



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-01/2014
P/14/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/110 – Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013 na przykładzie województwa podkarpackiego.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	1. Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90308 z dnia 28 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Przemyślu, 37-700 Przemyśl, ul Rynek 1 (dalej Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Robert Choma Prezydent Miasta Przemyśla w latach 2002-2014 (dalej Prezydent Przemyśla) (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

- 1.) Działania w zakresie ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia ocenione zostały pozytywnie i polegały na ustanowieniu w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Przemyśla (dalej Studium) i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp) stref ochrony konserwatorskiej obejmujących tereny, na których obowiązywały zakazy i ograniczenia i związana z tym konieczność uzgadniania procesów inwestycyjnych z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (dalej WKZ). NIK zwraca uwagę na niezamknięcie granicy między strefami B i C na pewnym odcinku jej przebiegu i co się z tym wiąże brak możliwości wyraźnego określenia wytycznych konserwatorskich dla działek położonych na obszarze tych stref.
- 2.) NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości założenie gminnej ewidencji zabytków (dalej gez) w formie zbioru kart adresowych zabytku nieruchomego (dalej karty adresowe) dla wszystkich zabytków nieruchomych z terenu Miasta Przemyśla. Karty adresowe sporządzone po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja

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

2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem² (dalej rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków), tj. po 2 czerwca 2011 r. pomimo określonego w załączniku nr 6 wzoru, wykonano według opracowania własnego Urzędu, odbiegającego od ww. ustalonego wzoru. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na gez, gdyż dane zawarte w kartach adresowych były wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym. NIK podkreśla, jako przykład dobrej praktyki, umieszczanie w kartach adresowych fotografii unikatowych detali architektonicznych poszczególnych budowli umożliwiających renowację i odtworzenie zabytkowej sztuki zewnętrznej.

- 3.) Przyjęty przez Radę Miejską w Przemyślu (dalej Rada Miejska) w formie uchwały Gminny Program Opieki nad Zabytkami (dalej Program Opieki nad Zabytkami) NIK oceniła pozytywnie. Program ten umożliwia podejmowanie działań dotyczących inicjowania, wspierania i koordynowania prac skierowanych na poprawę stanu zabytków i zwiększenie dostępności do nich zarówno mieszkańców jak i turystów. Zdaniem NIK ww. Program służy rozwojowi miasta poprzez eksponowanie walorów krajobrazu kulturowego przyczyniającego się do zwiększenia atrakcyjności miasta Przemyśla.
- 4.) NIK oceniła pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości stosowanie procedur związanych z wydawaniem większości decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej decyzje o licp) i decyzji o warunkach zabudowy (dalej decyzje o wz) w strefach ochrony konserwatorskiej, a w szczególności: wydawanie decyzji o wz i o licp we wszystkich 36 zbadanych sprawach po uzgodnieniu z organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej ustawa o planowaniu), a w tym z WKZ, sporządzenie projektów ww. decyzji przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów i/lub urbanistów.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

* przeprowadzeniu 27,7% spraw decyzji o licp i 38,8 % - w sprawie ustalenia warunków zabudowy z przekroczeniem terminów w określonych w art. 35 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej kpa), przy jednoczesnym zaniechaniu obowiązku określonego w art. 36 kpa co do poinformowania stron o niezakończonym w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy i/lub poinformowaniu zainteresowanych o zwłoce, ale po terminie wskazanym w art. 35 kpa., tj. 83 i 87 dni od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego.

* nierzetelnym dokonywaniu analiz urbanistyczno-architektonicznych (dalej analiz u-a), gdyż niepopartych matematycznymi wyliczeniami średnich wskaźników m. in. linii zabudowy, wskaźnika zabudowy działki, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej i geometrii dachu, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości ustaleń w projekcie decyzji przez organ i przez strony. Uczyniło to ustalenia dokonane przez organ, w zbadanych przypadkach, subiektywnymi.

* niepoinformowaniu uczestników postępowań w 5 sprawach z 18 zbadanych (27,7 %) o wydaniu decyzji o licp ani w drodze zawiadomienia ani obwieszczenia co naruszyło przepisy art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

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

1.1. W latach 2008-2009 zadania z zakresu ochrony zabytków wykonywane były w Urzędzie przez pracownika zatrudnionego na Samodzielnym Stanowisku do Spraw Ochrony i Konserwacji Zabytków. Od 2009 r. ustalone zostało Wieloosobowe Stanowisko ds. Ochrony i Konserwacji Zabytków Urzędu Miejskiego w Przemyślu⁵, w ramach którego obowiązki związane z ochroną zabytków, wykonywały dwie osoby legitymujące się wyższym wykształceniem magisterskim uzyskanym na Wydziale Sztuk Pięknych w zakresie konserwacji i restauracji papieru i skóry (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu) oraz na Wydziale Nauk Humanistycznych, na kierunku historia sztuki (Katolicki Uniwersytet Lubelski). Od 2013 r. kwestie ochrony zabytków zostały włączone w zakres działań Wydziału Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków (dalej Wydział BGP)⁶, a zadania z zakresu ochrony zabytków wykonywało dwóch pracowników, w tym jeden na samodzielnym stanowisku ds. ochrony zabytków oraz drugi w ramach wieloosobowego stanowiska ds. Ochrony i Konserwacji Zabytków. Wykaz wykonywanych obowiązków na stanowiskach ds. ochrony zabytków został szczegółowo opisany w zakresach czynności ww. pracowników, w tym: m. in.: prowadzenie i koordynacja zadań dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, sporządzenie, aktualizacja i realizacja gminnego programu opieki nad zabytkami, załatwianie spraw w zakresie przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a w tym obejmowanie ochroną konserwatorską obiektów i zespołów w ramach ustaleń planów miejscowych lub w decyzjach administracyjnych. Naczelnikiem Wydziału BGP była Pani Alicja Strojny mgr inż. architekt.

(dowód: akta kontroli str. 6-68)

1.2. Pierwsze Studium zostało przyjęte uchwałą Rady Miejskiej nr 82/2000 z 28 czerwca 2000 r. W wyniku oceny aktualności tego Studium⁷ stwierdzono konieczność dokonania zmian i opracowania nowego dokumentu planistycznego w granicach administracyjnych miasta. Rada Miejska uchwałą nr 26/2006 z 23 lutego 2006 r. przyjęła nowy dokument Studium obowiązujący do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Wprawdzie w tytule ww. uchwały zapisano, iż jest to aktualizacja 2004/2006, jednak uchwalone w 2006 r. Studium, zostało sporządzone na nowo zarówno w części tekstowej, jak i graficznej dla całej powierzchni miasta zgodnie z uwarunkowaniami wynikającymi z art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu, a także rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁸. W Studium wyznaczono m. in.: obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu), obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym (art. 10 ust. 2 pkt. 6 i 7 ww. ustawy), obszary o ustaleniach zawartych w obowiązujących mpzp i obszary przeznaczone do objęcia opracowaniem mpzp zgodnie z wieloletnim programem sporządzania mpzp (art. 10 ust. 2 pkt 9 ww. ustawy).

⁵ Zarządzeniem nr 192/09 Prezydenta Miasta Przemyśla z 7 lipca 2009 r.

⁶ Zarządzenie nr 366/2013 Prezydenta Miasta Przemyśla z dnia 6 września 2013 r.

⁷ Uchwała nr 127/2003 z 23 października 2003 r.

⁸ Dz. U. z 2004 r., nr 118, poz. 1233

Studium składało się z trzech części tekstowych: część I – Diagnoza Stanu Istniejącego, część II – Uwarunkowania, część III – Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego. Integralną częścią Studium był załącznik graficzny sporządzony w skali 1:10 000. Obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej opisano w części III Studium. W tekście Studium, jak i na załączniku graficznym opisano układ urbanistyczny miasta Przemyśla wraz z zespołem zabytków, cmentarzy, miejsc pamięci narodowej i stanowisk archeologicznych w granicach stref ochrony konserwatorskiej: A, B, C, K (dalej, strefy lub strefy konserwatorskie), w myśl art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu. Strefy A i C stanowiły obszar zamknięty o powierzchni około odpowiednio: 92,36 ha i 1.342 ha, natomiast obszar nazwany w Studium strefą B – był niezamknięty w części południowo-zachodniej i południowo-wschodniej miasta Przemyśla, w związku z czym jego powierzchni nie można było ustalić. Podstawą wyznaczenia stref A, B, C w Studium była decyzja z 20 maja 1972 r.⁹ Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie i WKZ w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków. W tekście Studium wskazano także strefę K dla jednostki Przestrzennej „I – Stare Miasto” i dla Pierścienia Wewnętrznego fortów Twierdzy Przemyśl oraz strefy ochrony stanowisk archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 69-1-103, 109, 110-123)

1.3 Rada Miejska dwukrotnie podjęła uchwały o aktualizacji Studium tj. w 2003 r.¹⁰ (co skutkowało uchwaleniem zmiany Studium¹¹) i w 2010 r.¹² (co skutkowało przystąpieniem do sporządzenia zmiany Studium) które nie dotyczyły obszarów objętych strefami konserwatorskimi. W wyniku oceny aktualności Studium stwierdzono konieczność jego zmodernizowania z uwagi na zmiany legislacyjne, uwarunkowania społeczne, środowiskowe i gospodarcze spowodowane m. in. poszerzeniem granic administracyjnych miasta Przemyśla, a także koniecznością uwzględnienia obwodowego układu komunikacyjnego mającego za cel wyprowadzenie ruchu tranzytowego poza ścisłe centrum miasta Przemyśla. Rada Miejska w 2011 r. podjęła uchwałę¹³ o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium dla obszaru miasta Przemyśla w jego granicach administracyjnych. W uzasadnieniu zapisano, iż aktualizacja ww. dokumentu dotyczy zagadnień określonych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu. Prace nad aktualizacją Studium w czasie trwania czynności kontrolnych nie zostały zakończone.

