



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-11/2014

P/14/110

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/110 — Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013 na przykładzie województwa podkarpackiego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Dionizy Beda, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 90343 z dnia 11 sierpnia 2014 r., Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90314 z dnia 29 maja 2014 r., oraz nr 90344 z dnia 11 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str.: 1-2, 121-124)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Tarnobrzegu, ul. Kościuszki 32 (39-400) Tarnobrzeg, Regon 8300413509 (zwany w dalszej treści „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Norbert Mastalerz – Prezydent Miasta Tarnobrzega od 6 grudnia 2010 r. (zwany w dalszej treści „Prezydentem Miasta”). Jan Dziubiński – Prezydent Miasta Tarnobrzega od 26 listopada 2006 r., (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działania Urzędu w zakresie dotyczącym ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych w procesach planowania przestrzennego i wydawania decyzji administracyjnych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta:

- dla ustanowionych w Studium stref konserwatorskich ustalił obszary, na których obowiązywały wymogi mające na celu ochronę zabytków, znajdujących się na tym obszarze,
- prowadził rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- terminowo wydawał decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzje „licp”) oraz o ustaleniu warunków zabudowy,

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

- wydawał decyzje licp po uzgodnieniu projektu decyzji przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- pobierał opłaty skarbowe związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej*<sup>2</sup>.
- dokonywał analizy zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceniał postępy w opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również negatywnych skutków jego braku zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>3</sup> (zwanej dalej „*ustawą opizp*”),
- założył gminną ewidencję zabytków w terminie określonym w z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o *zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*<sup>4</sup> (zwanej dalej „*zmianą ustawy o oz*”),
- prowadził rejestry wydanych decyzji licp i decyzji o warunkach zabudowy zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik nr 1 i 3 do rozporządzenia 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*<sup>5</sup> (zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wzoru rejestru*”),

W kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niesporządzeniu gminnego programu opieki nad zabytkami (art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*<sup>6</sup>).
- braku w aktach spraw wydanych decyzji o warunkach zabudowy (decyzje wz) analiz urbanistyczno–architektonicznych,
- braku w umowach zawieranych z członkami właściwej izby zawodowej o sporządzenie projektów decyzji przywołania art. 61 ustawy opizp,
- wydaniu decyzji licp (decyzja nr 38/09), pomimo iż decyzja powinna być wydana, jako decyzja o warunkach zabudowy,
- nie zawarciu w wynikach 8 analiz u-a stanowiących załączniki do decyzji wz, parametrów wielkościowych określających cechy charakterystyczne nowej zabudowy.
- ujęciu w decyzji wz informacji sprzecznych z informacjami zawartymi w projekcie decyzji wz.

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1282 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.)

<sup>4</sup> Dz. U. z 2010 r., nr 75, poz. 474.

<sup>5</sup> Dz. U. nr 130, poz. 1385.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ochrona obiektów zabytkowych i ich otoczenia w opracowaniach planistycznych gminy.

##### 1.1.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie zadania związane z ochroną zabytków realizowało dziewięciu pracowników Wydziału Architektury, Budownictwa i Inwestycji („Wydział ABI”. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Tarnobrzega do zadań pracowników w zakresie opieki nad zabytkami należało podejmowanie działań związanych z estetyzacją miasta:

- opiniowanie reklam i informacji wizualnych,
- uzgadnianie i opiniowanie elementów stałej architektury w mieście,
- opiniowanie kolorystyki i formy elewacji budynków ze szczególnym uwzględnieniem ochrony strefy konserwatorskiej.

Z zakresu czynności pracowników Wydziału ABI wynika, że:

- dwóch pracowników (naczelnik i zastępca Naczelnika Wydziału ABI) posiadało wpisy o koordynowaniu i nadzorowaniu całości spraw związanych ze sporządzaniem projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przygotowanie rozstrzygnięć administracyjnych z zakresu ustawy opizp oraz ustawy Prawo budowlane,

- trzech pracowników posiadało wpisy o przygotowywaniu wniosków dotyczących uzgadniania projektów zabudowy przez inne organy, m.in. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – w odniesieniu do obiektów zlokalizowanych w obrębie strefy konserwatorskiej,

- dwóch pracowników posiadało wpisy o przygotowywaniu decyzji licp i decyzji wz. Pracownicy nie posiadali wykształcenia kierunkowego związanego z ochroną zabytków. Doświadczenie praktyczne pracowników związane z ochroną zabytków (związane z prowadzeniem spraw zgodnie z zakresami czynności) wynosiło od 1 roku i 2 miesięcy do 35 lat i 7 miesięcy.

Pracownicy Wydziału ABI posiadali następujące wykształcenie:

- pięciu posiadało wykształcenie wyższe z zakresy budownictwa (w tym trzech wykształcenie magisterskie),
- jeden ukończył studia z zakresu geografii z gospodarką przestrzenną,
- jeden ukończył studia z zakresu administracji,
- jeden ukończył studia z zakresu marketingu,
- dwóch ukończyło studia z zakresu inżynierii środowiska.

W gminie nie funkcjonował miejski konserwator zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

##### 1.2.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Tarnobrzeg (zwane dalej „*Studium*”) zostało uchwalone przez Radę Miasta Tarnobrzeg uchwałą nr XLIX/335/98 w dniu 28 stycznia 1998 r.

W Studium dokonano jednej zmiany (6 listopada 2009 r. uchwałą Rady Miasta Tarnobrzeg nr XLII/884/2009). Powyższa zmiana Studium dotyczyła:

- ustalenia funkcji miasta w hierarchii osadniczej regionu w obecnym systemie ustrojowym,
- powiązań układu komunikacyjnego zewnętrznego i wewnętrznego,

- wyznaczenia obszarów objętych ochroną prawną i ustalenia zasad i warunków ich ochrony,
- wskazania nowych terenów atrakcyjnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego,
- wskazania obszarów dla lokalizacji obiektów usługowo-handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>.

