



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-04/2014

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>	Władysław Tabasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 90276 z dnia 14.04.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Baranowie Sandomierskim, ul. Gen. Okulickiego 1 (zwany dalej Urzędem).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Hynowski, Burmistrz Miasta i Gminy Baranów Sandomierski, od dnia 2 grudnia 2010 r. (poprzednio – Burmistrzem był Mirosław Pluta) (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.¹

Uzasadnienie

Urząd dysponował Studium uchwalonym przez Radę Miasta i Gminy nr XLIV/279/2002 z dnia 28 sierpnia 2002 roku. W studium znajdowały się zapisy dotyczące ochrony zabytków oraz związanych z nimi stref ochrony. Pięciokrotnie poddawano zmianie zapisy Studium uwarunkowań. Projekt ostatniej zmiany do dnia zakończenia kontroli pozostawał w opiniowaniu Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków². Obowiązujące Studium uwarunkowań i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego były sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i każdorazowo podlegały uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W okresie objętym kontrolą Burmistrz wykonał analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym lecz nie przedkładał jej Radzie Miejskiej do akceptacji.

Gmina nie posiadała gminnej ewidencji zabytków oraz nie sporządziła programu ochrony zabytków.

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 wyjaśnienia.

² zwanym dalej WKZ.

Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (licp) oraz decyzje o warunkach zabudowy (wz) zawierały wszystkie elementy wynikające z art. 107 kpa jednak do decyzji dołączano zamiast wyniku analizy, analizę architektoniczno-urbanistyczną. Wszystkie badane decyzje licp były wydane w terminie natomiast tylko 17% decyzji wz zostało wydanych w terminie ustawowym. Wydane decyzje były odnotowywane w rejestrach prowadzonych w układzie rocznym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar problemowy 1 - Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy (zwane dalej Studium uwarunkowań), jego aktualizacja i wprowadzanie zmian wynikających z przepisów odrębnych oraz realizacji celów związanych z ochroną zabytków.

Opis stanu
faktycznego

6.1.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu, w Referacie Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego, utworzono jednoosobowe stanowisko pracy do spraw zagospodarowania przestrzennego i architektury. W zakresie zadań osoby zatrudnionej na tym stanowisku, przewidziano m.in. działania związane z opracowaniem Studium uwarunkowań i jego zmianami, przygotowanie założeń do sporządzenia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przygotowywanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz współdziałanie z konserwatorem zabytków.

Pracownik omawianej komórki organizacyjnej, odpowiedzialny bezpośrednio za sprawy planowania przestrzennego był technikiem budownictwa z uprawnieniami do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, wydanymi przez Wojewodę Tamobrzeskiego w 1994 r.

W okresie objętym kontrolą nie ustanowiono miejskiego konserwatora zabytków (art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*³).

(dowód: akta kontroli str. 7-15 i 130-131)

6.1.2. Studium zawierało dwie części: diagnozę stanu oraz cele rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Integralną część Studium stanowiły załączniki graficzne obrazujące przyjętą politykę przestrzenną gminy, w tym politykę przestrzenną związaną z ochroną zabytków nieruchomych i otaczających je obszarów.

W rozdziale 4 Studium, określono stan i funkcje środowiska kulturowego, w tym charakterystykę obiektów zabytkowych, założeń urbanistycznych i zabytków archeologicznych objętych ochroną. W omawianym dokumencie wskazano na istnienie w obrębie Miasta i Gminy Baranów Sandomierski 6 obiektów wpisanych do rejestru zabytków (w klasie A), 67 obiektów ujętych w wojewódzkiej ewidencji

³ Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

zabytków, w tym 4 obiekty z ewidencji wojewódzkiej postulowane do wpisania do rejestru zabytków. Ponadto na obszarze Gminy znajduje się 190 zaewidencjonowanych stanowisk archeologicznych. Ważniejsze obiekty zostały scharakteryzowane pod względem historycznym i architektonicznym. Zarówno część opisowa, jak i graficzna Studium, nie zawiera wskazania wielkości powierzchni gruntów pod obiektami zabytkowymi. W części graficznej obiekty z rejestru zabytków zostały oznaczone (czarnym trójkątem) oraz określono linią obszar objęty ochroną. W ten sposób oznaczono zespoły rezydencjonalne (zamek Leszczyńskich w Baranowie Sandomierskim i dwór Gierswaldów w Józefowie) oraz zespoły sakralne (p.w. Ścięcia św. Jana Chrzciciela w Baranowie Sandomierskim, p.w. Wniebowzięcia NMP w Ślęzakach, p.w. Najświętszego Serca Pana Jezusa w Woli Baranowskiej). Obszar objęty ochroną nie obejmował gruntów i obiektów sąsiadujących z charakteryzowanymi zespołami zabytkowymi.

W rozdziale dotyczącym uwarunkowań rozwoju, wskazano m.in. przyszłą funkcję turystyczno-rekreacyjną obszaru Gminy w związku z budową zbiornika wodnego w Machowie. Wskazano także na konieczne ograniczenia dla zagospodarowania przestrzennego wynikające z faktu położenia części Gminy w obszarze Q 1% (tereny zalewowe), celem ochrony m.in. historycznej zabudowy Miasta Baranów Sandomierski, zespołu zamkowo-parkowego, zespołów zabudowy historycznej takich wsi jak Dymitrów Mały, Dymitrów Duży, Siedleszczany i Przewóz. Studium nie wskazywało jednak na kierunki wykorzystania potencjału posiadanych obiektów zabytkowych i obszarów chronionych, przy konstruowaniu celów rozwojowych miasta i gminy.

W Studium określono zasady ochrony obiektów zabytkowych oraz kształtowania ich otoczenia. Zapisano konieczność zachowania pierwotnego układu urbanistycznego oraz murowanej i drewnianej zabudowy. Przewidziano również, obowiązek uzgadniania z WKZ w opracowywanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁴ rozwiązań dotyczących ekspozycji, ochrony przed zabudową punktów i ciągów widokowych oraz wartościowych dla krajobrazu kulturowego elementów takich jak: krzyże, figury, kapliczki i obiekty przyrodnicze.

W części opisowej Studium uwarunkowań zamieszczono informację o składzie zespołu autorskiego i poświadczenie o posiadanych przez nich uprawnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 16-25, 26-47, 48-54, 55)

6.1.3. W tekście Studium uwarunkowań oraz w części graficznej nie zapisano obowiązku sporządzania mpzp dla stref ochrony konserwatorskiej. W okresie 2008-2013 nie dokonywano aktualizacji zapisów Studium. W obowiązującym Studium uwarunkowań zostało ustalonych 9 stref konserwatorskich i 2 stanowiska archeologiczne, a także sformułowano zakazy i nakazy mające na celu ochronę rozmieszczonych w nich zabytków. Na podstawie załącznika graficznego ustalono, że łączna powierzchnia ustalonych stref konserwatorskich wyniosła około 400 ha, tj. 3,3% w stosunku do całej powierzchni objętej studium. Zamieszczony w studium wykaz działań w zakresie ochrony środowiska kulturowego przewidywał m.in. nadanie rangi *Pomnika Historii* zespołowi pałacowemu w Baranowie

⁴ Zwanych dalej mpzp.

Sandomierskim, szczególną ochronę zespołu kościelnego, oznaczenie Szlaku Rezydencji Pałacowych i Muzeów oraz wyznaczenie szlaku architektury drewnianej.

Rada Miejska przyjęła w dniu 28 września 2012 roku uchwałę Nr XXXI/211/12 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Baranów Sandomierski. Zmiana Studium ma dotyczyć całego obszaru miasta i gminy, w jej granicach administracyjnych. W ramach prac nad zmianą studium poinformowano o tym fakcie zainteresowane strony i sąsiadujące samorządy oraz zebrano wnioski. Opracowanie projektu zmiany Studium uwarunkowań zlecono zespołowi autorskiemu zgodnie z umową z dnia 2 lipca 2013 r. W czerwcu 2014 r. przewidziano wyłożenie projektu do opiniowania.

