji wz wydanych w latach 2008–2013

Lp.	Nazwa urzędu	Liczba decyzji opiniowanych przez WKZ	Liczba decyzji wydanych ogółem lisp/wz	Liczba decyzji uzgodnionych z WKZ lisp / wz	Próba* lisp ²³ /wz	Czas uzgodnień z WKZ w dniach	Czas wydania decyzji wz w dniach
1.	UM Jarosław	51	914-174/740	3/48	3/28	3-16	40-491
2.	UM Lubaczów	91	398-33/365	7/84	7/17	9-25	38-185
3.	UG Lubaczów	157	656-124/532	38/119	12/24	4-17	63-119
4.	UMG Baranów Sandomierski	35	359-35/324	6/29	6/29	4-5	29-198
5.	UMG Nisko	37	933-161/772	12/25	12/25	3-34	16-72
6.	UM Głogów Małopolski	36	1.632-124/1508	5/31	5/26	17-20	28-180
7.	UM Przemysł	767	1.094-268/826	268/499	18/18	7-18	20-310
8.	Pruchnik	18	470-57/413	7/11	7/11	9-25	36-161
9.	UM Tarnobrzeg	68	1.066-105/961	4/64	4/19	5-14	29-53
10.	UMG Ulanów	56	371-35/336	6/50	6/50	3-31	24-122
11.	UG Zaklików	72	434-40/394	3/69	3/30	4-16	14-60
12.	UMG Zagórz	30	620-118/502	9/21	9/21	1-26	23-246
Razem		1.418	8.947 1274 / 7.673	1.418 368 / 1.050	390 92 / 298	1-34	14-491

* - próba decyzji (odpowiednio lisp i wz) badana w kontroli w poszczególnych jednostkach

²³ Wszystkie decyzje lisp zostały wydane w czasie ustawowym 65 dni.

Tabela kosztów mpzp i decyzji lokalizacyjnych

Lp.	Nazwa urzędu	Liczba wydanych decyzji licp i wz	Koszt wydania decyzji wz i licp w zł	Koszt 1 decyzji w zł	Liczba opracowanych mpzp w latach 2008-2013	Koszt opracowania mpzp w latach 2008-2013 w tys. zł
1.	UM Jarosław	914	50.400	36-55	7	142.600
2.	UM Lubaczów	398	153.250	500/350	1	185.000
3.	UG Lubaczów	656	296.700	379	0	0
4.	UMG Baranów Sandomierski	369	86.976	278	3	42.300
5.	UMG Nisko	933	166.560	162	2	147.200
6.	UM Głogów Młp.	1.632	271.550	167	4	190.000
7.	UM Przemysł	1.094	własne*		17	własne*
8.	UMG Pruchnik	470	151.610	230-800	0	0
9.	UM Tarnobrzeg	1.066	123.58	170-220	3	1.153.700
10.	UMG Ulanów	371	95.975	220	0	0
11.	UG Zaklików	434	92.605	159-244	0	53.200
12.	UMG Zagórz	620	35.177	315	27	218.200
Razem			1.413.161	Średnio 264	64	2.132.200