Zmiana Studium obejmowała teren całego miasta. Forma i grafika obowiązującego Studium była zgodna ze standardami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>7</sup>. W oparciu o Studium, Urząd miał możliwość dokonywania analiz i ocen zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W Studium określone zostały obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym.

W części opisowej i graficznej Studium zostały wskazane zabytki i obszary stref ochrony konserwatorskiej zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy opizp.

Na terenie miasta Tarnobrzega funkcjonują następujące strefy ochrony konserwatorskiej:

- 1) Układ urbanistyczno-krajobrazowy miasta Tarnobrzega wraz ze strefami: strefą ścisłej ochrony konserwatorskiej „A” i strefą ochrony krajobrazowej „K”;
- 2) Zespół pałacowo-parkowy w Tarnobrzegu – Mokrzeszowie wraz ze strefami: strefą ścisłej ochrony konserwatorskiej „A” i strefą ochrony krajobrazu i powiązań widokowych „K”;
- 3) Zespół pałacowo-parkowy w Tarnobrzegu – Dzikowie wraz ze strefami ochrony konserwatorskiej: ochrony zabytkowego założenia, ochrony zewnętrznych powiązań widokowych i ochrony ekologicznej.

Ponadto ustalono następujące strefy:

- 1) Strefa A - pełną ochroną konserwatorską objęte zostały następujące obszary:
  - A-1 - teren kościoła parafialnego p.w. Św. Marii Magdaleny w Miechocinie,
  - A-2 - obejmuje teren dworu w Nagnajowie,
  - A-3 - teren zespołu kościoła parafialnego p.w. Świętej Gertrudy i Świętego Michała Archanioła w Wielowsi,
  - A-4 - teren zespołu klasztornego S.S. Dominikanek w Wielowsi,
  - A-5 - teren zespołu folwarcznego w Wielowsi;
- 2) Strefa B - ochroną układów przestrzennych lub ich części zostały objęte następujące obszary:
  - B-1 – układ urbanistyczny osiedla Borek,
  - B-2 – układ ruralistyczny osiedla Miechocin,
  - B-3 – układ urbanistyczny osiedla Zakrzów,
  - B-4 – układ urbanistyczny osiedla Sobów,
  - B-5 – układ urbanistyczny osiedla Wielowieś,
  - B-6 – układ urbanistyczny osiedla Mokrzeszów;
- 3) Strefa E - ochroną ekspozycji obiektów zabytkowych lub jego dominant, objęty został teren od zachodniej i północno-zachodniej strony zespołu klasztornego S.S. Dominikanek (Strefa E-1);
- 4) Strefa K - ochroną krajobrazu kulturowego objęte zostały:
  - K-1 - teren cmentarza parafialnego przy ul. Mickiewicza,
  - K-2 - teren cmentarza parafialnego na osiedlu Miechocin;
- 5) Strefa W.I. - obszar stanowisk archeologicznych (Strefa W.I.) obejmował tereny:

<sup>7</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1578)

- W.I-1 - stanowiska archeologicznego Zakrzów 1,
- W.I-2 - stanowiska archeologicznego Mokrzeszów 1,
- W.I-3 - stanowiska archeologicznego Mokrzeszów 2,
- W.I-4 - stanowiska archeologicznego Wielowieś 1.

(dowód: akta kontroli str. 17-32)

### **1.3.**

Zmiany w Studium związane ze strefami konserwatorskimi zostały opisane w pkt 1.2 wystąpienia. Urząd nie posiadał informacji o powierzchni stref konserwatorskich.

W chwili uchwalania zmiany Studium, Urząd nie posiadał gminnego programu opieki nad zabytkami.

W obowiązującym Studium brak było zapisów nakładających na Urząd obowiązek sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów objętych ochroną konserwatorską. Wydatki poniesione na sporządzenie zmiany Studium opisane zostały w pkt 1.8 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 17-32)

### **1.4.**

Urząd prowadził rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy opizp. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 54 wnioski o dokonanie zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, z czego 23 dotyczyły obszarów, na których zlokalizowane były strefy konserwatorskie.

Wnioski związane ze strefami konserwatorskimi dotyczyły m.in.:

- ujęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiany przeznaczenia działek rolnych na działki z przeznaczeniem pod budownictwo jednorodzinne, wielorodzinne,
- ujęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiany przeznaczenia działek rolnych na działki z przeznaczeniem pod budowę budynków handlowo – usługowych, parkingów.

W Mieście obowiązywał jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obejmował strefę ochrony konserwatorskiej.

Wnioski o sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gromadzone były w osobnej teczce. W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania odnośnie gromadzenia powyższych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 33)

### **1.5.**

W uchylonym na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy opizp miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 r.), obejmującym swym zasięgiem cały obszar Miasta Tarnobrzeg, zawarte były wszystkie strefy ochrony konserwatorskiej znajdujące się na obszarze Miasta Tarnobrzega. Łączna powierzchnia stref objętych ochroną konserwatorską wynosiła 146,78 ha.

Urząd jest na etapie opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla dwóch obszarów Miasta Tarnobrzega. Obszary te nie obejmują stref ochrony konserwatorskiej.