Ocena aktualności studium została wykonana na mocy umowy z dnia 14 października 2010 r., a dokument zawierający ocenę był przedmiotem pozytywnej opinii wydanej przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w dniu 14 kwietnia 2011 r., lecz nie był przedstawiony Radzie Miejskiej do akceptacji.

(dowód: akta kontroli str. 22, 48-54, 59—60, 72, 81, 89-95, 117-121, 130-131)

6.1.4. Urząd prowadził w okresie objętym kontrolą rejestr mpzp. Rejestr zawierał trzy wpisy dotyczące uchwalonych planów o łącznej powierzchni 906,13 ha, tj. 7,4% całej powierzchni miasta i gminy. W okresie 2008-2013 w rejestrze odnotowano 35 wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp, ale żaden z nich nie dotyczył obszarów objętych ochroną konserwatorską.

Wnioskujący otrzymali odpowiedź o sposobie i terminie załatwienia wniosku (odmawiano sporządzenia planu we wszystkich przypadkach).

(dowód: akta kontroli str. 73-85, 130-131, 151-163)

6.1.5. W 1998 r. Gmina sporządziła 3 mpzp, tj.:

- mpzp terenu górniczego „Tarnobrzeg II”;
- zmiana zapisów w mpzp Baranów Sandomierski;
- zmiana w mpzp na osiedlu Skopanie

przyjęte: uchwałą Rady Miejskiej z 2 kwietnia 1993 r. (zmieniony częściowo w dniu 25 marca 1998 r.), uchwałą z dnia 25 marca 1998 r. i uchwałą z dnia 8 grudnia 1998 r. Plany te obejmowały tereny pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, rozbudowę cmentarza, budowę parkingów i garaży, budowę zakładów produkcyjno-rzemieślniczych i usługowych oraz pod zalesienie. Na obszarach objętych planami miejscowymi nie występowały obszary ochrony konserwatorskiej. W latach następnych nie sporządzano żadnych mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 73-78, 130-131)

6.1.6. W obowiązującym jednym z trzech mpzp, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXIX/338/98 z dnia 25 marca 1998 r. w sprawie dokonania zmiany w mpzp

Miasta Baranowa Sandomierskiego i Osiedla Skopanie, objęto problem zabytku (zamek z otoczeniem) i związanej z nim strefy ochrony konserwatorskiej. Wprowadzone zostało do planu uprawnienie dla zarządzającego zespołem pałacowo-parkowym w Baranowie Sandomierskim, polegające na możliwości przekomponowania pewnych elementów zespołu, w tym zaplecza ogrodniczogospodarczego zamku, z warunkiem uzgodnienia z wojewódzkimi władzami konserwatorskimi. Uprawnienie wynikało z programu projektowanej modernizacji zespołu w związku z przejęciem obiektu przez Agencję Rozwoju Przemysłu, ale zawierało dyspozycję o konieczności dokonywania uzgodnień z WKZ.

(dowód: akta kontroli str. 75-76)

6.1.7. W roku 2010 sporządzono analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i Gminy Baranów Sandomierski w okresie 2006-2010 oraz ocenę aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także ocenę aktualności mpzp uchwalonych po 1 stycznia 1995 r. Dokumenty te opiniowała w dniu 14 kwietnia 2011 r. Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, która została powołana zarządzeniem Burmistrza nr 141/2010 z dnia 5 listopada 2010 r. W przedmiotowych analizach nie poruszano problematyki ochrony zabytków i stref ochrony konserwatorskiej.

Przedmiotowa analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i Gminy Baranów Sandomierski oraz ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także ocena aktualności mpzp, nie były przedkładane Radzie Miejskiej w kadencji 2006-2010 oraz 2010-2014 (do czasu zakończenia kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 79-95, 130-131)

6.1.8. Gmina w okresie objętym kontrolą finansowała środkami własnymi trzy zadania z zakresu przygotowania studium, na łączną kwotę 42 268,89 zł, z tego: analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, ocenę aktualności Studium i ocenę aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - na kwotę 6 990,00 zł, sporządzenie opinii urbanistycznej – na kwotę 298,89 zł oraz opracowanie projektu zmiany studium I etap - na kwotę 34 980,00 zł. Zlecenia prac dokonywano w trybie zamówień z wolnej ręki, zgodnie z procedurami wewnętrznymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 115-125, 149-150)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość dotyczącą braku przedłożenia oceny aktualności studium i planów miejscowych Radzie Miejskiej, do czego zobowiązywał przepis art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁵. Burmistrz nie przedkładał omawianego