W Studium dla obszarów objętych strefami konserwatorskimi określono nakazy i zakazy mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków oraz zalecenia konserwatorskie, tj. m. in.:

–w strefie A – Obszar zespołu staromiejskiego o najwyższych rygorach: nadrzędność ochrony i opieki nad zabytkami we wszystkich działaniach zgodnie z decyzją WKZ, bezwzględny priorytet wymagań konserwatorskich przy działalności budowlanej oraz restytucja elementów zatartych.

–w strefie B – Miasto XIX/XX wieczne – nadrzędność ochrony i opieki nad zabytkami we wszystkich działaniach zgodnie z decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie i WKZ z 20 maja 1972 r. w sprawie ustanowienia stref ochrony konserwatorskiej A, B, C. Ponadto podkreślono nadrzędność wymogów konserwatorskich przy działalności budowlanej w sąsiedztwie obiektów i zespołów

⁹ decyzja nr KL II-680/15/82

¹⁰ Uchwała nr 127/2003 z 23 października 2003 r.

¹¹ Uchwała nr 26/2006 z 23 lutego 2006 r.

¹² Uchwała nr 95/2010 z 24 maja 2010 r.

¹³ Uchwała nr 13/2011 z 24 lutego 2011 r.

zabytkowych oraz utrzymanie istniejącej struktury przestrzennej z dopuszczeniem niezbędnych zmian w układzie komunikacyjnym.

-w strefie C – Pierścień wewnętrzny Fortów Twierdzy Przemysł - nadrzędność ochrony krajobrazu miejskiego zgodnie z decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie i WKZ z 20 maja 1972 r. w sprawie ustanowienia stref ochrony konserwatorskiej A, B, C z obowiązkiem analiz przestrzennych dla nowych zespołów architektonicznych, szczególnie w zakresie lokalizacji dominant architektonicznych,

-w strefie K – dla jednostki Przestrzennej I-Stare Miasto - zakaz lokalizacji w jednostkach sąsiadujących ze Starym Miastem obiektów budowlanych i budowli przesłaniających, zniekształcających lub dominujących wyrazem architektonicznym lub plastycznym nad sylwetką Starego Miasta, obowiązek analiz przestrzennych i krajobrazowych dla nowej zabudowy w jednostkach sąsiednich mogącej wpływać na sylwetkę Starego Miasta.

- w strefie K – dla Pierścienia Wewnętrznego fortów Twierdzy Przemysł – zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych w pasie terenu szerokości 100 m od podnóża urządzeń fortecznych bez zgody WKZ, sukcesywna likwidacja istniejących obiektów w strefie, bez zgody WKZ.

- w strefie ochrony stanowisk archeologicznych – obejmująca obszar całego miasta, w którym wyznaczono stanowiska archeologiczne – przy lokalizacji inwestycji należy uwzględnić wytyczne konserwatorskie w zakresie ochrony archeologicznej.

W Studium nie zapisano obowiązku sporządzenia mpzp dla obszarów objętych ochroną konserwatorską.

Jako przykład dobrej praktyki NIK wskazuje uwzględnienie w Studium działań mających za zadanie ustalenie dopuszczalnych funkcji i środków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania terenów miasta na których występują unikalne pozostałości wielokulturowego dziedzictwa charakterystyczne wyłącznie dla ziemi przemyskiej.

(dowód: akta kontroli str. 69-101, 104-108, 159)

1.4 W Urzędzie prowadzony był rejestr mpzp oraz wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu. Dla każdej wnioskowanej sprawy zostały założone akta, w których gromadzono dokumenty z nią związane. Sprawy te rejestrowano zgodnie z rzeczowym wykazem akt¹⁴. W latach 2008-2013 wpłynęło ogółem 59 wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp, w tym odpowiednio: 11, 12, 13, 8, 6 i 9. Wszyscy wnioskujący o uchwalenie lub zmianę mpzp z puli 11 objętych badaniem (tj. 18,6 %) uzyskali odpowiedzi z Urzędu o sposobie załatwienia ich spraw w terminach od 6 do 36 dni, co było zgodne z art. 35 kpa. W rejestrze mpzp zaewidencjonowano łącznie 55 mpzp, w tym 32 (tj. 58 %) obejmowały obszary objęte ochroną konserwatorską. W latach 2008-2013 uchwalono 23 mpzp, w tym 13 (tj. 56 %) dotyczyło terenów dla których ustalone zostały w Studium strefy konserwatorskie.

(dowód: akta kontroli str. 124-146)

1.5. Uchylone na mocy art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu Miejskowy Plan Ogólny z 1987 r.¹⁵ oraz Miejskowy Plan Szczegółowy Zagospodarowania Przestrzennego

¹⁴ Zarządzenie nr 5/2006 Kierownika Biura Rozwoju Miasta Przemysła z 28 grudnia 2006 r., zarządzenie nr 2/2010 Kierownika Biura Rozwoju Miasta Przemysła z 8 lutego 2010 r., Zarządzenie nr 1/2012 z 17 stycznia 2012 r. Dyrektora Biura Rozwoju Miasta Przemysła Przemysła z 17 stycznia 2012 r.

¹⁵ Uchwała Miejskiej Rady Narodowej w Przemysłu nr 16XVIII/87 z 29 czerwca 1987 r.

i Rewaloryzacji Zespołu Starego Miasta w Przemyślu z 1988 r.¹⁶ obejmowały obszary, dla których wyznaczono strefy konserwatorskie. Kontynuacja ustaleń przyjętych w ww. planach w zakresie ochrony konserwatorskiej polegała na uchwaleniu 32 aktualnie obowiązujących mpzp, w których zawarto wytyczne w zakresie ochrony zabytków na terenie miasta Przemyśla.

(dowód: akta kontroli str.147-154)

1.6. Aktualnie obowiązuje 56 mpzp o łącznej powierzchni 1.483,002 ha, co stanowi 32,11 % powierzchni miasta Przemyśla (wynosi ona 4.618,00 ha). Strefy konserwatorskie A i C stanowią tereny o łącznej powierzchni 1434,36 ha, w tym strefa A – 92,36 ha, strefa C – 1.342,0 ha. Prezydent Przemyśla w myśl art. 22 ust. 4 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁷ (dalej ustawa o ochronie zabytków) prowadził gez, w której na dzień 24 czerwca 2014 r. zaewidencjonowano 1657 obiektów. Spośród 32 obowiązujących mpzp, które obejmują tereny na których ustanowiono strefy konserwatorskie, badaniem objęto cztery o następujących powierzchniach: tj. mpzp Rynek 05/06 z 2007 r. ¹⁸ (3,07 ha) mpzp Stare Miasto I z 2010 r.¹⁹ (6,11 ha), Mały Rynek z 2008 r.²⁰ (2,04 ha) i mpzp Batorego I z 2006 r.²¹ (1,68 ha).

Procentowy udział ww. mpzp w powierzchni miasta Przemyśla wynosił odpowiednio: 0,06, 0,13, 0,044 i 0,036. W badanych mpzp ujęto zabytki i związane z nimi strefy konserwatorskie, i tak:

(dowód: akta kontroli str. 54-58, 148-158)

- mpzp Rynek 05/06 – ustalenia w zakresie ochrony konserwatorskiej zawarte w § 2 ust. 7 ww. mpzp, dotyczą układu urbanistycznego, ochrony archeologicznej i ochrony wszystkich obiektów architektonicznych usytuowanych w pierzejach rynku, w obrębie Placu Dominikańskiego, przy ulicach: Grodzkiej, Ratuszowej, Mostowej, Asnyka i Fredry w związku z wpisaniem ich do rejestru zabytków i na podstawie indywidualnych wpisów do rejestru zabytków, ustalonych dla poszczególnych obiektów historycznych²² oraz zabytków ruchomych. W ramach przepisów zawartych w § 2 ust. 8 ww. mpzp zawarto ustalenia kształtujące zasady ochrony konserwatorskiej w odniesieniu do działań inwestycyjnych na obszarze objętym ww. mpzp, tj. m. in. : zakaz budowy obiektów gospodarczych i garażowych, stosowania w elewacjach budynków okładzin z tworzyw sztucznych i pokrycia dachu z blachy trapezowej (...).

(dowód: akta kontroli str. 160-171)

- mpzp Mały Rynek - ochroną konserwatorską objęto: układ urbanistyczny, obszary ochrony archeologicznej i obiekty architektoniczne usytuowane przy ulicach: Św. Józefa, Ks. Piotra Skargi, Jana Kasprowicza, Stefana Żeromskiego, wpisane do rejestru zabytków, w obrębie stref konserwatorskich: A i B oraz na podstawie indywidualnych wpisów do rejestru zabytków, ustalonych dla poszczególnych

¹⁶ Uchwała Miejskiej Rady Narodowej w Przemyślu nr 20/XXV/88 z 26 lutego 1988 r.

¹⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568

¹⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Przemyślu nr 254/07 z 29 listopada 2007 r.

¹⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Przemyślu nr 96/2010 z 24 maja 2010 r.,

²⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Przemyślu nr 26/2008 z 28 lutego 2008 r.

²¹ Uchwała Rady Miejskiej w Przemyślu nr 101/2006 z 22 czerwca 2006 r.

²² A-302, A-303, A-347, A-412, A-8/340/Z, A-914, A-416, A-153, A-919, A-67/108, A-920, A-306, A-921, A-794, A-103, A-97, A-104, A-105, A-106, A-63, A-199

obiektów historycznych²³. W przepisach szczegółowych ww. mpzp zawarto m.in. zasady kształtowania terenów przestrzeni publicznej, zabudowy usługowo-handlowej, zabudowy mieszkaniowo-usługowej (...).