(dowód: akta kontroli str. 33)

## 1.6.

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta Tarnobrzega obowiązywało 11 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym dwa, w których utworzono strefy ochrony konserwatorskiej, tj.:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zespołu zabudowy usługowo-mieszkaniowej „CENTRUM” w Tarnobrzegu, powierzchnia planu 6,4 ha, w tym powierzchnia strefy konserwatorskiej 5,44 ha, na której znajdują się dwa obiekty zabytkowe,

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Mokrzeszów, powierzchnia 930 ha, w tym powierzchnia strefy konserwatorskiej 2,6 ha, na której znajdują się dwa obiekty zabytkowe,

Łączna powierzchnia objęta obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosiła 2819 ha, co stanowiło 33% powierzchni gminy.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniały wytyczne konserwatorskie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 34-40)

## 1.7.

W kadencji Rady Miasta Tarnobrzega w latach 2006-2010 Prezydent Miasta przeprowadził analizę aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz z porównaniem ich z obowiązującym Studium oraz analizę zasadności przystąpienia do zmiany Studium oraz oceną aktualności Studium, czym spełniony został obowiązek wynikający z art. 32 ust. 2 ustawy opizp. Powyższe analizy Prezydent Miasta przedkładał Radzie Miasta wraz z pozytywnymi opiniami Gminnej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej.

Rada Miasta stwierdziła potrzebę zmian w Studium w 13 obszarach, w tym m. in.: zgodność rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego, przeznaczenie niektórych rejonów (wykorzystywanych rolniczo) pod budownictwo mieszkaniowe: teren osiedla Dzików, Miechocin, Ocice, Mokrzeszów, i ulic: Bema i Ocickiej, a ponadto wyeksponowanie: terenów atrakcyjnych inwestycyjnie dla przyszłych inwestorów oraz regionalnych priorytetów rozwojowych.

Z analizy aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynikało, że są one aktualne w zakresie wymienionym w art. 15 ust. 2 ustawy opizp. Jako priorytetowe do sporządzenia miejscowych planów Rada Miasta uznała tereny przebiegu obwodnicy w ciągu drogi wojewódzkiej nr 858 wraz z rozszerzeniem terenu w okolicy zabudowy śródmiejskiej, zabudowanie terenu wokół Zbiornika Machowskiego (zmiana planu Tarnobrzeg II), centrum handlowo-usługowo-mieszkaniowe przy ul. Sienkiewicza i zagospodarowanie terenów mieszkaniowych.

W obecnej kadencji Rady Miasta, Prezydent Miasta przeprowadził analizę i dokonał oceny aktualności Studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe analizy Prezydent Miasta przedkładał Radzie Miasta wraz z pozytywnymi opiniami Gminnej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej.

W wyniku powyższych analiz, Rada Miasta uznała:

- za nieaktualną w części I zmianę Studium,
- za nieaktualny w całości jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- za nieaktualne w części pięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Prezydent Miasta został zobowiązany do:

- przeprowadzenia analiz w odniesieniu do powyższych spraw i podjęcia rozstrzygnięć dotyczących celowości przystąpienia do sporządzenia (zmiany) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- kontynuacji prac nad projektami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem rozpoczętych procedur sporządzania studium oraz miejscowych planów oraz wniosków o sporządzenie lub zmianę planów miejscowych.

W powyższych analizach nie była poruszana problematyka ochrony zabytków i stref ochrony konserwatorskiej

(dowód: akta kontroli str. 41-66)

## 1.8.

W okresie objętym kontrolą Urząd zlecił opracowanie 9 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W latach 2008 –2013 Urząd wydatkował na opracowanie projektów powyższych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego łączną kwotę 1.153.702 zł, z czego:

- w 2008 r. wydatkował 499.279 zł (w budżecie zaplanowano kwotę 550.000 zł),
- w 2009 r. wydatkował 118.426 zł (w budżecie zaplanowano kwotę 265.000 zł),
- w 2010 r. wydatkował 200.479 zł (w budżecie zaplanowano kwotę 345.000 zł),
- w 2011 r. wydatkował 157.411 zł (w budżecie zaplanowano kwotę 215.000 zł),
- w 2012 r. wydatkował 78.843 zł (w budżecie zaplanowano 126.657 zł),
- w 2013 r. wydatkował 99.264 zł (w budżecie zaplanowano kwotę 147.777 zł).

Umowy dotyczące sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były realizowane terminowo. Wykonawcy zleconych prac planistycznych wylaniani byli zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup> (zwaną w dalszej treści „Ustawą Pzp”).

Na wykonanie projektu I zmiany Studium, Urząd poniósł wydatki w kwocie 78.080 zł (w okresie objętym kontrolą 65.880 zł). Środki finansowe na opracowanie projektu zmiany Studium zostały ujęte w budżecie Urzędu.

Pierwotnie wybór wykonawcy projektu I zmiany do Studium został dokonany zgodnie z ustawą Pzp. Wybrany wykonawca po zrealizowaniu części zadania (wykonaniu analizy materiałów wyjściowych oraz sporządzeniu projektu aktualizacji studium i przedłożeniu jej do zaopiniowania i uzgodnień zerwał umowę. Pozostałe prace związane wykonaniem projektu I zmiany Studium zostały przeprowadzone przez firmę wyłonioną w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

Opracowanie powyższego projektu zrealizowane zostało w terminach określonych w umowie. Zlecenie prac planistycznych było zgodne z wymogami regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro, obowiązującym w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 67-68)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia w opracowaniach planistycznych gminy.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.