⁵Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

dokumentu Radzie Miejskiej w kadencji 2006-2010 oraz 2010-2014 (do czasu zakończenia kontroli), a Rada Miejska nie podejmowała uchwał w sprawie aktualności studium i planów miejscowych. Przyczyną nie przedłożenia oceny, wg wyjaśnienia Burmistrza, było sporządzenie analizy aktualności studium i planów zagospodarowania przestrzennego tuż przed końcem kadencji w roku 2010. Opracowana analiza była przedmiotem dyskusji na sesji Rady Miejskiej jednak nie przygotowano i nie podjęto uchwały w sprawie oceny aktualności studium i planów. W 2011 r. Gminna Komisja Urbanistyczna w protokole oceniła zebrany materiał i podjęła wnioski, w wyniku których Burmistrz skierował do kierowników jednostek organizacyjnych Gminy oraz wszystkich sołectw zapytanie odnośnie potrzeb w zakresie dokonania zmian w materiałach planistycznych. Po uzyskaniu informacji i uchwał rad sołeckich i zebrań wiejskich z poszczególnych sołectw Rada Miejska podjęła uchwałę o przystąpieniu do zmiany w Studium, w celu umożliwienia opracowania w następnej kolejności nowych planów zagospodarowania przestrzennego. W bieżącej kadencji planuje się przedłożenie przedmiotowej analizy Radzie Miejskiej po przerwie wakacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 79-95, 130-131)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

Obszar problemowy 2 – Ocena prowadzenia gminnej ewidencji zabytków.

Opis stanu faktycznego

6.2.1. Gmina nie dysponowała w trakcie kontroli gminną ewidencją zabytków, lecz prowadziła prace nad jej sporządzeniem, podjęte z 2-letnim opóźnieniem.

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków przekazał Burmistrzowi Baranowa Sandomierskiego, pismem z dnia 12 listopada 2010 r. wykaz zabytków nieruchomości wyznaczonych do ujęcia w ewidencji gminnej, czym zrealizował obowiązek przekazania gminie wykazu w terminie 6 miesięcy. Sporządzony w Urzędzie projekt gminnej ewidencji zabytków został przesłany do Podkarpackiego Konserwatora Zabytków przy piśmie z dnia 18 kwietnia 2014 r., celem uzgodnienia. Do dnia zakończenia kontroli WKZ nie przesłał dokumentów potwierdzających sprawdzenie przedmiotowego dokumentu zgodnie z kompetencjami.

(dowód: akta kontroli str. 96-104 i 130-131)

6.2.2. Przesłany do WKZ projekt gminnej ewidencji zabytków zawierał elementy przewidziane w art. 22 ust. 5 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. W treści projektu ewidencji ujęto zabytki nieruchome wpisane do rejestru (wskazane przez WKZ) i zabytki nieruchome wyznaczone przez Burmistrza, a podane do uzgodnienia z WKZ oraz stanowiska archeologiczne. Dokument nie zawierał wskazania stref ochrony konserwatorskiej.

(dowód: akta kontroli str. 97-104)

6.2.3. Karty ewidencyjne/adresowe zabytków nieruchomości, odpowiadające zestawieniu zabytków z projektu ewidencji, były zaprowadzone w myśl przepisów § 10 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 maja 2004 r., a następnie z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie *prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*⁶. (dowód: akta kontroli str. 96-105, 149-150)