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 172-179)

- mpzp Stare Miasto I - zapisy w zakresie ochrony konserwatorskiej zawarto w § 2 ust. 2 ww. mpzp. Ustalono ochronę całego obszaru Starego Miasta objętego mpzp jako Strefy Ochrony, obejmującej: układ urbanistyczny wpisany do rejestru zabytków i oznaczony na rysunku mpzp symbolem A-705/709, budynki wpisane do rejestru zabytków i oznaczone na rysunku mpzp symbolami A²⁴, ulice i pierzeje zabudowy wzdłuż siedmiu ulic²⁵ wpisane do rejestru zabytków i oznaczone na rysunku mpzp symbolami A²⁶, stanowiska archeologiczne na obszarze mpzp, budynki wpisane do ewidencji zabytków miasta Przemyśla i oznaczone na rysunku mpzp symbolami: Ew-1 do Ew-27, fragmenty murów obronnych, inne obiekty budowlane wymienione w przepisach szczegółowych. W przepisach szczegółowych ww. mpzp w rozdziale drugim przyjęto ustalenia kształtujące zasady ochrony konserwatorskiej w odniesieniu do obszaru objętego mpzp w zakresie działań inwestycyjnych polegające m. in. na: odpowiednim kształtowaniu formy architektonicznej obiektów poprzez m. in. określenie obowiązującej linii zabudowy od dróg, ciągów pieszych i jezdnych, maksymalnej wysokości zabudowy, dopuszczalnych kształtów i wysokości dachów, zakazie budowy garaży naziemnych, budynków gospodarczych, wiat, obiektów tymczasowych, wyznaczeniem terenów dróg publicznych dojazdowych, terenów ciągów pieszo-jezdnych (...).

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 180-195)

- mpzp Batorego I - ustalenia w zakresie ochrony konserwatorskiej zawarto w § 2 ust. 1 pkt 1 ww. części tekstowej ww. mpzp. W obszarze objętym mpzp Batorego I, znajdują się relikty systemu umocnień rdzenia XIX w. Twierdzy Przemyśl – Bateria 13 - całość obszaru objęta ww. mpzp podlega ochronie konserwatorskiej na podstawie przepisów szczególnych o ochronie dóbr kultury. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawarto w przepisach szczególnych ww. mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 196-200)

1.7 W okresie obowiązywania Studium dwukrotnie dokonano oceny jego aktualności tj. w 2003 r.²⁷ i w 2010 r.²⁸ W konsekwencji w 2006 r. zaktualizowano w całości Studium z 2000 r. w granicach administracyjnych miasta Przemyśla, a w 2011 r.²⁹ podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia drugiej zmiany Studium z uwagi na potrzebę jego dostosowania do przepisów zawartych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 159)

W celu dokonania oceny aktualności i przeprowadzenia analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Przemyśla w latach 2008-2013 organ

²³ A 888, A 293

²⁴ A-499, A-204, A-188, A-260, A-671, A-821, A-143, A-117, A-500, A-501, A-502, A-503, A-504, A-210, A-457, A-427, A-519, A-524, A-525, A-528, A-536, A-539, A-540.

²⁵ Rybia, Jagiellońska, Kazimierza Wielkiego, Tadeusza Kościuszki, Ratuszowa, Wałowa, Franciszkańska

²⁶ A-519, 524, 525, 528, 536, 539, 540

²⁷ Uchwała nr 127/2003 z 23 października 2003 r.

²⁸ Uchwała nr 95/2010 z 24 maja 2010 r.

²⁹ Uchwała nr 13/2011 z 24 lutego 2011 r.

poddał analizie 23 mpzp w zakresie m. in. działań inwestycyjnych podejmowanych w oparciu o ustalenia przedmiotowych mpzp oraz w zakresie zgodności mpzp z wymogami ustawowymi, w myśl art. 32 ustawy o planowaniu. Rezultatem dokonanych ustaleń było podjęcie w ww. okresie przez Radę Miejską 23 uchwał dotyczących oceny aktualności mpzp, w tym 15 odnosiło się do mpzp, w których ujęto obszary znajdujące się w strefach ochrony konserwatorskiej, z tego: trzy mpzp obejmowały tereny położone w strefie A, trzy – w strefie B i dziewięć - w strefie C (trzy częściowo). Objęte badaniem cztery uchwały Rady Miejskiej w Przemyślu w sprawie aktualności mpzp³⁰ (tj. 26,6 %) zawierały zagadnienia ochrony zabytków i stref ochrony konserwatorskiej, tj. m. in.: statystycznie, w zależności od występowania na danym terenie, określono stanowiska archeologiczne, obiekty zabudowy o walorach szczególnie cennych podlegających ochronie, powierzchnię terenów objętych ochroną konserwatorską, ilości obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Wyniki analiz mpzp podsumowane w ocenach aktualności mpzp podlegały każdorazowo opiniowaniu przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (dalej MKUA). Rada Miejska po zapoznaniu się z opiniami MKUA w sprawie oceny aktualności mpzp podjęła uchwały, w których stwierdziła aktualność ocenianych mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 201-223)

W Urzędzie zrealizowany został wymóg art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym w celu oceny aktualności Studium i mpzp Prezydent dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta i opracował wieloletnie programy ich sporządzania. Poza tym przekazywał Radzie Miejskiej w Przemyślu wyniki ww. analiz, co najmniej raz w czasie kadencji. W czasie prezydentury Pana Roberta Chomy w latach 2006-2010 i 2010-2014 podjęto odpowiednio 18 i 23 uchwały dotyczące oceny aktualności mpzp oraz jedną - w sprawie oceny aktualności Studium (w kadencji 2006-2010).

(dowód: akta kontroli str. 159, 201-205, 224-232)

W Urzędzie opracowany został Wieloletni Program Sporządzania Miejsowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego (dalej Wieloletni Plan), który w latach 2008-2013 Prezydent dziesięciokrotnie zmieniał zarządzeniami dostosowując go do aktualnych potrzeb miasta. Wieloletni Program określał zakres obszarów wskazanych do objęcia opracowaniem nowych mpzp w formie opisowej, a w części graficznej – przedstawiał orientacyjne obszary do objęcia opracowaniami. Wieloletni Program przewidywał sporządzanie mpzp w ramach obszarów zadań publicznych, tj. wizerunek miasta, zadania ponadlokalne oraz celu publicznego, obszar rozwoju infrastruktury i obszary rozwoju miasta oraz obszary zadań lokalnych i indywidualnych, tj. wnioski indywidualne.

(dowód: akta kontroli str. 224-231)

W okresie objętym badaniem Prezydent na bieżąco oceniał postępy w opracowywanych mpzp dokonując m. in. weryfikacji procentowego udziału powierzchni miasta do powierzchni obszaru objętego obowiązującymi mpzp, i tak stan pokrycia miasta Przemyśla kształtował się następująco: w roku 2008 – 14,01 %, na dzień 31 grudnia 2013 r. – 31,9 %. Ponadto podejmował działania związane

³⁰ Uchwała nr 252/2012 z 29 listopada 2012 r. w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Winna Góra I, Uchwała nr 253/2012 z 29 listopada 2012 r w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedle Chrobrego I/04., uchwała nr 255/2010 z 28 października 2010 r. w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Jagiellońska, uchwała nr 254/2010 z 28 października 2010 r. w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kwartał XXI.

z badaniem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy polegające m. in. na: analizie rejestru graficznego wydawanych decyzji o wz, o licp i pozwoleń na budowę, rejestru wniosków o zmianę lub sporządzenie mpzp, opracowań strategicznych np. w zakresie terenów zalewowych, osuwiskowych i konserwatorskich, ocenie stanu zainwestowania w terenie i realizacji ustaleń mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 232)

1.8. Zadania własne miasta Przemyśla w zakresie polityki przestrzennej, tj. m. in. opracowywanie projektu Studium i mpzp realizowało Biuro Rozwoju Miasta Przemyśla (dalej BRM) działające w formie jednostki budżetowej, powołane przez Radę Miejską 23 października 2003 r.³¹. W BRM zatrudnionych było pięciu uprawnionych urbanistów wpisanych na listę członków Południowej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Katowicach³², którzy opracowywali zarówno Studium jak i mpzp oraz decyzje o wz i o licp, zakres wykonywanych przez nich zadań został uregulowany w formie przydziałów czynności.

(dowód: akta kontroli str. 233-270)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W obowiązującym Studium miasta Przemyśla obszar nazwany strefą ochrony konserwatorskiej B nie został zamknięty. W strefach ochrony konserwatorskiej A, B, C zapisanych w części tekstowej Studium, obowiązywały określone i dla każdej ze stref inne, ograniczenia, zakazy i nakazy. Brak granicy pomiędzy strefą B i C uniemożliwił jednoznaczne określenie warunków konserwatorskich i formułowanie wytycznych konserwatorskich dla tych obszarów. Ponadto w świetle przepisu § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury dnia sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy : (...) rysunek projektu studium powinien zawierać określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu tj. m. in. obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 10 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy). Pani Joanna Balawender-Wcisło Dyrektor BRM – jednostki sporządzającej projekt obowiązującego Studium wyjaśniła m. in., że: (...) strefy ochrony konserwatorskiej A, B, C wyznaczone zostały w Studium na podstawie decyzji WKZ z 20 maja 1972 r.³³, ponadto ochroną konserwatorską objęty jest układ urbanistyczny wpisany do rejestru zabytków z określeniem stref ochrony konserwatorskiej A, B, i C. Mając powyższe na uwadze, granice stref A, B, C nie są nowym elementem określonym i wyznaczonym przez autorów Studium, a jedynie przeniesieniem informacji z ww. decyzji jako uwarunkowania wynikające z dokumentów i decyzji odrębnych, które wprowadza się do tego dokumentu bez korekty. Autorzy Studium nie mogą w związku z tym odpowiadać za nieścisłości zawarte w ww. decyzji w postaci nieodmknięcia strefy B. Dodała, że BRM sygnalizowało problemy z przenoszeniem zakresu stref konserwatorskich określonych w decyzji WKZ z 1972 r. z uwagi na nieczytelność załącznika graficznego, który sporządzony został na mapach katastralnych, a które uniemożliwiają poprawne przeniesienie granic na aktualne mapy zasadnicze czy ewidencyjne, na których sporządzane są opracowania planistyczne. Pani Dyrektor poinformowała, że obowiązujące Studium zostało pozytywnie zaopiniowane przez Podkarpackiego WKZ 6 grudnia 2005 r.³⁴.

³¹ Uchwała nr 116/2003 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 23 października 2003 r.

³² T. R. - KT-394, J. N. - KT-310, J. D. - KT-397, W. M. - KT-309, J. Sz. - KT-429 – wszyscy posiadali wykształcenie wyższe, tj. mgr inż. architekt

³³ Decyzja nr I.dz.KL.II-680/15/72, nr rejestru Ks.A-705 w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków.

³⁴ Opinia Podkarpackiego WKZ znak: UOZ-1-7041/29/05 z 6 grudnia 2005 r.

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

2. Ocena prowadzenia gminnej ewidencji zabytków.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 1 pkt 5 i art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych³⁵ (dalej zmieniona ustawa o ochronie zabytków) WKZ zobowiązany został do przekazania Prezydentowi wykazu obiektów zabytkowych wchodzących w skład gez. Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków z terenu miasta Przemyśla oraz wykaz obiektów wykreślonych z gez został przekazany do Urzędu przez WKZ pismem z 5 grudnia 2010 r.³⁶ Pismo to wpłynęło do Urzędu 17 grudnia 2010 r., a więc 12 dni po ustawowym terminie tj. do 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy czyli do 5 grudnia 2010 r. W ww. piśmie WKZ poinformował, że wykaz obiektów zabytkowych wchodzących w skład gminnej ewidencji zabytków został przekazany do Urzędu 13 września 2002 r. i należy go traktować jako wykaz przekazany zgodnie z art. 1 pkt 5 i art. 7 zmienionej ustawy o ochronie zabytków. Do pisma załączono wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków, wykaz obiektów wykreślonych i proponowanych do wprowadzenia do gez. Dane przekazano na nośniku elektronicznym, tj. płycie CD. W Urzędzie została założona gez, w myśl art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z przekazaniem Prezydentowi Przemyśla przez WKZ wykazem obiektów zabytkowych, o którym mowa w art. 7 zmienionej ustawy o ochronie zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 280-342)

2.2. – 2.3. W Urzędzie została założona gez, która prowadzona była w formie elektronicznego folderu w programie Microsoft Word. W folderze tym znajdowały się karty adresowe, o których mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, zgromadzone w plikach według nazw ulic miasta Przemyśla. Karty adresowe zawierały szczegółowy opis obiektów ewidencyjnych wraz z fotografiami. Jako przykład dobrej praktyki, należy podkreślić umieszczanie w ww. kartach fotografii zabytkowych elementów architektonicznych charakterystycznych dla danego obiektu, dzięki którym w razie zniszczenia fragmentu budowli można je odtworzyć. Urząd nie posiadał gez w wersji papierowej. W gez zarejestrowanych było na dzień 24 czerwca 2014 r. 1657 obiektów. Spis obiektów ujętych w gez (w formie papierowej) wykonany był w formie czterech aneksów do Programu Opieki nad Zabytkami. Układ obiektów w ww. aneksach był odmienny od układu kart adresowych w elektronicznej gez, w celu odszukania obiektów ewidencyjnych w Programie tj.:

- wyszczególnione obiekty Twierdzy Przemyśl i zaplecza (aneks nr 2 i 3 do Programu Opieki nad Zabytkami),
- obiekty wpisane do rejestru zabytków (aneks nr 4 do Programu Opieki nad Zabytkami).

Wgląd do elektronicznej bazy gez posiadał jeden pracownik obsługujący gez. Inni pracownicy na swoich stanowiskach pracy nie mieli możliwości wglądu w bazę danych gez. Urząd posiadał jedną kopię zapasową gez na dysku zewnętrznym ADATA CH11. W razie nieobecności pracownika obsługującego gez, dostęp do niej

³⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 474

³⁶ Pismo znak UOZ-4-4148/410/2010 r.

poprzez dysk zewnętrzny posiadała druga osoba zajmująca się ochroną zabytków. Karty adresowe sukcesywnie sporządzano od 2004 r. z uwagi na dużą ilość obiektów zabytkowych na terenie miasta Przemyśla. Losowo wybrane 33 karty adresowe z lat 2009-2013 zawierały następujące dane: obiekt, obecna funkcja, materiały, datowanie, miejscowość, gmina, powiat, województwo, kod pocztowy, adres, lokalizacja, lokalizacja archeologiczna, numer ewidencyjny działki, własność, rodzaj użytkowania, informacja o ochronie, stan zachowania, wpisujący dane, data wykonania ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 343-345, 362-364, 414-416)

2.4. WKZ poinformował, iż w latach 2008-2013 trzy podmioty³⁷ wnioskowoły o wykreślenie z rejestru zabytków czterech obiektów znajdujących się na terenie miasta Przemyśla tj.: budynek nr 21 w zespole koszar wojskowych z XIX wieku i część działki zespołu koszar przy ulicy Okrzei, część Zespołu Koszar Wojskowych przy ulicy Słowackiego oraz budynek obory, będący częścią zespołu folwarcznego Lubomirskich w Przemyślu - Bakończycach. W trzech z czterech wnioskowanych sprawach Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej Minister Kultury) orzekł³⁸ o wykreśleniu obiektów z rejestru zabytków argumentując to m. in. ich złym stanem technicznym i nie kwalifikowaniem się do użytkowania, a także znikomymi wartościami historycznymi i architektonicznymi. W odniesieniu do wniosku o wykreślenie części Zespołu Koszar Wojskowych przy ulicy Słowackiego, Minister Kultury odmówił skreślenia z rejestru zabytków ww. obiektu, uzasadniając to m.in. tym, iż zespół koszar nr IV 10 Galicyjskiego Pułku Piechoty przy ulicy Słowackiego oraz sąsiedni zespół szpitala garnizonowego są najlepiej zachowanymi zespołami koszarowymi Twierdzy Przemyśl. Zły stan techniczny obiektu i konieczność przeprowadzenia remontu nie dyskwalifikowały jego wartości zabytkowej oraz możliwości adaptacji do nowej funkcji użytkowej. O wpis do rejestru zabytków wnioskowoła łącznie 36 podmiotów, w tym Gmina Miejska Przemyśl wystosowała 11 wniosków o wpisanie obiektów do rejestru zabytków, WKZ – 3, inni właściciele i użytkownicy nieruchomości – 22. Wnioskujący argumentowali wpis obiektów do rejestru zabytków ich wartościami artystycznymi i historycznymi, a także częściową ochroną wynikającą z ich ujęcia w decyzji³⁹ WKZ z 20 maja 1972, r. na podstawie której wpisany został układ urbanistyczny miasta Przemyśla do rejestru zabytków pod pozycją A-705/709. W okresie objętym badaniem do Urzędu nie wpłynęły wnioski o wprowadzenie lub skreślenie zabytku z rejestru lub ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 346-359)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Objęte badaniem losowym karty adresowe wykonane po 2 czerwca 2011 r., a więc po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków w ilości sześciu sztuk (z 2012 r.) wykonane zostały niezgodnie ze wzorem zawartym w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. W objętych badaniem kartach adresowych ujęto 18 wypełnionych rubryk, w których zawarto następujące dane: obiekt, obecna funkcja, materiał, datowanie, miejscowość, gmina, powiat, województwo, kod pocztowy, adres, lokalizacja, lokalizacja archeologiczna, numer ewidencyjny działki, własność, rodzaj użytkowania, informacje

³⁷ Gmina Miejska Przemyśl, Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Lublinie, Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemyślu

³⁸Decyzja nr DOZ-ML-500-07(5976/07)/08 z 23 lipca 2008 r., decyzja nr DOZ-OAiK-6700/817/11(BKW) z 15 listopada 2011 r.,

³⁹Decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie nr KL II-680/15/82 z 20 maja 1972 r.

o ochronie, rodzaje zagrożeń. Zgodnie z § 17 ww. rozporządzenia oraz wzorem zawartym w załączniku nr 6 do ww. rozporządzenia karta adresowa powinna zawierać następujące rubryki: nazwa, czas powstania, miejscowość, adres, przynależność administracyjna, formy ochrony, opracowanie karty adresowej, fotografia z opisem (...). Pani Beata Kot główny specjalista ds. ochrony zabytków wyjaśniła, m. in. że: (...) karty adresowe były opracowywane od 2004 r. dla potrzeb Programu Opieki nad Zabytkami, na podstawie § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. Z uwagi na fakt, iż rozporządzenie to nie określało wzoru karty adresowej, został on opracowany przez pracownika na stanowisku ds. ochrony zabytków zgodnie z wymogami wyszczególnionymi w ww. rozporządzeniu. Karty adresowe ze względu na ich dużą ilość – początkowo 2500 – były opracowywane według jednolitego, wcześniej przyjętego wzoru. Dodała, że z uwagi na konieczność dotrzymania ustawowych terminów oraz weryfikację obiektów zabytkowych w terenie nie wykonano zmiany kart adresowych ze względów organizacyjnych uznając, że dane zawarte w karcie adresowej są spójne z obecnym wzorem i spełniają wymogi ww. Programu.

2. Karty adresowe, które sporządzono po 2 czerwca 2011 r. powinny zostać podpisane przez autora opracowania, do czego obligował wzór karty adresowej zabytku nieruchomego zawarty w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków. Jednak obowiązek ten w Urzędzie nie został zrealizowany, gdyż jak wspomniano cała geoz prowadzona była wyłącznie w formie elektronicznej, a pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie zadań związanych z ochroną zabytków nie dysponowali bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁴⁰. Pani Beata Kot główny specjalista ds. ochrony zabytków wyjaśniła, m. in. że: (...) w rozporządzeniu z 2004 r. w sprawie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków nie zamieszczono wzoru karty adresowej i nie wskazano konieczności jej podpisywania przez osobę sporządzającą kartę. W opracowanym w Urzędzie wzorze karty adresowej umieszczono rubrykę, w której wpisywano imię i nazwisko autora opracowania. Dodała, że pracownicy zajmujący się ochroną zabytków nie posługiwali się podpisami elektronicznymi. W czasie trwania czynności kontrolnych założono geoz w formie papierowej. Karty adresowe zostały wydrukowane.

(dowód: akta kontroli str. 298-342, 271-273, 278-279, 413)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Rada Miejska stosownie do postanowień art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków uchwaliła 20 grudnia 2012 r. po uzyskaniu pozytywnej opinii WKZ 24 lutego 2010 r. Program Opieki nad Zabytkami⁴¹, który został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego 3 stycznia 2013 r. pozycja 50.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.

⁴¹ Uchwała nr 297/2012 Rady Miejskiej w Przemyślu z 20 grudnia 2012 r.

3.2. Program Opieki nad Zabytkami sporządzono zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 87 ust. 2 pkt. 1-6 ww. ustawy. Nie uwzględniono wprost w ww. opracowaniu przedsięwzięć umożliwiających tworzenia miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Pani Beata Kot wyjaśniła, w. in., że: (...) w części VIII Programu wymieniono trzy priorytety zawierające zadania, których realizacja wiąże się z tworzeniem miejsc pracy zarówno w strukturach miasta lub w ramach zadań zleconych - jako przykład podała usługi okołoturystyczne, tj. udostępnianie turystom tzw. Rezerwatu archeologicznego pod prezbiterium katedry łacińskiej z relikiami rotundy św. Mikołaja, wykonanie trasy podziemnej w rynku, promocja szlaku turystycznego z zapleczem gastronomicznym w zespole Domku Ogrodnika, w którym Park Miejski byłby łącznikiem spajającym Zamek Kazimierzowski i relikty zachodniej linii wewnętrznej Twierdzy Przemysł z przejściem na Zniesienie (...). W ww. Programie zawarto zaplanowane działania w zakresie zasobu zabytkowego miasta Przemysła dotyczące zadań koniecznych do realizacji w perspektywie wieloletniej, w celu przywrócenia zabytkom miasta właściwych im walorów historycznych i estetycznych. Przedsięwzięcia te ujęto w trzy priorytety, tj. I Rewaloryzacja dziedzictwa kulturowego, jako element rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, II Ochrona i świadome kształtowanie krajobrazu kulturowego, III Badania i dokumentacja dziedzictwa kulturowego oraz promocja i edukacja służące budowaniu tożsamości. W ramach działań określonych dla Priorytetu II zaplanowano opracowanie mpzp dla terenu miasta średniowiecznego łącznie z obrzeżami i terenami dwóch placów przedmiejskich, tj. Plac na Bramie i Plac Konstytucji, dla terenu dzielnicy willowej tzw. Kreyczówki usytuowanej w granicach ulic Tarnawskiego i Leszczyńskiego i tzw. Sontagówki pomiędzy ulicą Grunwaldzką i Wybrzeżem Jana Pawła II oraz dla terenów wskazanych do ochrony w Studium. W ww. Programie nie uwzględniono postanowień odnośnie środków finansowych niezbędnych do opracowania i uchwalenia mpzp dla obszarów stref konserwatorskich związanej z zabytkami. W ww. Programie opisano obiekty historyczne układu przestrzennego miasta będące wynikiem wielowiekowych nawarstwień kulturowych, tj. ogólne założenia urbanistyczne, zabytki sakralne (w tym: 10 kościołów i zespołów kościelno-klasztornych), cztery cerkwie, dwie synagogi, dwie kaplice szpitalne i cmentarne), kapliczki, założenia rezydencjonalne i parkowe (zespół pałacowo-parkowy Lubomirskich na Bakończycach), zabytki nieruchome świeckie, budownictwo obronne (zamek zbudowany przez Kazimierza Wielkiego z około 1340 r. oraz obwarowania miejskie), 17 cmentarzy, zabytki ruchome, zabytki ruchome w zbiorach muzealnych, zabytki archeologiczne, fortyfikacje rdzenia Twierdzy Przemysł - obwód Noyon (rozmieszczony w trzech grupach obiektów: fortyfikacje rdzenia Twierdzy z 46 zaewidencjonowanymi obiektami, fortyfikacje pierwszego pierścienia Twierdzy, tzw. linia wspierająca z 9 obiektami fortyfikacyjnymi, fortyfikacja drugiego pierścienia twierdzy złożona z 41 obiektów). W ww. Programie zapisano, iż większość obszaru miasta podlega ochronie konserwatorskiej na podstawie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego z 1972 r., obejmującego teren miasta do wewnętrznej linii obwarowań Twierdzy Przemysł. W ww. Programie ujęto 1648 zaewidencjonowanych na terenie miasta Przemysła obiektów nieruchomych o charakterze zabytkowym, spośród których 498 wpisano do rejestru zabytków. Do ww. Programu dołączono pięć aneksów: Ewidencja zabytków miasta Przemysła, Ewidencja Twierdzy Pierścieniowej Przemysł - fortyfikacje rdzenia Twierdzy 3, Ewidencja Twierdzy Pierścieniowej Przemysł - zaplecze rdzenia Twierdzy, Rejestr zabytków architektury miasta Przemysła i wykaz stanowisk archeologicznych. W Programie Opieki nad Zabytkami nie określono warunków współpracy z właścicielami zabytków w celu

zapobiegania sytuacjom konfliktowym związanym z wykorzystaniem tych zabytków i ich otoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 360-394, 403, 414-429)

Program Opieki nad Zabytkami opracował wykonawca wyłoniony w wyniku rozstrzygnięcia zapytania ofertowego za kwotę 19.000 zł w terminie zgodnym z umową z 25 maja 2009 r. WKZ pozytywnie zaopiniował ww. Program argumentując wykonanie opracowania zgodnie z instrukcją Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków⁴² oraz dokumentami opracowanymi na poziomie województw i gminy. Założenia programowe w zakresie zasobu zabytkowego miasta Przemyśla miały odniesienie w budżecie kontrolowanej jednostki za 2013 r., i tak: wydatki zaplanowane na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami (zawarte w dziale 92120) wyniosły 20.313.036,00 zł i stanowiły 5,6 % wszystkich środków zaplanowanych na wydatki w 2013 r. Wydatki wykonane ogółem kontrolowanej jednostki ogółem wyniosły 339.038.534,25 zł, w tym – na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami – 19.645.238,00 zł, co stanowiło 5,8 % wydatków zrealizowanych w 2013 r. w Urzędzie Miejskim w Przemyśle.

(dowód: akta kontroli str. 404-409, 395-402, 410-412)

3.3. Z uwagi na uchwalenie ww. Programu 20 grudnia 2013 r. Prezydent nie sporządził sprawozdania, o którym mowa w art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków celem przedstawienia Radzie Miejskiej w Przemyśle. Ww. obligatoryjne czynności polegające na wykonaniu sprawozdania z realizacji Programu zgodnie z wymienionym przepisem powinny być dokonywane co dwa lata.

(dowód: akta kontroli str. 360-364)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2008-2013 do Urzędu wpłynęło 326 wniosków o wydanie decyzji o licp, wydanych zostało 268 decyzji, w tym 230 w strefach konserwatorskich (strefa A – 39, strefa B – 28, strefa C - 163), co stanowiło 85,8% ogółu wydanych decyzji. Ponadto w jednej sprawie odmówiono wydania decyzji o licp, osiem postępowań zawieszono, dwa umorzono. W okresie objętym kontrolą w jednej sprawie zawieszono zostało postępowanie administracyjne na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od czasu złożenia wniosku, stosownie do uregulowań art. 58 ustawy o planowaniu, z powodu sporządzania mpzp na wnioskowanym obszarze. Zawieszono 28 kwietnia 2008 r. postępowanie⁴³ w sprawie wydania decyzji o licp zostało podjęte 10 listopada 2008 r. z powodu stwierdzenia braku możliwości

⁴² Pismo znak: UOZ-1-7041/4/2010 z 24 lutego 2010 r.

⁴³ BGP.II.2/1.73311-16/08

zakończenia prac związanych z opracowaniem i uchwaleniem mppz Park Sportowo-Rekreacyjny I. Postępowanie to zostało zakończone 22 grudnia 2008 r. wydaniem stosownej decyzji o licp.

Inwestorom ustalono lokalizację inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁴, z czego:

- 9- dotyczyło celów publicznych określonych w katalogu z art. 6 pkt 6,
- 7-celów określonych w art. 6 pkt 2,
- 1-celu określonego w art. 6 pkt 10,
- 1-celu określonego w art. 6 pkt 9a.

Badane decyzje o licp zostały wydane przez Prezydenta Przemysła zgodnie z jego kompetencjami co do właściwości i znaczenia danej inwestycji. Decyzje o licp określały warunki wymienione w art. 54 ustawy o planowaniu, tj. m. in. rodzaj inwestycji, warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz linie rozgraniczające teren inwestycji, które wyznaczono na mapie w skali 1:500, 1:1000, 1:1500, 1:2000. Objęte badaniem decyzje o licp zawierały elementy, o których mowa w art. 107 kpa, w tym: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydawania decyzji. Urząd prawidłowo pobrał opłaty skarbowe związane z wydawaniem decyzji o licp od siedmiu podmiotów, w pozostałych 11 sprawach wnioskodawcy nie podlegali opłacie skarbowej w świetle przepisu art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. g i/lub zostali z niej zwolnieni na podstawie art. 7 pkt 3 ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁴⁵. Na ośmiu decyzjach o licp odnotowano fakt uiszczenia opłaty skarbowej zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej zapłaty, do czego w świetle przepisu art. 8 ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej organ był zobligowany. W pozostałych 10 sprawach nie została dokonana ww. adnotacja. W czasie trwania czynności kontrolnych brakujące informacje w ww. kwestii zostały uzupełnione.