## 2. Prowadzenie gminnej ewidencji zabytków.

Opis stanu  
faktycznego

### 2.1.

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków Delegatura w Tarnobrzegu nie wysyłał do Urzędu wykazu zabytków znajdujących się w rejestrze zabytków oraz wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Dominik Komada – Kierownik Delegatury w Tarnobrzegu Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków wyjaśnił, że do sporządzenia takich wykazów zostaliśmy zobowiązani przez przepisy ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o *zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. W tym czasie Urząd był już w trakcie opracowywania gminnej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

Gminna ewidencja zabytków została założona przez Urząd w dniu 22 kwietnia 2010 r., tj. w terminie określonym w art. 6 ust. 2 ustawy o *zmianie ustawy o oz.*

(dowód: akta kontroli str. 69-72)

### 2.2.

Gminna ewidencja zabytków, prowadzona przez Urząd, zawierała zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków oraz inne zabytki nieruchome wpisane do ewidencji zabytków.

W I zmianie Studium zawartych było 309 zabytków znajdujących się na terenie gminy Tarnobrzeg. W dniu 24 listopada 2010 r., po uzgodnieniu z Kierownikiem WUOZ, w gminnej ewidencji zabytków zostało ujętych 276 kart adresowych zabytków, w tym 228 kart obiektów ujętych w ewidencji zabytków oraz 48 kart obiektów znajdujących się w rejestrze zabytków. W gminnej ewidencji zabytków znajdowała się jedna karta dotycząca strefy konserwatorskiej zlokalizowanej na terenie gminy Tarnobrzeg.

Strefa ochrony konserwatorskiej ujęta w gminnej ewidencji zabytków nie była objęta zaleceniami Kierownika WUOZ.

W gminnej ewidencji zabytków nie było zabytków nieruchomych wyznaczonych przez Prezydenta Miasta.

Wszystkie zalecenia WKZ dotyczące zabytków wyznaczonych do umieszczenia w ewidencji zostały uwzględnione w gminnej ewidencji zabytków.

Od chwili utworzenia gminnej ewidencji zabytków do dnia zakończenia kontroli, nie umieszczano w niej nowych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 69-82)

### 2.3.

Karty ewidencyjne zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zostały wypełnione zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w *sprawie rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2011 r., poz. 661, poprzedzone rozporządzeniem Ministra Kultury o takim samym tytule z dnia 14 maja 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 124, poz. 1305)

Wojewódzki Konserwator Zabytków, w okresie objętym kontrolą, nie zawiadamiał Urzędu o włączeniu obiektów do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki składania przez właścicieli zabytków wniosków i protestów odnośnie umieszczania obiektów w gminnej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 81-82)

## 2.4.

W okresie objętym kontrolą do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków Delegatury w Tarnobrzegu wpłynęły trzy wnioski o wykreślenie obiektu z ewidencji zabytków.

W dwóch przypadkach wnioski składane były przez osoby prywatne. Przyczyną złożenia wniosków był zły stan techniczny zabytków. Zabytki zostały zdjęte z ewidencji konserwatorskiej.

Trzeci wniosek został złożony przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega. Przyczyną złożenia wniosku był zły stan techniczny obiektu oraz zamiar sprzedaży działki. Obiekt nie został zdjęty z ewidencji zabytków.

Nie wystąpiły przypadki składania wniosków o wykreślenie obiektów z rejestru zabytków.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żadne wnioski o wykreślenie lub wprowadzenie zabytku do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 73-84)

### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie prowadzenia gminnej ewidencji zabytków.

## 3. Wywiązywanie się przez gminę z obowiązku sporządzenia Programu opieki nad zabytkami w gminie.

### 3.1.

Opis stanu faktycznego

Do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie, Prezydent Miasta nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

Ustalone nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami. Zgodnie z art. 84 ust. 1 o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* wójt (burmistrz) sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami.

Prezydent Miasta Tarnobrzega – Norbert Mastalerz wyjaśnił, że „w czerwcu 2011 r. zostało zlecone opracowanie gminnego programu opieki nad zabytkami miasta Tarnobrzega, jednak prace nie zostały zakończone ze względu na trwające prace planistyczne związane z opracowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dzielnicy A-I oraz osiedla Wielowieś w Tarnobrzegu. Na terenie objętym zakresem opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Wielowieś znajduje się znaczna ilość obiektów zabytkowych

w stosunku do wszystkich zabytków na terenie miasta. Program opieki nad zabytkami winien być spójny z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...) Aktualnie trwają negocjacje z biurami opracowującymi projekty planów, dotyczące odstąpienia od zawartych umów. Po rozwiązaniu umów, możliwe będzie przystąpienie do opracowania gminnego programu opieki nad zabytkami, niezależnie od wstępnych rozwiązań planistycznych”.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie wywiązania się przez Urząd z obowiązku sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami.

## 4. Stosowanie procedur związanych z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy w strefach konserwatorskich.

Opis stanu faktycznego

### 4.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 4 wnioski o wydanie decyzji licp w strefach konserwatorskich. Wnioski dotyczyły: rozbudowy i nadbudowy budynków oraz budowy stacji transformatorowej. Postępowania odnośnie wszystkich wniosków zakończyły się wydaniem decyzji.

Prezydent Miasta wydał łącznie 105 decyzji licp. Decyzje wydane na obszarach stref konserwatorskich stanowiły 3,81% wszystkich decyzji licp. Były one zgodne z kompetencjami organu wydającego, co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji.

Nie wystąpiły przypadki odwołań od decyzji licp. O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji licp oraz o postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie strony były zawiadamiane w drodze obwieszczenia, a także w miejscu realizacji inwestycji. Inwestor oraz właściciele nieruchomości zawiadamiani byli na piśmie o decyzji licp.

Urząd informował o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy opizp.

(dowód: akta kontroli str. 88-93)

2. W okresie objętym kontrolą projekty decyzji licp sporządzane były przez dwie osoby. Były one wpisane na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów RP. Fakt przynależności do odpowiedniej izby osób sporządzających projekty decyzji licp był odnotowywany w decyzjach licp.

Do akt sprawy nie był załączany dokument potwierdzający posiadanie przez osoby sporządzające projekt decyzji licp, odpowiednich uprawnień. Dokumenty potwierdzające posiadanie odpowiednich uprawnień przez osoby sporządzające projekty decyzji licp, znajdowały się w osobnej teczce<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2013 r. (II SA/Rz 382/13) stwierdza, że do projektu decyzji znajdują zastosowanie ogólne zasady sporządzania dokumentów w formie pisemnej (...) niezbędnym elementem dokumentu jest własnoręczny podpis osoby uprawnionej wraz z jego opieczętowaniem, potwierdzającym niezbędne uprawnienia osoby przygotowującej stosowny projekt.

W jednym przypadku (decyzja licp nr 38/09 – budowa budynku mieszkalno-socjalnego, wielorodzinnego) Prezydent Miasta wydał decyzje licp, pomimo iż decyzja powinna być wydana, jako decyzja o warunkach zabudowy. Pozostałe analizowane decyzje i projekty decyzji licp zostały sporządzone prawidłowo.

Do projektów decyzji dołączano wyniki analiz oraz mapę z granicami obszaru objętego analizą urbanistyczno-architektoniczną. Jeden projekt decyzji (03/08) nie został podpisany przez osobę go sporządzającą. Załączniki graficzne do projektów decyzji były opieczętowane przez osoby sporządzające projekty.

W dwóch przypadkach (decyzje 3/08 i 2/08) wynik analizy zawierał przywołanie art. 61 ust. 1 ustawy opizp, który odnosił się do decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str.: 88, 90-97, 125-160)

3. Urząd w odniesieniu do decyzji licp zlokalizowanych na obszarze stref konserwatorskich, dokonywał uzgodnień w trybie określonym w art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1940 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup> (zwana dalej „k.p.a.”) z właściwymi podmiotami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy opizp.

Nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania powyższych uzgodnień ani zawieszania postępowania na czas dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Urząd wydawał decyzje licp po uzgodnieniu projektu decyzji przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Nie wystąpiły przypadki stosowania przez Urząd przepisów art. 36-38 k.p.a. Wszystkie analizowane decyzje były załatwione terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 88, 98)

4. Rejestr decyzji licp prowadzony w Urzędzie zawierał wszystkie elementy określone we wzorze, stanowiącym załącznik nr 3 *rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru*. Ponadto w rejestrze decyzji licp z lat 2008-2010 w 7 miejscach znajdowały się ślady zakreślenia tekstu korektorem.

(dowód: akta kontroli str. 99-103)

5. W okresie objętym kontrolą, Wojewoda Podkarpacki nie wydawał zastępczo decyzji licp z tytułu niewywiązania się z terminu przez organ oraz nie nakładał kar pieniężnych z tytułu przekroczenia 65 dniowego terminu wydania decyzji licp w przypadkach, o których mowa w art. 51 ust. 2 ustawy opizp.

Kierownik Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie – Gabriela Gołuch wyjaśniła, że kontrola Wojewody w zakresie danych przekazywanych przez Urząd wykazała, że w rejestrze za III kwartał 2011 r. poz. 2 i 3 zachodzi możliwość przekroczenia terminów określonego w art. 51. ust. 2 ustawy opizp. W związku z powyższym informuję, iż kontrola akt sprawy w zakresie terminowości wydania decyzji przez Prezydenta Miasta Tarnobrzeg w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego zostanie dokonana przez Wojewodę z Urzędu”. Decyzja licp, co do której zachodzi podejrzenie przekroczenia terminów określonych w powyższej ustawie nie jest decyzją wydaną w strefie ochrony konserwatorskiej.

(dowód: akta kontroli str. 104-107)

---

<sup>11</sup> Dz.U. z 2013 r. , poz. 267 ze zm.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość

W jednym przypadku Prezydent Miasta wydał decyzję licp nr 38/09 – budowa budynku mieszkalno-socjalnego, wielorodzinnego zamiast decyzji o warunkach zabudowy. Tego typu obiekt nie jest celem publicznym<sup>12</sup> w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup>) Prezydent Miasta wydał decyzje licp, pomimo iż decyzja powinna być wydana, jako decyzja wz, co stanowi naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy opizp, zgodnie z którym „w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy”. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami „inwestycją celu publicznego” są 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 o gospodarce nieruchomościami”.

(dowód: akta kontroli str.: 88, 94-97, 125-139)

Prezydent Miasta Tarnobrzega wyjaśnił, że „wniosek inwestora został niewłaściwie zinterpretowany. Z uwagi na skrócenie procedury administracyjnej organ nie żądał od inwestora zmiany wniosku”.

(dowód: akta kontroli str. 354-358)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji licp w strefach ochrony konserwatorskiej.

## 4.2. Decyzje o warunkach zabudowy

1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 961 wniosków o wydanie decyzji wz w strefach konserwatorskich, w tym: w 2008 r. wpłynęło 6 wniosków, w 2009 r. wpłynęło 8 wniosków, w 2010 r. wpłynęło 13 wniosków, w 2011 r. wpłynęło 18 wniosków, w 2012 r. wpłynęło 8 wniosków, w 2013 r. wpłynęło 11 wniosków.

Wnioski dotyczyły m.in.:

- rozbudowy i budowy budynków mieszkalnych i gospodarczych,
- budowy budynku usługowo-handlowego.

Decyzje o warunkach zabudowy Prezydent Miasta wydawał w terminie od 29 do 53 dni. Postępowania odnośnie wszystkich wniosków zakończyły się wydaniem decyzji.

<sup>12</sup> Wyrok sądu w Krakowie II SA/Kr 910/10 z dnia 29.10.2010. Pierwszą cechą charakteryzującą inwestycję celu publicznego jest jej zakres tj. określenie czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym. Drugą cechą charakterystyczną tego pojęcia jest cel danego zamierzenia tj. czy stanowi on realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Tylko łączne spełnienie tych dwóch przesłanek może przesądzać, iż dane przedsięwzięcie spełnia wymogi by można je zaliczyć do inwestycji celu publicznego.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.

W okresie objętym kontrolą, Starosta Tarnobrzeski przekazywał Urzędowi kopie decyzji o pozwoleniu na budowę. Urząd nie występował do Starostwa Powiatowego w Tarnobrzegu o przekazanie ww. kopii.

W rejestrze skarg Urzędu oraz aktach spraw badanych decyzji nie wystąpiły przypadki składania skarg, które były związane z procesem wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str.: 108-110, 114)

2. W okresie objętym kontrolą projekty decyzji wz sporządzane były przez dwie osoby. Były one wpisane na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów RP. Fakt przynależności do odpowiedniej izby osób sporządzających projekty decyzji licp był odnotowywany w decyzjach licp.

Do akt sprawy nie były załączane dokumenty potwierdzające przynależność do właściwej izby zawodowej osób sporządzających projekty decyzji licp.

Dokumenty te, znajdowały się w osobnej teczce.

Analizie poddano próbę 19 projektów decyzji wz. Analiza wykazała, że:

- nie zostały przekroczone terminy wydawania decyzji wz,
- wszystkie analizowane decyzje wz posiadały elementy wymagane art. 107 k.p.a.,
- na wszystkich analizowanych projektach decyzji znajdowały się wzmianki o osobie, która sporządziła projekt decyzji,
- w aktach spraw 16 decyzji, brak było analiz urbanistyczno-architektonicznych,
- w aktach spraw 3 decyzji, jako załącznik do projektu decyzji dołączano dokument nazwany „*Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wraz z wynikami analizy*”. Tak nazwany załącznik nie zawierał jednak wyliczeń matematycznych wskaźników i ich uzasadnienia, które winny znajdować się w analizie u-a.,
- w 8 wynikach analiz stanowiących załączniki do decyzji wz nie zawarto parametrów wielkościowych określających cechy charakterystyczne nowej zabudowy,
- cztery decyzje wz zostały wydane dla celów publicznych w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- w projekcie jednej decyzji istniał zapis, że inwestycja zlokalizowana jest na obszarze niepodlegającym ochronie konserwatorskiej, natomiast w wydanej decyzji zapisano, że inwestycja zlokalizowana jest na obszarze podlegającym ochronie konserwatorskiej,
- w analizach i wynikach analiz stanowiących załączniki do czterech decyzji wz (zmiana sposobu użytkowania lokali, remonty kapitalne), brak było odniesienia „*nie dotyczy*”, odnośnie parametrów określonych w § 4-8 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<sup>14</sup>(zwane w dalszej treści „rozporządzeniem Ministra Infrastruktury).

(dowód: akta kontroli str.: 108-109, 114, 161-353)

3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji wz w strefie konserwatorskiej z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowanie przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 114)

---

<sup>14</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1588)

4. Rejestr decyzji wz prowadzony w Urzędzie, zawierał wszystkie elementy określone we wzorze stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru. W rejestrze zapisane były kolejno wszystkie wydane decyzje, a zapisy, co do treści były zgodne z nagłówkami kolumn.

(dowód: akta kontroli str.: 114, 359-362)

5. W okresie objętym kontrolą Urząd ponosił wydatki związane z wydawaniem decyzji wz i decyzji licp w strefach konserwatorskich w łącznej kwocie 12.358,25 zł, w tym:

- w 2008 r. w kwocie 1.200 zł. Koszt wydania jednej decyzji wynosił 200 zł,
- w 2009 r. w kwocie 1.600 zł. Koszt wydania jednej decyzji wynosił 200 zł,
- w 2010 r. w kwocie 2.538,25 zł. Koszt wydania jednej decyzji wynosił 195,25 zł,
- w 2011 r. w kwocie 3.240 zł. Koszt wydania jednej decyzji wynosił 180 zł,
- w 2012 r. w kwocie 1.360 zł. Koszt wydania jednej decyzji wynosił 170 zł,
- w 2013 r. w kwocie 2.420 zł. Koszt wydania jednej decyzji wynosił 220 zł.

Koszt sporządzenia decyzji wz i decyzji licp był taki sam niezależnie, czy decyzja dotyczyła obszaru objętego strefą konserwatorską, czy poza nią.

Urząd pobierał opłaty skarbowe związane z wydawaniem decyzji wz zgodnie z przepisami ustawy o opłacie skarbowej.

(dowód: akta kontroli str.: 108-109, 114)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Cztery decyzje (109/2013, 99/2013, 76/2012, 84/09) zostały wydane, jako decyzje wz, zamiast jako decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>15</sup>:
  - a) decyzja nr 109/2013 ustalała warunki zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę sieci gazowej.
  - b) decyzja nr 99/2013 ustalała warunki zabudowy dla inwestycji obejmującej zmianę sposobu użytkowania budynku szkolnego – Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych na warsztaty terapii zajęciowej, budowę windy i zadaszenia tarasu oraz docieplenie budynku,
  - c) decyzja nr 76/2012 ustalała warunki zabudowy dla inwestycji obejmującej zmianę sposobu użytkowania pomieszczeń mieszkalnych w budynku przychodni zdrowia na osiedlu Dzików, na cele poradni uzależnień,
  - d) decyzja nr 84/09 ustalała warunki zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę ośrodka hipoterapii – część rekreacyjno-sportowa EURATUS,

Zgodnie z art. 6 pkt 2 i pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym w rozumieniu ustawy jest m.in.:

- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,
- budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych.

<sup>15</sup> Wyrok sądu w Poznaniu II SA/Po 801/12 z dnia 06.08.13 Podjęcie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter wyjątkowy, jako że regułą jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, która podlega daleko idącym ustawowym rygorom, z których natomiast wyłączona jest decyzja o ustaleniu inwestycji celu publicznego.

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.*

(dowód: akta kontroli str. 161-202, 351-353)

Prezydent Miasta Tarnobrzega wyjaśnił, że decyzje zostały wydane, jako decyzje o warunkach zabudowy, ponieważ „organ załatwiający sprawę administracyjną jest związany stanowiskiem inwestora. Wnioski powyższych decyzji nie zostały zmienione z uwagi na skrócenie procedury administracyjnej”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądów zawartych w wyjaśnieniach Pana Prezydenta, z uwagi na zdefiniowanie w art. 6 pkt 1-10 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co jest celem publicznym. Zastosowanie dla inwestycji celu publicznego procedury przypisanej inwestycjom niebędącym celami publicznymi jest naruszeniem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy opizp. To nie od uznania organu lub wnioskodawcy zależy, jaki tryb wydawania decyzji należy przyjąć, lecz od tego, czy taką możliwość, w konkretnym wypadku, przewidują przepisy prawa.

(dowód: akta kontroli str. 354-358)

2. W 8 wynikach analiz stanowiących załączniki do decyzji wz (decyzje nr 84/09, 78/09, 47/2011, 17/2011, 176/09, 114/08, 113/10, 108/09) nie zawarto parametrów wielkościowych określających cechy charakterystyczne nowej zabudowy, a parametry te zostały ustalone w projekcie decyzji i wydanej przez organ decyzji wz.

Zgodnie z § 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury analizy powinny zawierać m.in.:

- linię zabudowy,
- wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu,
- średnią szerokość elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki,
- geometrię dachu (kął nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki, na podstawie których ustalane były warunki nowej zabudowy).

(dowód: akta kontroli str.: 193-264, 351-353)

Prezydent Miasta Tarnobrzega wyjaśnił, że wyniki analizy urbanistyczno-architektonicznej zostały przedstawione w uzasadnieniu decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, w celu przeprowadzenia analizy na kopii mapy zasadniczej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyznaczono obszar analizowany i przeprowadzono na nim analizę wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu. W wyniku powyższego stwierdzono, że lokalizacja przedmiotowej inwestycji spełnia wymogi określone w art. 61 ust. 1-5 ustawy opizp dotyczące inwestycji, dla których może zostać wydana decyzja o warunkach zabudowy”.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że brak dowodów z przeprowadzenia analizy w celu określenia wielkości danych charakterystycznych nowej zabudowy i zagospodarowania terenu można uznać za rażące naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 1



ustawy opizp w związku z art. 107 § 3 k.p.a., na skutek tego, że wydane rozstrzygnięcie nie znajduje w ogóle odzwierciedlenia w zebranych materiałach<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 354-358)

3. W aktach spraw 16 decyzji brak było sporządzonych przez osoby będące członkami właściwej izby zawodowej, analiz urbanistyczno-architektonicznych zawierających wyliczenia matematyczne wskaźników charakterystycznych zabudowy wraz z uzasadnieniem. Natomiast w aktach sprawy 3 decyzji (nr 99/2013, 109/2013, 106/2013) jako załącznik dołączano dokument nazwany „Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wraz z wynikami analizy”. Dokumenty te zawierały jedynie wielkości charakterystyczne zabudowy, lecz bez wyliczeń i uzasadnień, które winny znajdować się w analizie u-a.

Brak analiz u-a, w aktach spraw, narusza przepis art. 61 ustawy opizp oraz §§ 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Brak analizy u-a uniemożliwia przeprowadzenie przez organ weryfikacji wyniku analizy u-a jako dowodu w sprawie.

(dowód: akta kontroli str.: 161-332, 351-353)

Prezydent Miasta Tarnobrzega wyjaśnił, że „przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury określają wskaźniki matematyczne, ale dopuszczają także inne wskaźniki, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 tego rozporządzenia.

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.

Jedynie w przypadku występowania rażącego odstępstwa charakteru sąsiedniej zabudowy przeprowadzane są szczegółowe analizy, aby uzasadnić brak możliwości uwzględnienia wniosku inwestora”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądów zawartych w wyjaśnieniach z uwagi na błędną interpretację zapisów ustawy opizp i rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy opizp, organ dokonuje sprawdzenia czy spełnionych jest łącznie 5 warunków wydania decyzji wz, a następnie zleca zgodnie z art. 60 ust. 4 członkowi właściwej izby zawodowej, przeprowadzenie analizy u-a zabudowy sąsiedzkiej zgodnie z § 4-8 rozporządzenia oraz opracowanie na jej podstawie projektu decyzji wraz z załącznikami w postaci wyniku analizy u-a zawierającego część tekstową i graficzną zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Tak wyliczone parametry zabudowy są warunkami, które musi spełnić inwestor realizując kolejne etapy cyklu budowy. Dowolne ustalenie warunków zabudowy (bez określenia średnich wartości występujących w obszarze analizowanym i ewentualnych odstępstw od tych wielkości w warunkach zabudowy) stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy opizp oraz § 2 pkt 5, § 3, § 5, § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, jak i przepisów procedury administracyjnej (art. 7 i art. 77 § 1, art. 80)<sup>17</sup>.

Odnosząc się do ostatniego akapitu wyjaśnień należy uznać, że wynikająca z art. 6 ust. 2 ustawy opizp, zasada swobody inwestorskiej nie może być interpretowana przez właściwe organy administracji publicznej, jako obowiązek zapewnienia potencjalnemu inwestorowi optymalnych warunków inwestowania bez względu na ograniczenia ustawowe lub pochodne oraz bez względu na

<sup>16</sup> Wyrok sądu w Poznaniu IV SA/Po 592/13

<sup>17</sup> Wyrok sądu w Poznaniu IISA Po 374/11 z dnia 24.11.2011 r.

niedogodności, czy uciążliwości, jakie planowana inwestycja może stworzyć innym podmiotom korzystającym również z ustawowo określonej i gwarantowanej ochrony swoich praw<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 354-358)

4. W projekcie decyzji nr 165/10 zapisano, że „teren, na którym znajduje się działka **nie jest** chroniony przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”, natomiast w wydanej decyzji wz, że „teren, na którym znajduje się działka **jest** chroniony przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. (...) Wobec tego zamierzona inwestycja winna być uzgodniona” z WKZ. W aktach sprawy brak jest projektu decyzji uwzględniającego tę zmianę. Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>19</sup> (IVSA/WA 1225/08) z dnia 31 października 2008 r. wynika, że (...) *obowiązkiem organu jest zajęcie stanowiska w oparciu o przedstawiony do uzgodnienia projekt decyzji. Organ uzgadniający nie jest upoważniony do żądania zmiany przedłożonego mu do uzgodnienia projektu decyzji. Dokonanie zmiany treści decyzji z pominięciem opracowania nowego projektu decyzji było niezgodne z art. 60 ust. 4 ustawy opizp, który stanowi, że „sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów”.*

(dowód: akta kontroli str.: 320-332, 351-353)

Prezydent Miasta Tarnobrzega wyjaśnił, że „w decyzji nr 165/10 urbanista mylnie wpisał, że inwestycja zlokalizowana jest na obszarze niepodlegającym ochronie konserwatorskiej. Mimo tej omyłki konserwator uzgodnił projekt ww. decyzji pod warunkiem zmiany zapisu dot. strefy konserwatorskiej. Z uwagi na skrócenie procedury administracyjnej organ ustnie uzgodnił i skorygował z urbanistą omyłkowy zapis. Zapis ten został poprawiony w treści decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 354-358)

5. W umowach zawieranych z członkami właściwej izby zawodowej o sporządzenie projektów decyzji licp i decyzji wz zawężono wymagania wobec urbanisty jedynie do art. 53 ust. 3 ustawy opizp, odnoszącego się do dokonywania analiz związanych z wydawaniem decyzji licp, co powodowało pominięcie art. 61 powyższej ustawy, który określa między innymi sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania w decyzjach wz.

(dowód: akta kontroli str.: 88, 94-97, 125-131)

Prezydent Miasta Tarnobrzega wyjaśnił, że „umowy o dzieło zawarte w latach 2008-2013 z urbanistami przygotowującymi projekty decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustaleniu warunków zabudowy zawierały zapis w §1 pkt 1 „Zamawiający zleca Wykonawcy, a Wykonawca przyjmuje do wykonania – projekty decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie ustawy (...) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w pełnym zakresie, to jest z analizą, o której mowa w art. 53 ustawy. Odniesienie się do art. 53 ust 3 ustawy opizp miało na celu podkreślenie ważności analizy (...) Zgodnie z art. 64 ww. ustawy do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się przepisy m.in. art. 53 ust. 3-5a. Powyższe umowy były akceptowane pod względem formalnym i prawnym przez radcę prawnego”.

<sup>18</sup> Wyrok sądu we Wrocławiu II SA/Wr 497/10 z dnia 01.12.2010 r.

<sup>19</sup> Wyrok sądu w Warszawie IVSA/WA 1225/08 z dnia 31.10.2008 r.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli brak zapisów w umowach o obowiązku wykonania projektów decyzji wz zgodnie z ustawą opizp, a w szczególności w oparciu o przepisy art. 61 ustawy opizp i § 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, powodowało niewykonywanie przez realizującego przedmiot umowy analiz urbanistyczno-architektonicznych i nieumieszczanie w wynikach analiz u-a, wielkości cech zabudowy i zagospodarowania terenu. W rezultacie określone w projektach decyzji wielkości charakterystyczne zabudowy i zagospodarowania terenu nie miały odniesienia w żadnym z dostarczonych dokumentów i uniemożliwiały ich zweryfikowania przez organ wydający decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 354-358)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy w strefach ochrony konserwatorskiej.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe wnioski wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>20</sup>, wnosi o:

1. Sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami;
2. Rzetelne ustalanie w decyzjach o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o analizę funkcji i cech zabudowy sąsiedzkiej, wykonaną z uwzględnieniem matematycznych wyliczeń wskaźników i uzasadnień przyjęcia innych wartości.
3. Dokumentowanie w aktach spraw, wykonywanych analiz funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a na ich podstawie sporządzanie wyników tych analiz i załączanie ich do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy.
4. Stosowanie właściwych procedur związanych z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 53 ust. 3) oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 w związku z art. 64 ust. 1).
5. Umieszczanie w warunkach umów o sporządzenie projektów decyzji zapisów zobowiązujących wykonawców do stosowania właściwych procedur wynikających z art. 53 ust. 3 w odniesieniu do decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego, a art. 61 w związku z art. 64 ust. 1 do decyzji o warunkach zabudowy oraz zapisów określających, jakie dokumenty należy przedłożyć realizując cel umowy.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, dnia

2014 r.

Kontrolerzy  
Dionizy Antoni Beda  
doradca techniczny

.....  
*Podpis*

Maciej Pilecki  
starszy inspektor k.p.

.....  
*Podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
*Podpis*