6.2.4. W okresie objętym kontrolą Burmistrz Baranowa Sandomierskiego nie występował do właściwego ministra o wykreślenie lub do WKZ o umieszczenie zabytku w rejestrze lub wojewódzkiej bądź krajowej ewidencji zabytków. Nie było w tym okresie wniosków do Burmistrza ze strony właścicieli zabytków nieruchomości o wykreślenie zabytku z rejestru lub ewidencji. Odnotowano 1 przypadek złożenia wniosku o umieszczenie w rejestrze zabytków kapliczki przydrożnej. Wniosek składała właścicielka posesji, na której zlokalizowano kapliczkę. Urząd przekazał sprawę do konsultacji przez WKZ, który odmówił objęcia ochroną wnioskowanej kapliczki ze względu na brak cech zabytkowości i wartości historycznej tego obiektu. (dowód: akta kontroli str. 106-114, 130-131)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedochowaniu dwuletniego terminu założenia gminnej ewidencji zabytków, jaki wynikał z przepisu art. 22 ust. 1 cytowanej ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* oraz art. 7 ustawy z 18 marca 2010 r. *o zmianie tejże ustawy*⁷. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków przekazał Burmistrzowi Baranowa Sandomierskiego, pismem z dnia 12 listopada 2010 r. wykaz zabytków nieruchomości wyznaczonych do ujęcia w ewidencji gminnej, czym zrealizował obowiązek 6-ciomiesięcznego terminu przekazania gminie wykazu, licząc od dnia wejścia w życie ustawy. Sporządzony w Urzędzie projekt gminnej ewidencji zabytków został przesłany celem uzgodnienia do Podkarpackiego Konserwatora Zabytków. Do dnia zakończenia kontroli, Urząd nie otrzymał od WKZ dokumentów potwierdzających uzgodnienie przedmiotowego dokumentu zgodnie z kompetencjami.

Przyczyny niezakożenia we właściwym czasie gminnej ewidencji zabytków Burmistrz wyjaśnił koniecznością zebrania stosunkowo dużej ilości materiału faktograficznego, a jednocześnie znacznym nawalem pracy bieżącej na stanowiskach pracowniczych w Urzędzie.

Ocena częściowa

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

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 124, poz. 1305 i Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661.

⁷ Dz. U. Nr 75 poz. 474.

Obszar problemowy 3 - Sprawdzenie i ocena wywiązywania się przez gminę z obowiązku sporządzenia *Programu opieki nad zabytkami w gminie*.

Opis stanu faktycznego

6.3.1. i 6.3.2. Miasto i Gmina Baranów Sandomierski nie posiadała w czasie kontroli gminnego programu opieki nad zabytkami.

6.3.3. W okresie objętym kontrolą Burmistrz Baranowa Sandomierskiego nie sporządzał sprawozdania z realizacji programu opieki nad zabytkami w mieście i gminie.

6.3.4. W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła kosztów sporządzania programu opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu gminnego programu opieki nad zabytkami, do czego zobowiązywały przepisy art. 87 cytowanej wyżej ustawy o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Powodem takiego stanu była, wg wyjaśnień Burmistrza, konieczność zebrania dużej ilości materiałów oraz bardzo duży nawał pracy na stanowiskach pracowniczych, uniemożliwiający przygotowanie właściwych dokumentów w nakazanym terminie. Powodem było także oczekiwanie na uzgodnienie przez Podkarpackiego Konserwatora Zabytków złożonego projektu gminnej ewidencji zabytków, na podstawie której miał zostać opracowany program opieki nad zabytkami. Według wyjaśnień Burmistrza, program opieki nad zabytkami mógłby być skonstruowany dopiero po zakończeniu uzgodnień z WKZ w sprawie gminnej ewidencji zabytków, które są w trakcie.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

a)

Ocena częściowa

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

Obszar problemowy 4 - Ocena stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji licp i wz w strefach ochrony konserwatorskiej.

Opis stanu faktycznego

6.4.1.1 W badanym okresie Burmistrz Baranowa Sandomierskiego wydał łącznie 35 decyzji licp, w tym 6 decyzji na obszarach ochrony konserwatorskiej, co stanowiło 17% wszystkich wydanych decyzji. Decyzje dotyczyły: budowy stadionu, budowy oświetlenia parkowego (2 przypadki), zmiany użytkowania obiektu ośrodka zdrowia, budowy stacji bazowej telefonii komórkowej i budowy kanalizacji deszczowej.