(dowód: akta kontroli str. 431-451, 465-468, 474-479, 482-485, 491-495, 501-504, 511, 536-537 C)

We wszystkich 18 zbadanych sprawach zakończonych decyzjami o licp, organ zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w drodze zawiadomienia oraz obwieszczenia, a w 13 (tj. 72 %) - także o wydaniu decyzji. W objętych badaniem postępowaniach przed wydaniem decyzji stronom każdorazowo umożliwiono w myśl art. 10 § 1 kpa wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(dowód: akta kontroli str. 431-451)

4.1.2. W 17 objętych badaniem postępowaniach związanych z wydaniem decyzji o licp w aktach zalegały dokumenty zatytułowane: analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu oraz załączniki graficzne, stanowiące integralne składniki decyzji o licp. W jednej sprawie dokument ten nosił nazwę: wnioski z analizy. W analizach funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto m. in. aktualny stan zainwestowania terenu lokalizacji inwestycji, wnioski wynikające z innych opracowań, ustalenia dotyczące stanu prawnego,

⁴⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm.

ustalenia dotyczące wymagań dla nowej zabudowy, opisane zgodnie z art. 54 ustawy o planowaniu. We wszystkich 18 sprawach załączniki do decyzji były podpisane i opieczątowane przez osoby sporządzające oraz osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta. Projekty decyzji wraz z załącznikami były podpisane i opieczątowane przez sporządzających je członków właściwych izb zawodowych oraz osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta, które każdorazowo sprawdzały projekty decyzji o wz wraz z załącznikami jako dowody w sprawie zgodnie z art. 107 kpa. Fakt przygotowania decyzji o licp przez osobę uprawnioną został odnotowany w dziewięciu sprawach (50 %). Wykonanie projektów wszystkich zbadanych decyzji o licp każdorazowo powierzano pracownikom Urzędu, którzy zostali wpisani na listę izby samorządu zawodowego urbanistów i/lub architektów. W aktach spraw ww. decyzji nie było kopii dokumentów poświadczających wpis ich wykonawców na listę izby samorządu zawodowego urbanistów i/lub architektów.

(dowód: akta kontroli str. 431-451, 469-471, 481, 486-489, 497-499, 505-508,)

4.1.3. Wszystkie zbadane decyzje o licp zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ww. ustawy o planowaniu. Uzgodnień dokonywano w trybie art. 106 § 5 kpa, zgodnie z którym zajęcie stanowiska przez inny organ następuje w drodze postanowienia, na które stronie służy zażalenie oraz w oparciu o uregulowania art. 53 ust. 5 i 5c ustawy o planowaniu w świetle którego w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane (tzw. zgoda milcząca). W badanych decyzjach uzgodnienia były dokonywane m. in. z WKZ – zawsze w trybie art. 106 § 5 kpa, Dyrektorem Okręgowego Urzędu Górniczego w Krośnie (dalej OUG), a ponadto: Zarządem Dróg Miejskich w Przemyślu (dalej ZDM). Czas uzgodnienia z WKZ wynosił od 7 do 18 dni. Niezajęcie stanowiska przez organy uzgadniające wpłynęło na wydłużenie terminów procedowanych spraw w okresie do 16 lipca 2010 r., gdyż zobowiązane były one w ciągu 14 dni załatwić sprawę w myśl art. 10 kpa. Jednak termin ten nie zawsze był przestrzegany przez organy uzgadniające, a Urząd mógł wydać decyzję o licp dopiero po otrzymaniu stanowiska w sprawie uzgodnienia stosownie do postanowień przepisów art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu⁴⁶. Brak doprecyzowania i konsekwencji przepisów w tej kwestii w rezultacie skutkowało wydłużeniem procedowania sześciu spraw⁴⁷ w Urzędzie. Nie wynikało to jednak z zaniedbania czy też braku należytej uwagi ze strony urzędników. Przepis art. 35 § 3 kpa nakazywał załatwienie sprawy w terminie do dwóch miesięcy, z drugiej jednak strony bez stosownych uzgodnień inwestycja celu publicznego nie mogła zostać ustalona. Zmiana przepisów art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu⁴⁸ oraz art. 53 ust. 5, a polegająca na określeniu terminu 65 dni na wydanie decyzji o licp i wprowadzenie tzw. uzgodnienia „milczącego” uregulowała i skróciła cały proces ustalania inwestycji celu publicznego. (dowód: akta kontroli str. 431-451, 472, 490, 500, 509)

4.1.4. W latach 2008-2013 w Urzędzie prowadzono rejestr, w którym ewidencjonowano decyzje o licp zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji

⁴⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 80, poz. 717

⁴⁷ BGP.II.4/1.73311-16/08 z 22 grudnia 2008 r., BGP.II.4/1.73311-35/08 z 16 września 2008 r., BGP.II.1/1.73311-22/09 z 21 lipca 2009 r., BGP.II.4/1.73311-30/09 z 29 września 2009 r., BGP.II.1/1.73311-9/09 z 26 maja 2009 r., BGP.V/1.73311-58/09 z 20 kwietnia 2010 r.

⁴⁸ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych Dz. U. z 2010 r. nr 106, poz. 675-art. 70

inwestycji celu publicznego⁴⁹ (rejestr w sprawie wzoru rejestru decyzji). Rejestr prowadzono w wersji elektronicznej i papierowej, oddzielnie na każdy rok. Decyzje o licp wpisywano chronologicznie według daty wydania. Kolumny rejestru zawierały wpisy, bez skreśleń i poprawek. (dowód: akta kontroli str. 512-524)

4.1.5. Przy procedowaniu spraw 13 decyzji o licp (tj. 72 %) przestrzegano przepisów art. 35 i art. 36 § 1 kpa oraz art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu, w myśl którego właściwy organ wydaje decyzję o licp w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku. Terminy te wynosiły od 11 dni⁵⁰ do 86 dni⁵¹. W sześciu sprawach⁵² organ poinformował strony o niezalutowaniu sprawy w terminie i podał zarówno przyczyny zwłoki jak i nowy termin załatwienia sprawy w myśl art. 36 § 1 kpa. Wojewoda Podkarpacki poinformował, że Gmina przekazywała rejestry decyzji o licp w latach 2010-2013. Kontrola Wojewody Podkarpackiego w zakresie przekazywania danych, nie wykazała przekroczeń terminów w wydawaniu decyzji o licp, w związku z tym nie nałożono kar pieniężnych. (dowód: akta kontroli str. 431-451, 525)

Prezydent Przemyśla przekazywał Marszałkowi Województwa Podkarpackiego kopie decyzji o licp zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 526-535)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W pięciu sprawach⁵³ (z lat 2008-2009) Urząd procedował sprawy związane z wydaniem decyzji o licp z przekroczeniem terminów, o których mowa w art. 35 § 3 kpa tj. powyżej miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane powyżej dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ponadto działał wbrew przepisom art. 36 § 1 kpa gdyż nie zawiadomił stron o przyczynach zwłoki i nie podał nowego terminu załatwienia sprawy. Terminy załatwienia tych spraw wynosiły od 69 do 89 dni. Pani Alicja Strojny Naczelnik Wydziału BGP wyjaśniła m. in., że: (...) rozpatrywanie wniosków o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest postępowaniem skomplikowanym. Sprawy rozpatrywano bez zbędnej zwłoki, a wydłużenie terminów wynikało m. in. ze względu na oczekiwania na uzgodnienia, które trwały dłużej niż 14 dni. Dodała, że należało uzyskać potwierdzenie, że inwestor lub strony (do 2010 r.) nie wniosły zażalenia na wydane postanowienia. Pani Naczelnik wyjaśniła, że niewielka grupa pracowników była obciążana dużą ilością zadań. Podsumowała wyjaśnienia faktem braku kar finansowych określanych przez Wojewodę Podkarpackiego z tytułu ewentualnego przekroczenia terminu rozpatrywania spraw.
2. W pięciu sprawach⁵⁴ z 18 zbadanych (27,7%) w sprawie wydania decyzji o licp kończącej postępowanie Urząd nie poinformował uczestników ani w drodze

⁴⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385

⁵⁰ BGP.6733.52.2011 z 12 września 2011 r.

⁵¹ BGP.V/1.73311-58/09 z 20 kwietnia 2010 r.

⁵² BGP.V/1.73311-58/09 z 20 kwietnia 2010 r., BGP.V.73311-34/10 z 17 sierpnia 2010 r., BGP.6733.9.2013 z 6 maja 2013 r., BGP.6733.22.2013 z 4 października 2013 r., BGP.6733.11.2013 z 22 maja 2013 r., BGP.6733.34.2013 z 31 stycznia 2014 r.

⁵³ BGP.II.4/1.73311-16/08 z 22 grudnia 2008 r., BGP.II.4/1.73311-35/08 z 16 września 2008 r., BGP.II.1/1.73311-22/09 z 21 lipca 2009 r., BGP.II.4/1.73311-30/09 z 29 września 2009 r., BGP.II.1/1.73311-9/09 z 26 maja 2009 r.

⁵⁴ BGP.II.4/1.73311-16/08 z 22 grudnia 2008 r., BGP.II.4/1.73311-35/08 z 16 września 2008 r., BGP.II.1/1.73311-22/09 z 21 lipca 2009 r., BGP.II.4/1.73311-30/09 z 29 września 2009 r., ar

zawiadomienia ani obwieszczenia, naruszając tym samym art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu, który stanowi obowiązek zawiadomienia stron na piśmie m.in. o wydaniu decyzji. Pani Alicja Strojny Naczelnik Wydziału BGP wyjaśniła m. in., że: (...) zarówno inwestorzy jak i właściciele oraz użytkownicy nieruchomości na których zlokalizowano inwestycję celu publicznego zawiadomiono na piśmie o wszczęciu i zakończeniu postępowania, a przed wydaniem decyzji – o zakończeniu kompletowania dokumentacji i finalnie dostarczono stronom decyzję o lipc kończąca postępowanie. Podsumowała, że działając w ten sposób zrealizowano warunki określone w art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu.

NIK nie podziela argumentów zawartych w tym wyjaśnieniu, z uwagi na fakt, iż przepis art. 53 ust. 1 wyraźnie statuuje obowiązek powiadomienia stron uczestniczących w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o lipc nie tylko o wszczęciu, ale również o wydaniu decyzji kończącej proces ustalania inwestycji celu publicznego. NIK zwraca uwagę na fakt, iż w pozostałych 13 zbadanych sprawach czynność tę Urząd zrealizował, uznając za obligatoryjną ochronę interesu publicznego.

3. W dwóch sprawach pracownicy Urzędu nieprawidłowo przyjmowali inny dzień wszczęcia postępowania niż dzień wpływu wniosku, i tak odpowiednio: wniosek zarejestrowano w kancelarii Urzędu 26 listopada 2009 r., zawiadomienie o wszczęciu z dniem 21 listopada 2009 r. i w drugiej sprawie - wniosek wpłynął do Urzędu 10 stycznia 2012 r., zawiadomienie o wszczęciu z dniem 20 stycznia 2012 r. Działanie to było sprzeczne z uregulowaniami art. 61 § 3 kpa, w świetle których datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Pani Alicja Strojny Naczelnik Wydziału BGP wyjaśniła, że: zgodnie z wyjaśnieniami pracowników w powołanych sprawach nastąpiła pomyłka w zamieszczeniu daty wszczęcia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 431-464, 538-543, 724-744)

Ocena częściowa

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

5. Ocena stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy w strefach ochrony konserwatorskiej.

Opis stanu faktycznego

W latach 2008-2013 1048 inwestorów złożyło do Urzędu wnioski celem uzyskania decyzji o wz, w tym odpowiednio: 205, 204, 202, 168, 148, 121. Decyzje pozytywne uzyskało 826 wnioskodawców (78,8 % skutecznie załatwionych spraw), a 26 inwestorom odmówiono wydania decyzji o wz (2,5 %), w tym siedem w strefach konserwatorskich, 23 sprawy zawieszono, w tym 16 w strefach konserwatorskich. W strefach konserwatorskich wydanych zostało łącznie 499 decyzji o wz w tym: 80 - w strefie A, 88 – w strefie B, 331 w strefie C.

Badaniem objęto 18 losowo wybranych decyzji o wz dla przedsięwzięć znajdujących się w strefach konserwatorskich, co stanowiło 1,7% ogółu spraw. Dotyczyły one w sześciu sprawach budynków mieszkalnych i garażowych, a w pozostałych 12 przypadkach – polegały na przebudowie, rozbudowie i zmianie sposobu użytkowania istniejących budynków. W okresie objętym kontrolą jedna sprawa⁵⁵ dla inwestycji położonej w strefie konserwatorskiej A, została zawieszona na okres do 9

⁵⁵ BGP.6730.143.2013

miesiący z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzania mpzp „Dworcowa”. Postępowanie zawieszono 9 grudnia 2013 r., a 19 grudnia 2013 r. Rada Miejska podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia ww. mpzp. Aktualnie sprawa jest w trakcie rozpatrywania. W wymienionych latach Urząd zawiesił postępowania w 15 sprawach o wydanie decyzji wz w strefach konserwatorskich na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy w myśl art. 62 ustawy o planowaniu. Nie było przypadków wznowienia postępowań i wydania decyzji o wz, jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania Rada Miejska nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia mpzp, albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono mpzp lub jego zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 511, 536-537 C, 544, 546-581, 592-604)

Czas jaki upłynął pomiędzy złożeniem wniosków, a wydaniem decyzji o wz wynosił od 20⁵⁶ do 310 dni⁵⁷. Jedenaście spraw z 18 badanych (61 %) procedowano zgodnie z przepisem art. 35 § 3 i § 5 i art. 36 § 1 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 546-581)

Sprawy wniosków o pozwolenie na budowę z terenu miasta Przemyśla realizuje Wydział BGP Urzędu. Po rozpatrzeniu wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, wydawane decyzje są przekazywane na bieżąco pomiędzy referatami Wydziału BGP, w którym także procedowane są sprawy związane z warunkami zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 599, 587)

W latach 2008-2013 do Urzędu wpłynęło 121 skarg, tj. odpowiednio: 16, 33, 19, 18, 17, 18, w tym trzy dotyczyły postępowań w sprawie wydania decyzji o wz (dwie skargi w 2009 r. i jedna w 2011 r.). Skargi wniesiono ustnie do protokołu w czasie przyjęcia stron. Prezydent Przemyśla zbadał zasadność wniesionych protestów i w ustawowym terminie tj. nie później niż w ciągu miesiąca w myśl art. 237 kpa, załatwił skargi.

(dowód: akta kontroli str. 609-622)

4.2.2. – 4.2.3. Projekty objętych badaniem decyzji o wz przygotowane zostały przez architektów, należących do właściwej izby zawodowej. Na projektach 13 (72,2 %) decyzji o wz były wzmianki o autorze, załączniki do decyzji o wz zostały podpisane i opieczątowane przez sporządzającego z podaniem imienia i nazwiska oraz numeru członkowskiego właściwej izby zawodowej. W aktach spraw ww. decyzji nie było kopii dokumentów poświadczających wpis ich wykonawców na listę izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów. Organ każdorazowo dokonywał sprawdzenia kompletności załączników do decyzji o wz. analizą u-a.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 251-270, 546-581)

We wszystkich zbadanych decyzjach o wz, zawierających część tekstową i graficzną ustalono warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu stosownie do wymogów § 1 i § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku

⁵⁶ BGP.II.1/1.73310-192/08 z 17 października 2008 r.

⁵⁷ BGP.II.3/1.73310-111/07/08 z 14 maja 2008 r.

braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy)⁵⁸. We wszystkich 18 decyzjach o wz opisano m. in.: rodzaj zamierzenia budowlanego, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie: ustaleń dotyczących rodzaju zabudowy, warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagań dotyczących ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych wymagań dotyczących osób trzecich, linii rozgraniczających teren inwestycji.

Objęte badaniem decyzje o wz były wydawane po spełnieniu łącznym warunków z katalogu zawartego w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. We wszystkich 18 sprawach o ustalenie warunków zabudowy, w aktach spraw znajdowały się dokumenty graficzne i tekstowe zatytułowane: analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, będące integralnymi składnikami decyzji o wz. W opracowaniach tekstowych analizy u-a opisano m. in. aktualny stan zainwestowania terenu w obszarze analizowanym - gdzie opisano m. in. przeciętne odległości budynków od krawędzi jezdni, przeciętny stosunek powierzchni zabudowy poszczególnych budynków do powierzchni działek zajętych pod te obiekty, przeciętną szerokość elewacji, przeważającą formę zadaszenia (...). Ponadto w analizie u-a opisano ustalenia dotyczące stanu prawnego i wymagań dla nowej zabudowy. Analizy u-a wykonano w myśl art. 53 ust. 3 i art. 64 ustawy o planowaniu. Część graficzną decyzji o wz sporządzono na kopiach mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, tj. na kopii mapy zasadniczej lub mapy katastralnej w skali 1:500 i/lub 1:1000. We wszystkich zbadanych sprawach decyzji o wz dokonano uzgodnień, o których mowa w art. 53 ust. 4, w tym m. in.: z WKZ, w trybie art. 106 § 5 kpa, w tym jedna-zgoda milcząca. Czas dokonanych uzgodnień przez WKZ wynosił od 26 dni⁵⁹ do 6 dni⁶⁰. Objęte badaniem decyzje o wz w każdym przypadku uzgadniano z WKZ, OUG, ZDM. Czas uzgodnień wynoszący powyżej 14 dni i mający wpływ na wydłużenie procesu wydawania decyzji o wz miał miejsce w 12 postępowaniach. (dowód: akta kontroli str. 546-608, 623-710)

4.2.4. W Urzędzie prowadzono rejestr decyzji o wz zgodny z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji. Rejestr prowadzono zarówno w wersji elektronicznej jak i papierowej, oddzielnie na każdy rok. Treści poszczególnych zapisów były zgodne z nagłówkami kolumn. W rejestrze nie stwierdzono zakreśleń korektorem, wszystkie zapisy były jasno i zwięźle zredagowane adekwatnie do zamierzenia budowlanego opisanego w nagłówkach badanych decyzji o wz. (dowód: akta kontroli str. 711-723)

4.2.5. Opracowania projektów decyzji o wz i licp wykonywali pracownicy Urzędu zatrudnieni w BRM oraz w Wydziale BGP należący do Południowej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Katowicach i jedna osoba oprócz tego- do właściwej izby architektów.

(dowód: akta kontroli str. 33-42, 251-270)

⁵⁸ Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1588

⁵⁹ BGP.II.3/1.73310-111/07/08 z 14 maja 2008 r.

⁶⁰ BGP.6730.50.2013 z 7 sierpnia 2013 r.

W ramach procedowania 18 spraw o ustalenie warunków zabudowy, w 12 postępowaniach (66.6 %) organ prawidłowo pobrał opłaty skarbowe w wysokości 107 zł, a w sześciu - zwolnił inwestorów od jej zapłaty. Łącznie w 18 postępowaniach o ustalenie warunków zabudowy w zakresie przedmiotu opłaty skarbowej, jej stawek oraz zwolnień, Urząd działał zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej oraz z załącznikiem do ww. ustawy. Adnotacje o dokonaniu opłaty skarbowej i/lub zwolnieniu znajdowały się na czterech decyzjach o wz, w pozostałych 14 sprawach zostały uzupełnione w czasie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 546-581)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przy wydawaniu siedmiu decyzji o wz⁶¹ z 18 objętych badaniem (38,8%), nie przestrzegano terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, gdyż decyzje te wydano po upływie dwóch miesięcy od daty złożenia wniosków, pomimo odliczenia dni na konieczne uzgodnienia, z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu, w związku z art. 35 § 5 kpa. Pięć spraw procedowano bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, w dwóch postępowaniach o ustalenie warunków zabudowy strony zostały co prawda powiadomione o nowym terminie załatwienia sprawy, ale dopiero po upływie odpowiednio: 83 i 87 dni od wszczęcia postępowania. Sprawy, zakończone ww. decyzjami Urząd procedował w następujących terminach, odpowiednio: 310, 64, 104, 72, 118, 134, 113 dni. Urząd działał wbrew przepisom art. 36 kpa w wymienionych przypadkach, w których nastąpiło przekroczenie terminów określonych art. 35 kpa, gdyż nie zawiadomił stron o niezakończonym terminie, nie podał przyczyn zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy i/lub uczynił to po terminie wskazanym w art. 35 kpa. Pani Alicja Strojny, Naczelnik Wydziału BGP, wyjaśniła m. in., że: (...) wymienione sprawy procedowano przy aktywnym udziale stron, zainteresowani nie wystąpili o zawieszenie postępowań, a nie było przesłanek, aby zawiesić te postępowania z urzędu, dlatego też cały proces prowadzenia tych spraw uległ wydłużeniu w celu wyjaśnienia zaistniałych problemów. Dodała, że dwie sprawy⁶² z uwagi na wysoki stopień skomplikowania wymagały postępowania wyjaśniającego (m. in. w celu ustalenia stron postępowania i zakresu ograniczeń wynikających z zainwestowania zarówno wnioskowanej działki jak i terenów sąsiadujących).
2. W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w sześciu sprawach (33,3 %) Urząd przyjął inną datę wszczęcia postępowania niż dzień doręczenia wniosków. Datą wszczęcia postępowania nie był dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Zgodnie z art. 61 § 3 kpa datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Nieprawidłowość ta dotyczy następujących spraw zakończonych decyzjami o wz: 1) BGP.V/1.73310-165/09 z 14 października 2009 r. wniosek wpłynął do Urzędu 23 lipca 2009 r. – zawiadomienie wysłano 31 lipca 2009 r. o wszczęciu postępowania 24 lipca 2009 r., 2) BGP.6740.1.23.2011 z 14 stycznia 2010 r. wniosek wpłynął do Urzędu 3

⁶¹ BGP.II.3/1.73310-111/07/08 z 14 maja 2008 r., BGP.V/1/73310-165/09 z 14 października 2009 r., BGP.II.1/1.73310-125/08 z 10 listopada 2008 r., BGP.II.4/1.73310-49/09 z 15 maja 2009 r., BGP.V/1.73310-189/09 z 14 stycznia 2010 r., BGP.II.1/1.73310-241/07 z 30 maja 2008 r., BGP.6730.50.2013 z 7 sierpnia 2013 r.

⁶² BGP.II.1/1.73310-241/07 i BGP.6730.50.2013

września 2009 r., zawiadomienie wysłano 19 października 2009 r. o wszczęciu postępowania 16 października 2009 r., 3) BGP.V/1.73310-58/10 z 17 maja 2010 r. wniosek wpłynął do Urzędu 18 marca 2010 r., zawiadomienie wysłano 24 marca 2010 r. o wszczęciu postępowania 19 marca 2010 r., 4) BGP.V/1.73310 z 25 lutego 2012 r. wniosek wpłynął do Urzędu 16 listopada 2010 r., zawiadomienie wysłano 1 grudnia 2010 r. o wszczęciu postępowania 1 grudnia 2010 r., 5) BGP.6730.32.2011 z 4 kwietnia 2011 r. wniosek wpłynął do Urzędu 3 lutego 2011 r., zawiadomienie wysłano 9 lutego 2011 r. o wszczęciu postępowania 7 lutego 2012 r., 6) BGP.6730.50.2013 z 22 lipca 2013 r. wniosek wpłynął 9 maja 2013 r., zawiadomienie wysłano 13 maja 2013 r. o wszczęciu postępowania 10 maja 2013 r. Pani Alicja Strojny Naczelnik Wydziału BGP wyjaśniła m. in., że: (...) W większości przypadków zawiadomienia dokonywano z chwilą przeanalizowania kompletności wniosku lub po jego uzupełnieniu przez wnioskodawcę, doprecyzowaniu zakresu zamierzenia inwestycyjnego i ustaleniu stron postępowania. W niektórych sprawach nastąpiło błędne lub omyłkowe wskazanie w zawiadomieniu daty wszczęcia postępowania. Dodała, że pomyłki te nie miały wpływu na cel, któremu służyło zawiadomienie stron o prowadzonym postępowaniu w danej sprawie. Ponadto zobowiązała pracowników do określenia daty wszczęcia postępowania, jako daty wpływu wniosku do Urzędu.

3. W czterech postępowaniach (22,2 %), tj.: BGP.II.3/1.73310-111/07/08 z 14 maja 2008 r. wniosek wpłynął do Urzędu 29 maja 2007 r., BGP.6730.119.2013 z 9 października 2013 r. wniosek wpłynął 6 sierpnia 2013 r., BGP.6730.122.2013 z 30 października 2013 r. wniosek wpłynął 12 sierpnia 2013 r., BGP.6730.50.2013 r. z 7 sierpnia 2013 r. wniosek wpłynął 2 kwietnia 2013 r. - zawiadomienia o wszczęciu postępowań wysłano do stron w terminach odpowiednio: 20 grudnia 2007 r., 12 sierpnia 2013 r., 20 sierpnia 2013 r., 16 kwietnia 2013 r. nie informując w nich o dacie wszczęcia ww. postępowań. Przedmiotem zawiadomienia z art. 64 § 4 powinna być wyraźna informacja skierowana do strony o wszczęciu postępowania z podaniem jego przedmiotu, sposobu wszczęcia oraz daty. Aby strona mogła czynnie uczestniczyć w postępowaniu musi wiedzieć od kiedy to postępowanie się toczy. Przepis art. 64 § 4 stanowi formę realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, o czym mowa w art. 10 kpa. W ww. sprawach to prawo przysługujące stronom zostało im odebrane, gdyż osoby zaangażowane w poszczególne postępowania administracyjne nie zostały poinformowane o rozpoczęciu biegu terminów. Pani Alicja Strojny Naczelnik Wydziału BGP wyjaśniła m. in., że: (...) w niektórych zawiadomieniach o wszczęciu postępowania nie umieszczono zapisu dotyczącego podania szczegółowej daty wszczęcia postępowania, natomiast informowano strony o złożeniu wniosku i prowadzeniu postępowania, co nie ograniczyło stronom możliwości zapoznania się ze złożonym wnioskiem. Dodała, że powyższe pomyłki nie miały wpływu na cel któremu służyło zawiadomienie stron o prowadzonym postępowaniu w danej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 546-581, 582-598, 725-730, 745-776)

4. W aktach spraw 18 decyzji o wz objętych badaniem analizy u-a nie zawierały matematycznego sposobu obliczania wskaźników dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu. W świetle § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie

sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy wskaźnik wielkości nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. Wypełnienie dyspozycji ww. przepisu nie powinno polegać wyłącznie na podaniu w analizie samego wskaźnika, tj. samego wyniku obliczeń, ale także podanie sposobu tego obliczenia i uzasadnienia przyjętych parametrów. Podanie wyłącznie wyniku obliczeń uniemożliwia weryfikację prawidłowości ustaleń przez organ i strony.

Analizy u-a będące załącznikami do badanych decyzji, mogą stanowić ewentualne wnioski końcowe nieoparte i nieudokumentowane żadnymi matematycznymi wyliczeniami i być treścią wyniku analizy.

Pani Alicja Strojny Naczelnik Wydziału BGP wyjaśniła m. in., że: (...) umieszczenie w analizach wyników sporządzającego analizę funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu jest wprowadzane w projektach decyzji, natomiast metoda pracy przyjęta przez sporządzającego daną analizę i projekt decyzji jest opracowywana indywidualnie. Dodała, że wymagane jest zachowanie warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy. Z uwagi na fakt, iż część decyzji o wz wykonują także pracownicy BRM wyjaśniła w tej sprawie udzieliła Dyrektor BRMPani Joanna Balawender-Wcisło. Pani Dyrektor wyjaśniła m. in., 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. W analizie jest bowiem informacja o parametrach istniejącej w stanie faktycznym zabudowy. Dodała, że ww. rozporządzenie nie określa jednoznacznej metody pracy nad sporządzaną analizą, w związku z tym pozostawia się w tej kwestii pewną swobodę mającą na względzie ład przestrzenny.

NIK nie podziela argumentów zawartych w ww wyjaśnieniach, gdyż zwraca uwagę na obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę pisemności, o której mowa w art. 14 § 1 kpa. Z zasady tej wynika dla organu administracji publicznej obowiązek zachowania formy pisemnej przy utrwalaniu na piśmie wszystkich czynności w postępowaniu, a mających istotne znaczenie prawne dla procedowanej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 546-581, 582-608, 650-710, 745-776)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶³, wnosi o:

1. Zapewnienie podjęcia działań zmierzających do określenia w aktach planistycznych miasta Przemyśla zamkniętej granicy strefy ochrony konserwatorskiej B.

⁶³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

2. Przestrzeganie ustawowych terminów załatwiania spraw przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy.
3. Ustalanie w decyzjach o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o analizę funkcji i cech zabudowy wykonaną z uwzględnieniem matematycznych wyliczeń linii zabudowy, średnich wskaźników wielkości powierzchni nowej zabudowy, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki i geometrii dachów dostosowanej do zabudowy sąsiedniej.
4. Umieszczanie w aktach spraw, wykonywanych przed sporządzeniem projektu decyzji o warunkach zabudowy analiz urbanistyczno-architektonicznych, jako dowodu w sprawie, zgodnie z przepisami § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, dnia sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis