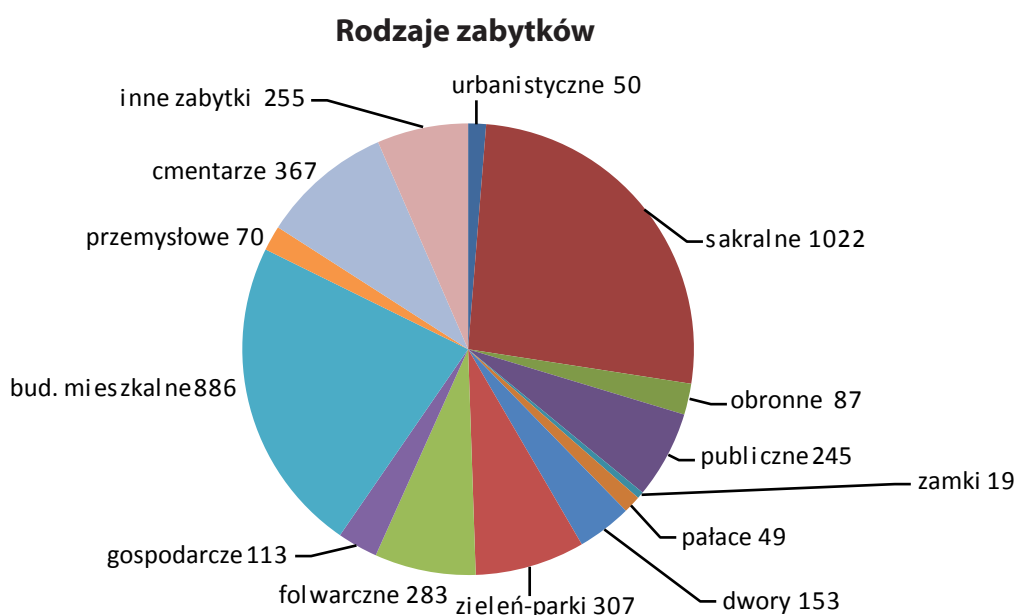
* - opracowania wykonywane przez pracowników Urzędu Miasta w ramach obowiązków służbowych

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.

Dzięki wybitnym walorom przyrodniczym oraz licznym zabytkom, Województwo Podkarpackie jest niezwykle atrakcyjne pod względem turystycznym. W rejestrze zabytków województwa wpisano na koniec III kwartału 2014 r. 4.035 obiektów zabytkowych oraz 474 stanowiska archeologiczne. W ramach Euroregionu Karpaty, wytyczono 6 szlaków kulturowych: Karpacki Szlak Architektury Drewnianej, Szlaki religijne Karpat, Karpacki Szlak Etnograficzny, Szlak Cmentarzy Wojennych, Szlak dawnej kultury mieszczańskiej, Szlak dawnej kultury magnackiej i szlacheckiej.

Wykres nr 2

Zabytki wpisane do rejestru z podziałem według rodzajów stan na dzień 31.12.2012 r.



Źródło: Wojewódzki program opieki nad zabytkami w województwie podkarpackim na lata 2014–2017.

Na Liście Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO na terenie województwa podkarpackiego znajduje się obecnie sześć obiektów. Są to: dwa drewniane kościoły w Bliznem i Haczowie, które wpisano²⁴ we wspólnej grupie z drewnianymi kościołami położonymi na terenie województwa małopolskiego oraz cztery drewniane cerkwie w: Chotyńcu, Radrużu, Smolniku i Turzańsku wpisane w ramach wpisu transgranicznego, wraz z czterema cerkwiemi z terenu województwa małopolskiego oraz ośmioma cerkwiemi położonymi na terenie Ukrainy.

Ponadto dwa zespoły zabytkowe z terenu województwa podkarpackiego, *Zespół klasztoru OO. Bernardynów w Leżajsku* oraz *Zespół zamkowo-parkowy w Łańcucie*, uznane zostały przez Prezydenta RP za pomniki historii.

Dokumentem o zasadniczym znaczeniu dla kwestii ochrony zabytków w Polsce jest przyjęty przez Radę Ministrów 24 czerwca 2014 r. *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*. W dokumencie tym zawarto między innymi:

Na dziedzictwo kulturowe człowieka składają się dobra kultury i dobra natury. Zabytki – dawne materialne i niematerialne dobra kultury są ważną częścią składową tego dziedzictwa. Ich ochrona zadeklarowana została jako konstytucyjny obowiązek Państwa (art. 5 Konstytucji RP – Rzeczpospolita

²⁴ Wpis na listę oznacza zobowiązanie do stałej opieki nad wpisany na listę obiektem ze strony państwa i społeczności lokalnej, gdyż głównym celem Listy jest zapewnienie właściwej ochrony tych najcenniejszych dóbr.

Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego (...). Zabytki w swych niematerialnych wartościach są dobrem wspólnym, nad którym pieczę kodyfikuje artykuł 82 konstytucji stanowiący: obowiązkiem Obywatela jest troska o dobro wspólne.

(...) Ochrona zabytków i ich zachowanie jest działaniem w ważnym interesie publicznym ze względu na znaczenie zabytków w procesie edukacji, humanizacji społeczeństwa, jego kulturowej identyfikacji, wreszcie ma także znaczenie dla sfery ekonomii i gospodarki.

Zadaniem polityki państwa w dziedzinie ochrony zabytków jest stworzenie w najbliższych latach mechanizmów porządkujących tę strefę dostosowujących ją do warunków gospodarki rynkowej zarówno poprzez niezbędne uzupełnienia i korekty legislacyjne, jak i poprzez zmiany organizacyjne obejmujące konieczne rozszerzenia zakresu działań istniejących instytucji, aż po zmiany w strategii i organizacji ochrony. To niezbędne wprowadzane na drodze ewolucyjnej zmiany powinny z jednej strony nie dopuścić do utracenia dotychczasowego bezcennego dorobku Polski w dziedzinie ochrony, z drugiej umożliwić funkcjonowanie i rozwój tej dziedziny w Zjednoczonej Europie.

W 2014 r. powstał Wojewódzki program opieki nad zabytkami w województwie podkarpackim na lata 2014–2017. W celu ochrony dziedzictwa kulturowego w wojewódzkim programie przyjęto zasadę prowadzenia działań służących zachowaniu autentyzmu obiektów i obszarów zabytkowych oraz uznania pojęcia autentyzmu za naczelną wartość dziedzictwa kulturowego. Program zakłada kompleksowość opieki nad dziedzictwem kulturowym, w której rezultacie prowadzone będą działania mające na celu powstrzymanie niekorzystnych i niekontrolowanych przemian przestrzeni kulturowej. Ochrona zasobów kultury materialnej i niematerialnej oraz kształtowanie krajobrazu kulturowego powinny inicjować i wspierać rozwój gospodarczy tego regionu. W tym celu należy wdrażać mechanizmy wsparcia i aktywizacji użytkowników wartościowych obiektów – zarówno zabytków, jak i dóbr kultury współczesnej – do inwestowania we własne nieruchomości oraz podjęcia zagospodarowania tych, które niszczej. Program postuluje utworzenie i upowszechnienie nowego modelu użytkowania zabytków, łączącego ochronę zabytków, poszukiwanie możliwych form opieki nad zabytkami oraz tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju.

Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²⁵ reguluje zasady ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, definiuje pojęcia zabytku, określa: formy ochrony, kompetencje organów ochrony zabytków (w tym administracji rządowej i samorządowej), formy finansowania opieki nad zabytkami ich ewidencjonowanie. W myśl tejże ustawy (art. 6 ust. 1 pkt 1) ochronie i opiece podlegają (bez względu na stan ich zachowania) m.in. zabytki nieruchome będące w szczególności: układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi oraz dziełami architektury i budownictwa.

Podstawowym aktem prawnym regulującym sposób gospodarowania przestrzenią jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*²⁶. Ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując za podstawę tych działań ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium oraz miejscowych planów. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie (art. 4 ust. 1). W przypadku braku planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2).

Pomiędzy przepisami powyższych ustaw w obszarze dotyczącym przedmiotu kontroli zachodzi ścisły związek. Wynika on w szczególności z art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy opizp, który określa, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy opizp), a zasady ochrony w tym zakresie określa się w mpzp (art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy).

Ochrona zabytków polega, w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, jak również na uwzględnianiu zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska (art. 4 pkt 1 i 6 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁷).

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

²⁷ Według R. Golata (Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Zakamycze 2004) jest to sfera planistyczno-organizacyjna ochrony zabytków.

Formami ochrony są: wpis do rejestru zabytków; uznanie za pomnik historii; utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony zawarte w mpzp, a także (od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁸, tj. od dnia 5 czerwca 2010 r.) w decyzjach licp i wz (art. 7)²⁹.

W myśl art. 18 ust. 1 ustawy o ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzeniu i aktualizacji wymienionych w tym przepisie instrumentów planistycznych, a w szczególności studiów uwarunkowań i mpzp. Od dnia 5 czerwca 2010 r. dotyczy to także wymienionych w tym przepisie decyzji administracyjnych, w tym licp i wz. Z kolei art. 19 ust. 1 ustawy o stanowi, że w studium oraz w mpzp uwzględnia się, w szczególności ochronę:

- 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) parków kulturowych.

Od dnia 5 czerwca 2010 r. do art. 19 ustawy o dodany został ustęp 1a, który określa, że w wymienionych w nim decyzjach, w tym decyzji licp oraz decyzji wz, uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, również ustalenia tego programu uwzględnia się w studium i mpzp³⁰. Programów opieki nad zabytkami dotyczy art. 87 ustawy o. Gminny program opieki nad zabytkami sporządza wójt na okres 4 lat. Cele przyjęcia programu opieki nad zabytkami określa art. 87 ust. 2 tej ustawy. Gminny program opieki nad zabytkami przyjmuje rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z realizacji programu gminnego wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy.

Art. 19 ust. 3 ustawy o, który stanowi, że w studium i mpzp, ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Sformułowanie „w zależności od potrzeb” wskazuje, że organom gminy pozostawiona została w tym zakresie pewna swoboda co do ustanawiania takich stref³¹. Z drugiej strony, zarówno granice stref ochrony konserwatorskiej, jak i obowiązujące na ich terenie zakazy i ograniczenia nie mogą być kształtowane przez organ w sposób dowolny, a także wskazuje to na konieczność należytego uzasadnienia objęcia określonego obszaru strefą ochrony konserwatorskiej³².

Projekty i zmiany mpzp podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu³³. W przepisach ustawy opizp

²⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 75 poz. 474.

²⁹ Jak również w decyzjach: o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

³⁰ Art. 19 ust. 2 ustawy opizp.

³¹ Por. R. Golań, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Zakamycze 2004.

³² Por. uzasadnienie wyroku SN z 18 listopada 1993 r. (III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9 poz. 181, LEX 9595) oraz uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2011 r. (II SA/Wr241/11, LEX nr 108016), w którym podniesiono m.in. że kompetencja do określenia w mpzp szczególnych zasad ochrony zabytków nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa, zgodnie z regułą konstytucyjną art. 7 ustawy zasadniczej.

³³ Art. 20 ustawy o.

kwestię tę precyzuje art. 17 pkt 6 lit. b), zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent) występuje o uzgodnienie projektu planu do właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu³⁴.

Wojewódzki konserwator zabytków uzgadnia również decyzje licp (art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy opizp), i decyzje wz (art. 60 ust. 1 tejże ustawy) w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy oz oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków³⁵. Stosownie do dodanego z dniem 5 czerwca 2010 r. ustępu 5 art. 22 ustawy oz, w gminnej ewidencji zabytków powinny zostać ujęte zabytki nieruchomości wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchomości znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchomości wyznaczone przez wójta w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków³⁶.

Przepisy przejściowe zawarto w art. 5–8 ustawy z dnia 18 marca 2010 r.³⁷. Zatem przepisy noweli ustawy oz, dotyczące gminnej ewidencji zabytków, nie kreowały tej ewidencji w sposób automatyczny. Organy administracji gminnej miały bowiem na jej utworzenie 2 lata od daty przekazania im wykazów zabytków znajdujących się w rejestrze zabytków oraz wykaz zabytków nieruchomości ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Podstawowymi instrumentami planistycznym w gminie są: studium uwarunkowań (akt polityki przestrzennej gminy) i mpzp (akt prawa miejscowego).

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 1, 3, 4 i 5 ustawy opizp). Przepis art. 10 ust. 1 i 2 tej ustawy określa zakres zagadnień objętych studium. Procedurę dotyczącą podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz dalsze etapy postępowania w tym zakresie określają przepisy art. 11 i 12 ustawy opizp. Według art. 13 ust. 1 ww. ustawy, koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy.

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu

³⁴ Na etapie opracowywania studium, wojewódzki konserwator ochrony zabytków opiniuje rozwiązania przyjęte w studium – art. 11 pkt 6 lit. c) ustawy opizp.

³⁵ W brzmieniu obowiązującym od dnia 5 czerwca 2010 r. Poprzednio przepis art. 53 ust. 4 pkt 2 dotyczył obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską.

³⁶ Jak podkreślają autorzy komentarza (A. Cherka /red./, P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. Wąsowski, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, LEX 2010), nowelizacja ustawy z dnia 18 marca 2010 r. znacząco zmieniła funkcję gminnej ewidencji zabytków – dotychczas nie mogła ona stanowić samodzielnej podstawy prawnej do kształtowania sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej, a obecnie zyskała w istocie status nienazwanej (niewymienionej w art. 7 ustawy oz) prawnej formy ochrony zabytków.

³⁷ W szczególności przewidziano, że:

- w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do dnia 5 grudnia 2010 r. wojewódzki konserwator zabytków przekaze wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) i staroście wykaz zabytków, o których mowa w art. 1 pkt 5 lit. b tej ustawy oraz wykaz zabytków nieruchomości wyznaczonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków do ujęcia w wojewódzkiej ewidencji zabytków (art. 7);
- w terminie 2 lat od dnia przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków, o którym mowa w art. 7, wójt (burmistrz, prezydent) założy gminną ewidencję zabytków (art. 6 ust. 2) – a zatem ewidencja ta powinna zostać założona nie później niż do 5 grudnia 2012 r.;
- do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, decyzje licp oraz decyzje o wz wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do zabytków znajdujących się w wykazie, o którym mowa w art. 7 tej ustawy (art. 8 ust. 1).

do sporządzenia mpzp. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Mpzp sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 1, 2 i 7 *ustawy opizp*).

Sporządzenie mpzp nie jest zatem – co do zasady – obowiązkowe, a decyzję o podjęciu prac nad mpzp podejmują właściwe organy gminy. Przykładem obowiązkowego uchwalenia mpzp jest utworzenie parku kulturowego – dla obszarów, na których utworzono taki park sporządza się obowiązkowo mpzp (art. 16 ust. 6 *ustawy oz*).

Mpzp jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 *ustawy opizp*). Przyjęcie mpzp powoduje, że dla obszarów objętych tym planem nie są wydawane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 i 2, art. 50 ust. 1 oraz 59 ust. 1 *ustawy opizp*). Wydawane pozwolenia na budowę muszą być zgodne z mpzp (art. 35 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*³⁸).

Zakres zagadnień ujętych w mpzp określa art. 15 *ustawy opizp*, natomiast procedurę sporządzania tego planu określają przepisy art. 17–20 tejże ustawy. Koszty sporządzenia mpzp obciążają budżet gminy, z wyjątkami wskazanymi w art. 21 ust. 2 ww. ustawy. Zmiana studium lub mpzp następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (art. 27 *ustawy opizp*). Naruszenie zasad sporządzenia studium lub mpzp, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 *ustawy opizp*).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 *ustawy opizp*, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących.

Jak wynika z art. 32 *ustawy opizp*, w celu oceny aktualności studium i mpzp, wójt, dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu mpzp i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1–3 i art. 67 *ustawy opizp*, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany mpzp.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 *ustawy opizp*, inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji licp³⁹.

W sprawach ustalenia lokalizacji celu publicznego decyzje wydaje w odniesieniu do:

- 1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt (burmistrz, prezydent) w uzgodnieniu z marszałkiem województwa;
- 2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt (burmistrz, prezydent) – art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy opizp*.

W przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji licp w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki⁴⁰.

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

³⁹ Wyjątki – przypadki, które nie wymagają uzyskania decyzji licp – określa art. 50 ust. 2 tej ustawy.

⁴⁰ Przepis ustalony w brzmieniu określonym z dniem 17 lipca 2010 r. przez ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.). Wcześniej przepis ten określał, że w przypadku niewydania przez wójta, w terminie 2 miesiące od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim wojewoda wzywa wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję i kosztami jej wydania obciąża

Jak wynika z art. 52 ust. 1 *ustawy opizp*, ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora, z kolei art. 52 ust. 2 określa wymaganą treść wniosku.

Przepis art. 53 *ustawy opizp* reguluje sprawy proceduralne związane z wydaniem decyzji licp, a art. 54 tej ustawy określa treść tej decyzji. Decyzja licp wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 *ustawy opizp*). Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56 *ww. ustawy*).

Stosownie do art. 57 *ustawy opizp*, marszałek województwa prowadzi rejestr wydanych decyzji licp o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych licp o znaczeniu powiatowym i gminnym. Wójt, przekazuje marszałkowi województwa kopie wydanych decyzji w terminie 7 dni od ich wydania. Art. 58 *ustawy opizp* ustawy normuje przypadki zawieszenia postępowania na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Jak wynika z art. 59 *ustawy opizp* w przypadku braku planu miejscowego, zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonania innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 *ustawy opizp*, decyzję taką wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) po uzgodnieniu jej z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu uzgodnień wymaganych przepisami odrębnymi. Wymogi, jakie należy spełnić łącznie, aby uzyskać decyzję wz, określa art. 61 *ustawy opizp*. Art. 62 tej ustawy określa przypadki zawieszenia takiego postępowania – na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu (art. 62 ust. 2 *ustawy opizp*).

W odniesieniu do tego samego terenu, decyzję wz można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja wz nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji (art. 63 ust. 1 i 2 *ustawy opizp*). Do decyzji wz stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji licp, tj. art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3–5a, art. 55 i art. 56 (art. 64 ust. 1 *ustawy opizp*)⁴¹.

Sposób ustalania w decyzji wz wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym wymagania dotyczące ustalania linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki oraz geometrii dachu⁴² określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 61 ust. 6 *ustawy opizp*⁴³. Z kolei oznaczenia i nazewnictwo stosowane w decyzjach licp i wz określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz

gminę.

⁴¹ Wśród *ww.* przepisów brak jest art. 51 ust. 2, a zatem w przypadku tej decyzji nie przewidziano określonych tym przepisem kar pieniężnych za zwłokę w jej wydaniu.

⁴² Kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).

w decyzji o warunkach zabudowy⁴⁴. W jego § 2 pkt 5 przewidziano, że w decyzjach tych ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej zapisuje się poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy opizp, wójt prowadzi rejestr wydanych decyzji wz⁴⁵.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji wz oraz decyzji licp prowadzi się na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶ (k.p.a.), z uwzględnieniem uregulowań *ustawy opizp*.

⁴⁴ Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

⁴⁵ Wzór rejestru określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385).

⁴⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Wykaz aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r, poz. 518).
3. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446).
4. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 75 poz. 474).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 2013 r., poz. 594.
7. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz.1588).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanego w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz.1589).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz.1385).
13. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowego, wojewódzkiego i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661).

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu RP
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Minister Rozwoju
17. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
18. Posłowie i senatorowie z województwa podkarpackiego
19. Posłowie do Parlamentu Europejskiego z województwa podkarpackiego
20. Wojewoda Podkarpacki
21. Marszałek Województwa Podkarpackiego
22. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podkarpackiego
23. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków



MINISTER ROZWOJU

DPM.III.070.1.2016

NK ~~10605~~ /16

17305/16

Warszawa, 26 stycznia 2016 r.

Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

odpowiadając na pismo z dnia 12 stycznia 2016 r., przy którym przekazano informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/14/110 nt. „Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013 w gminach woj. podkarpackiego” przedstawiam stanowisko w zakresie wniosków zawartych w wynikach kontroli.

W latach następujących bezpośrednio po okresie będącym przedmiotem omawianej kontroli, tj. w latach 2013 – 2015 prowadzono działania legislacyjne, których jednym z głównych celów było przekierowanie strumienia inwestycji na obszary gotowe do ich przyjęcia oraz wprowadzenie mechanizmów zachęcających gminy do uchwalania wysokiej jakości planów miejscowych zapobiegających zjawisku chaotycznej suburbanizacji. Projekt ustawy został skierowany do Sejmu, jednakże z racji jego nieuchwalenia przed zakończeniem kadencji Sejmu, nastąpiła dyskontynuacja prac.

Obecnie problemy dotyczące niskiego pokrycia planistycznego kraju oraz jego skutki (chaotyczne rozlewanie się zabudowy, które powoduje szereg niekorzystnych gospodarczo i społecznie zjawisk, a także znaczące negatywne skutki finansowe dla gmin) były i są przedmiotem szczegółowych badań i analiz obecnego Ministerstwa Rozwoju. Wyniki badań i analiz zostaną uwzględnione w dokumencie przygotowywanym na podstawie art. 47a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: *upzp*), który będzie następnie przedkładany Radzie Ministrów. Dokument ten będzie zawierał m. in. propozycje zmian w systemie planowania przestrzennego, w szczególności dotyczące znaczącego zwiększenia się pokrycia planistycznego kraju, jakości planów miejscowych, rozwiązań w zakresie funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy, jak również rozwiązań przeciwdziałających obecnie występującym negatywnym skutkom sytuacji przestrzennej kraju. Wnioski zawarte w przedmiotowym dokumencie powinny zostać odzwierciedlone w przygotowywanym aktualnie w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa akcie prawnym regulującym kompleksowo proces inwestycyjny, tj. w Kodeksie Urbanistyczno – Budowlanym. Należy tu jednak podkreślić, że celem działań naprawczych nie będzie jedynie automatyczne uzyskanie jak najwyższego wskaźnika pokrycia planami, ale uzyskanie planów miejscowych o wysokiej jakości i o treściach zapobiegających występowaniu negatywnych zjawisk w przestrzeni.

Odnosząc się do kwestii prawidłowości sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy przede wszystkim należy podkreślić, iż – zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – integralną częścią decyzji o warunkach zabudowy są wyniki analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w § 3 rozporządzenia. Obowiązujące przepisy art. 50 ust. 4 oraz art. 60 ust. 4 w związku z art. 5 *upzp* jednoznacznie wskazują obowiązek powierzenia sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (jako całości, zawierającej wyniki analizy) osobie posiadającej określone uprawnienia lub kwalifikacje. Zatem, mimo braku bezpośredniego określenia w rozporządzeniu wymogu sporządzenia analizy przez osobę uprawnioną, osoba taka jest jednak odpowiedzialna za należyte uwzględnienie wyników analizy w projekcie decyzji. Ponadto, opisany wyżej warunek należy uznać za spełniony, gdy osoba uprawniona do sporządzenia projektu decyzji jest zarazem pracownikiem urzędu gminy (w odniesieniu do terenów zamkniętych – urzędu wojewódzkiego) lub gdy pomiędzy organem a osobą uprawnioną zostaje zawarta umowa, na mocy której osoba ta sporządza projekt decyzji. Przedmiotowe rozporządzenie, jako stanowiące element systemu planowania przestrzennego, również będzie ulegało zmianom (w ramach zmian proponowanych w ww. dokumencie przygotowywanym w oparciu o art. 47a *upzp*).

Odnosnie potrzeby zintensyfikowania przez gminy prac nad tworzeniem gminnych ewidencji zabytków i gminnych programów opieki nad zabytkami, zauważyć należy, iż kwestia ta uregulowana jest w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gospodarzem legislacyjnym której jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a więc pozostaje poza właściwością Ministra Rozwoju.

z up. 
MINISTER
Paweł Chorąży
Podsekretarz Stanu