Pięć decyzji licp dotyczyło zadań własnych gminy, a jedna decyzja dotyczyła inwestycji celu publicznego realizowanej przez podmiot praw handlowego.

Termin wydania decyzji licp w strefach konserwatorskich wynosił od 52 dni do 209 dni. Opóźnienia nie wynikały z przyczyn leżących po stronie organu, a spowodowane były koniecznością dokonania niezbędnych uzgodnień z zainteresowanymi podmiotami, uzupełnienia materiałów i uzyskania wyjaśnień. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie nakładał kar w trybie art. 51 ust. 2 ustawy *opizp*. Opóźnienia nie były powodowane uzgodnieniami z WKZ, które realizowane były w terminach nie przekraczających 7 dni.

W rejestrach wydanych decyzji uwidoczniłoby decyzje odmowne, natomiast rejestry nie zawierały informacji o sprawach niezakończonych decyzją.

W odniesieniu do spraw o wydanie decyzji licp stwierdzono w okresie objętym kontrolą 1 przypadek odwołania od decyzji (w obszarze strefy konserwatorskiej), złożony po dopuszczalnym terminie. W stosunku do spraw objętych badaniem (dotyczących stref konserwatorskich) kontrola wykazała, że we wszystkich przypadkach o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji licp, o postanowieniach i o decyzjach kończących postępowanie, zainteresowane strony zawiadamiane były w trybie obwieszczenia (kopie w aktach sprawy) oraz za pośrednictwem przewodniczących rad sołeckich w poszczególnych wioskach (zgodnie z przyjętym zwyczajem).

We wszystkich zbadanych przypadkach strony postępowania zawiadamiane były o niemożliwości załatwienia sprawy w terminie, zgodnie z art. 53 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Nie odnotowano przypadków nakładania przez wojewodę kar za nieterminowe załatwienie sprawy, o jakich mowa w art. 51 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy *opizp*.

Decyzje o ustaleniu licp określały warunki wymienione w art. 54 cytowanej ustawy *opizp*.

(dowód: akta kontroli str. 126, 130-131, 146-150, 172-173)

6.4.1.2. Projekty decyzji licp związane z ochroną zabytków były sporządzane zgodnie z art. 53 ust. 1-5 ustawy o *pizp* i rozporządzeniem z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku *mpzp*⁸.

We wszystkich przypadkach projekty decyzji sporządziła osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów podpisana pod projektem i załącznikami, a fakt przynależności do wspomnianej izby był odnotowany w decyzji licp wraz z załączoną kopią potwierdzenia przynależności do izby samorządu zawodowego urbanistów.

W aktach kontrolowanych spraw znajdowały się analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy.

We wszystkich sprawach, Burmistrz przed podjęciem decyzji, analizował materiały zebrane w sprawie między innymi poprzez kontrolę metryki sprawy dołączonej do projektu decyzji, która zawierała wykaz czynności i pism (załączników)

⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz.1588.

zgromadzonych w danej sprawie, a także poprzez sprawdzenie wyników analizy załączonej do projektu decyzji, co poświadczał podpisem.

(dowód: akta kontroli str. 130-131 i 146-150)

6.4.1.3. Wszystkie decyzje licp wydane przez Burmistrza w strefach konserwatorskich zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy opizp.

Nie występowały przypadki odmowy dokonania uzgodnień z organami określonymi w cytowanym art. 53 ustawy opizp oraz nie wystąpiły przypadki procedowania bez uprzednio dokonanych uzgodnień z WKZ (termin uzgodnień nie przekraczający 7 dni) lub przypadki zawieszenia postępowania na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Nie było decyzji zaopiniowanych poprzez niezajęcie stanowiska przez WKZ w ciągu 14 dni.

(dowód: akta kontroli str. 130-131 i 146-150)

6.4.1.4. Burmistrz Baranowa Sandomierskiego prowadził rejestry wydanych decyzji licp wg wzoru i zasad określonych postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego⁹. W roku 2008 rejestr prowadzono odręcznie, a od 2009 roku w systemie komputerowym.

(dowód: akta kontroli str. 126, 130-138, 146-148 i 164-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

6.4.2.1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz Baranowa Sandomierskiego przyjął 353 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i wydał łącznie 324 decyzji o wz, w tym 29 decyzji o warunkach zabudowy w obszarach ochrony konserwatorskich (na terenach nieobjętych mpzp). Decyzje te stanowiły 9% wydanych decyzji ogółem. Decyzje wz dotyczyły: w 15 przypadkach inwestycji mieszkaniowych, w 9 przypadkach inwestycji związanych z usługami, w 3 przypadkach obiektów gospodarczych i w 2 przypadkach obiektów związanych z infrastrukturą turystyczną i kulturową.

Czas wydania decyzji wz objętych kontrolą wynosił od 29 do 198 dni (uzgodnienia z WKZ w granicach 5 dni). Dopuszczalny 60-dniowy okres procedowania przekroczone w przypadku 24 wydawanych decyzji o wz na 29 procedowanych.

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385.

6.4.2.2. Projekty decyzji o wz, w zakresie objętym kontrolą, przygotowywane były zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy opizp oraz z dyspozycją zawartą w rozporządzeniu w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp.

Projekty decyzji sporządziła osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów – podpisana pod projektem i załącznikami, a fakt przynależności do wspomnianej izby był odnotowany w decyzji o wz oraz potwierdzenie zalegało w aktach sprawy. We wszystkich kontrolowanych sprawach w aktach zalegały dokumenty stanowiące analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. We wszystkich sprawach Burmistrz przed podjęciem decyzji analizował materiały zebrane w sprawie między innymi poprzez kontrolę metryki sprawy dołączonej do projektu decyzji, która zawierała wykaz czynności i pism (załączników) zgromadzonych w danej sprawie, a także poprzez sprawdzenie wyników analizy załączonej do projektu decyzji, co poświadczał podpisem.

We wszystkich przypadkach decyzje o wz, wydane przez Burmistrza na obszarach ochrony konserwatorskiej, zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy opizp. Nie występowały przypadki odmowy dokonania uzgodnień z organami określonymi w cytowanym art. 53 ustawy opizp oraz nie wystąpiły przypadki odmowy bez uprzednio dokonanych uzgodnień z WKZ lub przypadki zawieszenia postępowania na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Urząd wykorzystywał możliwość uzgodnienia poprzez milczącą zgodę w stosunku do RZGW w Krakowie, RDOŚ w Rzeszowie, Starostwa Powiatowego w Tarnobrzegu, Zarządu Dróg Powiatowych w Tarnobrzegu i Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich.

W aktach spraw znajdowały się dokumenty potwierdzające dokonanie analizy urbanistyczno-architektonicznej. Dokumenty kończące proces dokonywania analizy były zatytułowane jako analiza, a tylko w podtytule wskazano, iż jest to wynik analizy. We wszystkich sprawach objętych kontrolą brak było w części tekstowej analizy urbanistyczno-architektonicznej analizy rozumowania, opartego na wyliczeniach matematycznych wskaźników zabudowy.

Gmina w okresie objętym kontrolą wydatkowała z tytułu zleceń wykonania projektów decyzji o wz łącznie kwotę 86 976,40 zł, w tym: rok 2008 – 15 372 zł, 2009 – 16 030,80 zł, 2010 – 14 274 zł, 2011 – 15 276, 60 zł, 2012 – 16 060 zł, 2013 - 9 963 zł.

(dowód: akta kontroli str. 122, 130-131, 139-145, 149-150, 258-268, 273)

6.4.2.3. W kontrolowanym okresie nie występowały przypadki zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w strefie konserwatorskiej z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

6.4.2.4. W kontroli stwierdzono, że w Urzędzie prowadzono komputerowo rejestr decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (w roku 2008 w formie odręcznej),

a pozycje rejestru, co do treści i formy-układu, nie odbiegały od wzoru wprowadzonego cytowanym wyżej Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 maja 2004 r. – zał. Nr 1¹⁰.

Decyzje były rejestrowane wg narastających numerów bez skreśleń i pustych rubryk, a rejestr zawierał zarówno decyzje pozytywne jak i negatywne.

(dowód: akta kontroli str. 149-150, 269)

6.4.2.5. Miasto i Gmina Baranów Sandomierski poniosło w okresie objętym kontrolą koszty związane z opracowaniem zmian w studium uwarunkowań i mpzp oraz projektów decyzji o licp i wz, w kwocie łącznej 129 245,29 zł, w tym z tytułu opracowania projektów decyzji w kwocie 86 976,40 zł co stanowi 67% ogółu, i z tytułu opracowań do planowania przestrzennego (analiza zmian, projekt studium, opinia urbanistyczna) w kwocie 42 268,89 zł.

Zamówień dotyczących opracowania projektu decyzji wz, dokonywano z wolnej ręki, a potwierdzenie wykonania zlecenia w latach 2008-2009 stanowił protokół przekazania przedmiotu zamówienia, zawierający wskazanie projektów decyzji (oznaczonych nazwiskami wnioskodawców), stwierdzenie, iż materiały projektowe były kompletne i spełniały wymogi ustawy oraz warunki umowy zawartej z wykonawcą i podpisy odbierającego i przekazującego. W latach 2010-2013 prawidłowość wykonania zamówienia potwierdzał pracownik Urzędu odbierający dokumenty, na odwrocie faktury określającej należność, stwierdzając liczbę odbieranych projektów decyzji i stwierdzenie o zgodności z umową. Nie odnotowano w tej formie niewłaściwego wykonania zlecenia.

Średni koszt sporządzenia projektu decyzji licp lub o wz wynosił w okresie objętym kontrolą 237 zł, w tym: w roku 2008 – 301 zł, w 2009 – 225 zł, 2010 – 216 zł, 2011 – 231 zł, 2012 – 247 zł, 2013 – 211 zł. Nie odnotowano różnic pomiędzy kosztem przygotowania projektu decyzji w obrębie strefy konserwatorskiej i poza strefą.

W latach objętych kontrolą wydatki z tytułu planowania przestrzennego i sporządzenia projektów decyzji o licp i wz były przewidziane w uchwałach budżetowych Rady Miejskiej, odpowiednio: w 2008 r. – 16 250 zł, w 2009 – 16 250 zł, w 2010 – 16 932 zł (1 zwiększenie w trakcie roku budżetowego), w 2011 – 16 932 zł (1 zwiększenie), w 2012 – 19 932 zł i w 2013 – 16 932 zł.

We wszystkich badanych przypadkach Urząd pobierał opłaty skarbowe od wydanych decyzji bądź stosował zwolnienia określone przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 61-71,122, 126-129, 139-150, 270-272)

Ustalone
nieprawidłowości

¹⁰ Dz. U. Nr 130 z 2004 r., poz. 1385.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość wynikającą z faktu, iż we wszystkich sprawach objętych kontrolą brak było w części tekstowej analizy urbanistyczno-architektonicznej wyliczeń i uzasadnień ustalonych wskaźników zabudowy, wykonanych zgodnie z § 4 - 8 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 30.01.2009 (IISA/Kr 1035/08 w Krakowie) analiza urbanistyczno-architektoniczna ma wskazywać parametry, a ich określenie ma wynikać z opisanego w części tekstowej analizy rozumowania, opartego na wyliczeniach matematycznych.
(dowód: akta kontroli str. 126, 130-131, 139-145, 149-150)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

1. przedłożenie oceny aktualności studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Radzie Miejskiej, do czego zobowiązuje przepis art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
2. sfinalizowanie założenia gminnej ewidencji zabytków, do czego zobowiązuje przepis art. 22. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
3. sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami, o którym mowa w art. 87 cytowanej wyżej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
4. egzekwowanie od sporządzających projekty decyzji o warunkach zabudowy dostarczania analizy z wyliczeniami i uzasadnieniem parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu oraz dołączania do projektów decyzji wyników analiz i załącznika graficznego zgodnie z w wymogami § 4-9 rozporządzenia, w miejsce dokumentu pn. *Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, Wyniki analizy – część tekstowa.*

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów , dnia
miejsowość *data*

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Władysław Tabasz
Doradca prawny

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis