



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-05/2014

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

Numer i tytuł kontroli	P/14/110 – Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Sławomir Kochman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90272 z dnia 14 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jarosławia, ul. Rynek 1, 37-500 Jarosław, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wyczawski – Burmistrz Miasta Jarosławia od dnia 4 grudnia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontroli ustalono, że w opracowaniach planistycznych gminy w prawidłowy sposób dokonywano ochrony obiektów zabytkowych. W gminie została założona i jest prowadzona gminna ewidencja zabytków. Gmina wywiązała się z obowiązku sporządzenia *Programu opieki nad zabytkami*.

Na terenie gminy utworzono Park Kulturowy Zespołu Staromiejskiego oraz Zespołu Klasztornego OO Dominikanów w celu ochrony zabytków nieruchomych i krajobrazu kulturowego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że do projektów decyzji dołączano analizy funkcji oraz cech zabudowy i zasad zagospodarowania terenu w miejsce wyników analiz, o których mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego².

Urząd nie powiadamiał stron postępowania, zgodnie z art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³ (k.p.a.) o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. oraz

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

² Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

niejednolicie traktował wnioskodawców o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1.

Zgodnie z zapisami regulaminów organizacyjnych Urzędu nadanych przez Burmistrza Miasta Jarosławia realizacja zadań w zakresie planowania przestrzennego oraz ochrony zabytków Gminy Miejskiej Jarosław należy do Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków.

Do zakresu działania tego wydziału należy m.in.: sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), nadzór nad realizacją studium uwarunkowań i kierunków rozwoju miasta, współuczestniczenie w opracowaniu planów ochrony zabytków, ewidencja zabytków miasta, współpraca z Podkarpackim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Naczelnikiem tego wydziału jest Pan Jerzy Śliwa.

Zadania związane z ochroną zabytków od dnia 1.02.2008 r. zostały przydzielone Pani Jadwidze Stęchły, Inspektorowi Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków. Zadania wyszczególnione w zakresie czynności Pani Jadwigi Stęchły to m.in.:

- realizowanie zadań w dziedzinie ochrony, konserwacji i restauracji zabytków wynikających z obowiązków gminy związanych z zabezpieczeniem, utrzymaniem i konserwacją zabytków oraz miejsc pamięci narodowej,
- prowadzenie i aktualizacja gminnej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie,
- podejmowanie działań i współpraca z organami, do których należy dyspozycja lokalami lub budynkami w zakresie właściwego użytkowania pod względem ochrony wartości zabytkowych.

Pani Jadwiga Stęchły ukończyła studia wyższe na kierunku historia sztuki, a w okresie od dnia 16.10.1998 r. do dnia 31.01.2008 r. była zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyślu, początkowo na stanowisku inspektora, a następnie starszego inspektora, starszego specjalisty, a od dnia 1.06.2005 r. na stanowisku inspektora ochrony zabytków.

Przed dniem 1.02.2008 r. zadania te nie były przydzielone żadnemu pracownikowi Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków.

W Gminie Miejskiej Jarosław nie ustanowiono miejskiego konserwatora zabytków (art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁴).

(dowód: akta kontroli str.8-20)

⁴ (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

1.2.

Urząd posiada uchwalone w 2001 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru w granicach administracyjnych miasta Jarosławia, stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 442/XXXI/2001 Rady Miasta Jarosławia z dnia 23.04.2001 r.

Studium uchwałami Rady Miasta Jarosławia zmieniane było pięciokrotnie, tj.:

- nr 428/XL/08 z dnia 29.09.2008 r. obejmujące obszar o powierzchni ok. 8 ha położony pomiędzy ulicami: Grunwaldzką, Sikorskiego, Słowackiego i Piekarską ze szczególnym uwzględnieniem lokalizacji obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² i obszarów przestrzeni publicznej oraz obszaru o powierzchni ok. 16 ha położonego w rejonie ulicy Boczna Sanowa, dla rozwoju funkcji usługowo-mieszkaniowej z określeniem wskaźników zagospodarowania terenu i obszaru wymagającego zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze. Zmiana Studium polegała na ustaleniu nowych kierunków zagospodarowania tych terenów. Dla pierwszego z nich o pow. ok. 8 ha ustalono kierunek zagospodarowania w zakresie m.in.: handlu, ze szczególnym uwzględnieniem lokalizacji obiektu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², gastronomii, hotelarstwa, mieszkalnictwa. Dla drugiego z ww. obszarów (ok. 16 ha) zmieniono dotychczasowe kierunki zagospodarowania (głównie zespoły zabudowy zagrodowej) na funkcję mieszkaniową z udziałem towarzyszącej funkcji usługowej. Uzasadnieniem zmiany Studium były wzrastające potrzeby przestrzenne miasta Jarosławia wynikające z szybkiego rozwoju sfery społecznej i gospodarczej;

- nr 696/LVII/09 z dnia 26.10.2009 r. obejmujące obszar o powierzchni ok. 11,50 ha położony w rejonie ulicy: Spółdzielczej, 3-go Maja, Żołnierskiej i Głębokiej. Zmiana Studium polegała na zmianie dotychczasowego przeznaczenia funkcji tego obszaru (produkcyjna i rolnicza) na funkcję usługową, w celu rozwijania tej działalności przez inwestorów. Uzasadnieniem zmiany Studium były zgłaszane przez inwestorów wnioski o rozwijanie na tym terenie działalności usługowej;

- nr 162/XVIII/2011 z dnia 3.10.2011 r. obejmujące obszar ok. 0,25 ha w rejonie ulicy Pruchnickiej. Zmiana Studium polegała na zmianie dotychczasowego przeznaczenia części tego terenu (funkcja zieleni izolacyjnej) na obszar o funkcji usługowej, w tym usług hotelarskich, turystycznych, handlowych i gastronomicznych. W Studium zaktualizowano także zapisy dotyczące strefy kontrolowanych gazociągu wysokiego ciśnienia DN 300 w granicach zmiany Studium oraz uzupełniono zapisy związane z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Uzasadnieniem zmiany Studium były zgłaszane przez inwestorów wnioski o prowadzenie inwestycji na tym terenie oraz dostosowanie Studium do ww. przepisów;

- nr 286/XXIX/2012 z dnia 23.04.2012 r. obejmujące obszar ok. 1,80 ha w rejonie ulic Traugutta i Pruchnickiej. Zmiana Studium polegała na wyodrębnieniu na tym terenie obszaru lokalizacji funkcji usługowej, w tym rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz uzupełnieniu wskazań odnoszących się do kierunków rozwoju układu komunikacyjnego w związku z planowaną inwestycją (budowa centrum handlowego). Uzasadnieniem zmiany Studium były wnioski inwestorów dotyczące prowadzenia inwestycji na tym terenie oraz rozwój inwestycyjny tego obszaru;

- nr 638/LVII/2013 z dnia 28.10.2013 r. obejmujące obszar ok. 7,20 ha położony w rejonie ulicy Podzamcze i Zamkowej. Zmiana Studium polegała na określeniu nowych terenów do obecnej struktury przestrzennej, ustaleniu wymaganych parametrów stosownie do rodzaju elementów zagospodarowania, wprowadzeniu możliwości rozbudowy układu dróg dojazdowych i wewnętrznych, obszaru dla którego gmina zamierza sporządzić mpzp, warunków wynikających z kierunków

oraz polityki ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego. Uzasadnieniem zmiany Studium była potrzeba uporządkowania i rozwijania funkcji usługowej i zespołu zabudowy mieszkaniowej wraz z urządzeniami towarzyszącymi i zielenią oraz zapewnienie lokalnej społeczności przyjaznych warunków życia i rozwoju.

W kontroli ustalono, że forma i grafika Studium zgodna była z obowiązującymi standardami, określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁵.

W Studium nie określono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym (obszary te określane były w mpzp).

Ze względu na to, iż na terenie miasta Jarosławia nie były lokalizowane inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, obszary te nie były określone w Studium.

W części opisowej i graficznej Studium zostały wskazane zabytki i obszary stref ochrony konserwatorskiej. Zapisano także obowiązek ochrony wskazanych w treści Studium zabytków zgodnie z wytycznymi konserwatorskimi i z uwzględnieniem zasad wartości środowiska kulturowego.

W oparciu o zapisy Studium możliwe jest dokonywanie analiz i ocen zgodności mpzp uchwalanych po 2003 r.

(dowód: akta kontroli str.21-22, 23-29)

1.3.

W części opisowej i graficznej Studium nie zapisano obowiązku sporządzenia mpzp dla stref ochrony konserwatorskiej zabytków.

W Studium wymieniono 4 strefy polityki przestrzennej, związanej z ochroną dóbr kultury:

- strefa A – podwyższonej ochrony dóbr kultury o powierzchni ok. 50,60 ha. Strefa ta charakteryzuje się szczególnie wysokim stopniem nasycenia substancją historyczną i stosunkowo niewielkim stopniem jej przekształcenia. Obejmuje ona: Zespół Staromiejski (Starówka) o powierzchni ok. 35 ha, Zespół Klasztorny OO Dominikanów o powierzchni ok. 2,30 ha, Zespół Klasztorny OO Franciszkanów o powierzchni ok. 3 ha, Zespół Klasztorny Zgromadzenia Sióstr Niepokalanego Poczęcia Najświętszej Marii Panny o powierzchni ok. 6,80 ha, Stary Cmentarz o powierzchni ok. 3,50 ha;

- strefa B – podstawowej ochrony wartości kulturowych o powierzchni ok. 35 ha,

- strefa C – profilaktycznej ochrony wartości kulturowych o powierzchni ok. 378 ha,

- strefa E – ochrony ekspozycji wybranych obiektów i zespołów.

Jedną spośród 5 dokonanych zmian Studium objęła tereny ochrony konserwatorskiej. Zmiana ta została dokonana uchwałą Rady Miasta Jarosławia nr 428/XL/08 z dnia 29.09.2008 r. w strefie B – „podstawowa ochrona wartości kulturowych” w rejonie ulicy Piekarskiej.

Zmiany Studium finansowane były z środków własnych gminy.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 23-29)

1.4.

Burmistrz Miasta Jarosławia prowadzi rejestr mpzp i wniosków o ich sporządzenie, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, zwaną dalej opizp.

⁵ Dz. U. Nr 118, poz. 1233

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

Wnioski o sporządzenie lub zmianę mpzp oraz materiały związane z uchwalonymi planami miejscowymi gromadzone są w Wydziale Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków w teczkach – „prace planistyczne”.

W rejestrze wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp wpisywano liczbę porządkową, krótką treść wniosku, od kogo wpłynął wniosek wraz z adresem zamieszkania wnioskodawcy oraz datą wszczęcia sprawy.

Liczba wniosków zaewidencjonowana w rejestrze w kolejnych latach wynosiła 19, w tym: w 2008 r. - 4, w 2009 r. – 1, 2010 r. – 6, w 2011 – brak wniosków, w 2012 r. – 2, w 2013 r. – 6.

Urząd w przypadku 1 wniosku z 2008 r. oraz 1 wniosku z 2010 r. udzielił wnioskodawcy pisemnej odpowiedzi. Pismo do tego wnioskodawcy zostało skierowane odpowiednio w terminie 34 i 129 dni od daty otrzymania wniosku.

W pozostałych 17 przypadkach nie udzielono wnioskodawcom pisemnej odpowiedzi na skierowany wniosek o sporządzenie lub zmianę mpzp.

(dowód: akta kontroli str.30, 31-35)

Zastępca Burmistrza Miasta Jarosławia Stanisław Misiąg wyjaśnił, że – udzielona wnioskodawcy pisemna odpowiedź w terminie 34 dni nie mogła być załatwiona niezwłocznie z uwagi na fakt, iż wymagała wyjaśnień niezbędnych do rozpatrzenia sprawy. Na drugi wniosek udzielono wnioskodawcy pisemnej odpowiedzi w terminie 129 dni po zatwierdzeniu budżetu gminy na 2011 r. Wnioskodawca został poinformowany w tym przypadku, iż wydatki budżetowe miasta Jarosławia na prace planistyczne na 2011 r. nie przewidują zmiany planu miejscowego zgodnie z jego oczekiwaniami.

W pozostałych przypadkach jak wyjaśnił p. Stanisław Misiąg nie udzielano wnioskodawcom pisemnych odpowiedzi. Udzielane były jedynie ustne wyjaśnienia w Urzędzie, bądź drogą telefoniczną. Zostały one uznane za wyczerpujące w rozpatrzeniu tych spraw.

(dowód: akta kontroli str.274-275)

1.5.

W kontroli ustalono, że w uchylonym ustawą opizp z 2003 r. mpzp przyjętym uchwałą nr 233/XXVIII/92 Rady Miasta Jarosławia z dnia 13.11.1992 r. wyznaczone były granice ochrony konserwatorskiej dla obszaru:

- Zespołu Staromiejskiego (Starówka) o powierzchni ok. 35 ha,
- Zespołu Klasztornego OO Dominikanów o powierzchni ok. 2,30 ha,
- Zespołu Klasztornego OO Franciszkanów o powierzchni ok. 3 ha,
- Zespołu Klasztornego Zgromadzenia Sióstr Niepokalanego Poczęcia Najświętszej Marii Panny o powierzchni ok. 6,80 ha.

Pierwsze dwa zespoły w okresie późniejszym zostały objęte uchwalanymi mpzp. Dla obszaru Zespołu Staromiejskiego mpzp przyjęto uchwałą nr 182/XIX/07 Rady Miasta Jarosławia z dnia 24.09.2007 r. i zmianą nr 263/XXVIII/2012 z dnia 26.03.2012 r.

Mpzp dla obszaru Zespołu Klasztornego OO Dominikanów został przyjęty uchwałą nr 262/XXVIII/2012 z dnia 26.03.2012 r.

Pozostałe 2 obszary ochrony konserwatorskiej, tj. Zespół Klasztorny OO Franciszkanów oraz Zespół Klasztorny Zgromadzenia Sióstr Niepokalanego Poczęcia Najświętszej Marii Panny nie objęto uchwałami mpzp.

(dowód: akta kontroli str.36)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzy Śliwa wyjaśnił, że obszary Zespołu Klasztornego OO Franciszkanów oraz Zespołu Klasztornego Zgromadzenia Sióstr Niepokalanego Poczęcia Najświętszej Marii Panny nie objęto uchwałami mpzp, podlegają one ścisłej ochronie konserwatorskiej, są terenami zamkniętymi i nie ma potrzeby sporządzania mpzp dla tych obszarów.

(dowód: akta kontroli str.37)

1.6.

Miasto Jarosław posiada 32 obowiązujące mpzp, obejmujących 466,89 ha, co stanowi 13,55 % ogólnej powierzchni gminy.

Powierzchnia terenów stanowiących strefy ochrony konserwatorskiej wg Studium wynosi:

- strefa A – ok. 50,60 ha

- strefa B – ok. 35 ha,

- strefa C – ok. 378 ha.

Na terenie miasta Jarosławia znajduje się łącznie 213 zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków województwa podkarpackiego, podlegających ochronie na podstawie 166 decyzji o wpisie do rejestru zabytków. Różnica pomiędzy liczbą wpisów a liczbą zabytków podlegających ochronie wynika z tego, iż część decyzji obejmuje całe zespoły kościelno-klasztorne, folwarczne, albo kamienice z oficynami i bramami.

Od 10.01.2007 r. Urząd posiada gminną ewidencję zabytków, obejmującą na ten dzień 624 karty adresowe obiektów nieruchomych.

Spośród 32 uchwalonych mpzp analizą objęto 5 planów:

- mpzp terenu położonego pomiędzy ulicami: Grunwaldzką, Sikorskiego, Słowackiego, Piekarską (o powierzchni 8,40 ha), przyjętego uchwałą nr 491/XLV/08 Rady Miasta Jarosławia z dnia 19.12.2008 r. Plan został uzgodniony przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków postanowieniem z dnia 11.09.2006 r.;

- mpzp obszaru „Za Parkiem” (o powierzchni 108,69 ha), przyjętego uchwałą nr 821/LXVIII/10 Rady Miasta Jarosławia z dnia 26.04.2010 r. Plan został uzgodniony przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków postanowieniem z dnia 13.09.2007 r.,

- mpzp nr 2/09 obszaru Zespołu Klasztornego OO Dominikanów (o powierzchni 5 ha, w tym 2,30 ha Zespół Klasztorny OO Dominikanów i 2,70 ha stanowiące część Parku Kulturowego Zespołu Staromiejskiego oraz Zespołu Klasztornego OO Dominikanów) przyjętego uchwałą nr 262/XXVIII/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 26.03.2012 r. Plan został uzgodniony przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków postanowieniem z dnia 28.07.2011 r. W postanowieniu zapisano, że zawarte w planie ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, terenów zabudowy usługowej, komunikacji, terenów zielonych oraz obszaru Zespołu Klasztornego spełniają wymogi konserwatorskie;

- mpzp nr 1/10 obszaru położonego w rejonie ulic Traugutta i Pruchnickiej „Centrum Handlowe” w Jarosławiu (o powierzchni 1,80 ha) przyjętego uchwałą nr 287/XXIX/2012 Rady Miasta Jarosławia z dnia 23.04.2012 r. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków pismem z dnia 13.05.2010 r. poinformował, że nie wnosi uwag do projektu mpzp;

- mpzp nr 1/12 obszaru położonego w rejonie ulic Zamkowa, Podzamcze i Zwierzyniecka (o powierzchni 23 ha) przyjętego uchwałą nr 639/LVII/2013 Rady Miasta Jarosławia z dnia 28.10.2013 r. Plan został uzgodniony przez

Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków postanowieniem z dnia 22.07.2013 r.

Analiza ww. planów wykazała, że w planach ujęto zlokalizowane na tych terenach zabytki i związane z nimi strefy ochrony konserwatorskiej. Zapisy dotyczące stref konserwatorskich są zgodne z wytycznymi konserwatorskimi WKZ, w tym także w odniesieniu do granic tych obszarów.

(dowód: akta kontroli str.38-42)

1.7.

Urząd posiada opracowaną w 2010 r. *Analizę i ocenę aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jarosławia oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*.

W dokumencie tym oceniono zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jarosławia w okresie od października 2006 r. do czerwca 2010 r., wskazując jednocześnie, że na terenie miasta znajdują się znaczące zasoby obiektów zabytkowych i dziedzictwa kulturowego, które wymagają szczególnej ochrony. Podczas analizy zwrócono uwagę na zgodność zaistniałych zmian w zagospodarowaniu terenu poprzez zapisy uchwalanych mpzp, wydanych przez wojewodę decyzji w oparciu o przepisy szczególne oraz wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, z uwarunkowaniami Studium.

W Analizie zapisano m.in., że obowiązujące Studium jest częściowo niezgodne pod względem formalno-prawnym z przepisami ustawy opizp oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy. Niezgodności te nie stanowią jednak rażącego naruszenia prawa, nie wymuszają automatycznego obowiązku kompleksowej aktualizacji całego studium, w związku z czym Studium zachowuje przydatność i aktualność w kreowaniu polityki przestrzennej miasta.

W części podsumowującej mpzp zapisano, że obowiązujące na terenie miasta mpzp są zgodne pod względem formalno-prawnym z przepisami prawa oraz zachowują aktualność pod względem programowym. Jedynie 6 obowiązujących na terenie miasta mpzp wymaga zmiany ze względu na niezgodność z przepisami ustawy z dnia 7 maja 2010 r. *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*⁷, w związku z tym wnioskuje się o ich zmianę.

W analizie wnioskowano również o sporządzenie 5 nowych mpzp (tereny zabudowy mieszkaniowej). Jeden spośród 5 wnioskowanych mpzp aktualnie jest w trakcie opracowywania (mpzp w rejonie ulicy Kamienna – Dolnołęzajska - Batalionów Chłopskich).

Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Jarosławiu na posiedzeniu w dniu 15.09.2010 r. pozytywnie zaopiniowała przedłożoną analizę i ocenę aktualności Studium.

Rada Miasta Jarosławia uchwałą nr 936/LXXXI/10 z dnia 25.10.2010 r. przyjęła przedstawione przez Burmistrza Miasta Jarosławia i zaopiniowane przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Jarosławiu wyniki analiz i ocen aktualności Studium, zaś uchwałą nr 937/LXXXI/10 z dnia 25.10.2010 r. wyniki analiz i ocen dotyczących aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str.43-74, 75-83)

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 106, poz. 675 ze zm.

W dniu 26.09.2013 r. zawarto z firmą Budplan Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie umowę w zakresie opracowania oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jarosławia, oceny postępów w opracowaniu projektów planów, programów, koncepcji, studiów planistycznych stanowiących podstawę do podjęcia prac związanych z opracowaniem projektów mpzp oraz oceny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w kontekście zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta.

Wykonanie przedmiotu umowy ustalone było dwuetapowo:

- etap I do dnia 26.12.2013 r., obejmujący zebranie i przygotowanie materiałów do sporządzenia okresowej oceny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jarosławia oraz mpzp miasta Jarosławia (za kwotę 5.599,60 zł brutto),
- etap II do dnia 26.06.2014 r. obejmujący ocenę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz mpzp miasta Jarosławia (za kwotę 8.399,40 zł brutto).

W dniu 19.12.2013 r. wykonawca przedłożył Analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jarosławia – etap I, część tekstowa i graficzna.

W Analizie zapisano m.in., że rekomenduje się zmianę Studium dla całego miasta w jego granicach administracyjnych, z uwagi na częściowe niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz potrzebę aktualizacji poszczególnych treści Studium. Jego całościowa zmiana powinna być pierwszym krokiem planistycznym.

W części dotyczącej oceny mpzp zapisano, że obowiązujące na terenie miasta mpzp są zgodne pod względem formalno-prawnym z przepisami prawa oraz zachowują aktualność.

(dowód: akta kontroli str.84-92, 237-273)

1.8.

W latach 2008-2013 na opracowanie mpzp, zmiany Studium, sporządzenie analiz i oceny aktualności Studium oraz mpzp Urząd wydatkował łącznie 380.335,60 zł (środki działu 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71004 *Plany zagospodarowania przestrzennego*), w tym:

- 84.040 zł w 2008 r.,
- 73.810 zł w 2009 r.,
- 78.356 zł w 2010 r.,
- 13.900 zł w 2011 r.,
- 91.420 zł w 2012 r.,
- 38.809,60 zł w 2013 r.

Wszystkie wydatki na opracowanie ww. dokumentów zlecone zostały jednostkom zewnętrznym.

Analizą w zakresie spełniania przez Urząd wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸ przy zlecaniu prac planistycznych objęto zlecenie:

- a) w 2008 r. projektu mpzp terenu położonego pomiędzy ulicami: Grunwaldzką, Sikorskiego, Słowackiego, Piekarską za kwotę 12.000 zł brutto,
- b) zmiany w 2012 r. projektu mpzp obszaru „Za Parkiem” za kwotę 12.000 zł brutto,
- c) w 2009 r. projektu mpzp obszaru Zespołu Klasztornego OO Dominikanów oraz projektu zmiany mpzp Zespołu Staromiejskiego za kwotę 38.430 zł,

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- d) zmiany w 2010 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektu zmiany mpzp dla obszaru położonego w rejonie ulic Traugutta i Pruchnickiej „Centrum Handlowe” w Jarosławiu za kwotę 33.428 zł,
e) zmiany w 2012 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Zamkowa i Podzamcze oraz sporządzenie projektu mpzp dla obszaru położonego w rejonie ulic Zamkowa, Podzamcze i Zwierzyniecka za kwotę 46.740 zł.

Na wykonanie prac projektowych określonych w pkt c, d, e przeprowadzono postępowanie przetargowe w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowania te przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Wartości pozostałych zamówień (a, b) nie przekraczały kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

W kontroli ustalono, że w przypadku 2 analizowanych umów wykonawcy w terminach przewidzianych w umowach wykonali zlecony zakres robót. W 3 pozostałych przypadkach naliczono wykonawcom kary umowne za nieterminową realizację umowy.

(dowód: akta kontroli str.93-171, 235-236)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niejednolitym traktowaniu wnioskodawców o sporządzenie lub zmianę mpzp, gdyż część z nich (2) otrzymała pisemne odpowiedzi na złożone wnioski, podczas gdy do 17 wnioskodawców nie skierowano żadnego pisma.

Ocena cząstkowa

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

2. Prowadzenie gminnej ewidencji zabytków.

Opis stanu
faktycznego

2.1.

Urząd od dnia 10.01.2007 r. posiada gminną ewidencję zabytków, opracowaną przez Regionalny Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w Rzeszowie – terenowy Oddział Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie. Według stanu na 10.01.2007 r. ewidencja ta obejmowała 622 karty adresowe obiektów nieruchomości.

W dniu 12.01.2007 r. karty gminnej ewidencji zabytków zostały przekazane Podkarpackiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków (WKZ).

Zgodnie z pismem WKZ z dnia 16.11.2010 r. przekazana przez Urząd w 2007 r. gminna ewidencja zabytków traktowana jest jako aktualnie obowiązujący wykaz obiektów zabytkowych wchodzących w skład gminnej ewidencji zabytków. W załączeniu do pisma WKZ znajdował się spis obiektów wpisanych do rejestru zabytków z terenu miasta Jarosławia.

(dowód: akta kontroli str.172-173)

2.2.

W gminnej ewidencji zabytków ujęte były zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków oraz inne znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

W gminnej ewidencji zabytków nie było ujętych zabytków nieruchomości wyznaczonych przez Burmistrza w porozumieniu z WKZ (art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*).

WKZ nie wydawał zaleceń dotyczących zabytków wyznaczonych do umieszczenia w ewidencji zabytków.

Według stanu na dzień 30.04.2014 r. w gminnej ewidencji zabytków znajduje się 577 zabytków nieruchomych. Od momentu utworzenia gminnej ewidencji zabytków umieszczono w niej 18 nowych obiektów oraz wykreślono 63 obiekty.

W gminnej ewidencji zabytków, oprócz obiektów zabytkowych nie ujmowano stref ochrony konserwatorskiej wokół tych obiektów (tym przedmiocie nie było zaleceń konserwatorskich).

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 174-208)

2.3.

Gminna ewidencja zabytków została założona i jest prowadzona zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁹, a następnie aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. o takim samym tytule¹⁰.

WKZ nie kierował do Urzędu zawiadomień o włączeniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Nie było także przypadków składania wniosków lub protestów odnośnie umieszczenia obiektów w gminnej ewidencji zabytków od właścicieli tych zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 174-208)

2.4.

W latach 2008-2013 nie kierowano do właściwego ministra wniosków o wykreślenie lub umieszczenie w rejestrze zabytków obiektów zabytkowych na terenie miasta Jarosławia.

W ww. okresie WKZ wydał 16 decyzji o wpisie do rejestru zabytków nieruchomych województwa podkarpackiego, obejmujących teren miasta Jarosławia. Wpisem do rejestru zabytków na podstawie tych decyzji objęto 26 obiektów nieruchomych. Wnioski o dokonanie wpisu do rejestru zabytków zostały złożone przez właścicieli obiektów.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o wykreślenie zabytku nieruchomego z gminnej ewidencji zabytków.

Do WKZ w ww. okresie Urząd skierował 2 wnioski o wykreślenie obiektów z gminnej ewidencji zabytków (wnioski te dotyczyły 78 obiektów). W wyniku złożenia tych wniosków 60 obiektów uzyskało pozytywną opinię, co do ich wykreślenia z ewidencji zabytków. Ponadto właściciele 3 obiektów zabytkowych skierowali w 2013 r. bezpośrednio do Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wnioski o wykreślenie 3 obiektów z gminnej ewidencji zabytków. WKZ w odpowiedziach poinformował wnioskodawców, iż po zapoznaniu się z posiadaną dokumentacją fotograficzną oraz po dokonaniu oględzin obiektów postanowił wykreślić je z gminnej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 124, poz. 1305

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661

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

3.

ywiązywanie się przez gminę z obowiązku sporządzenia Programu opieki nad zabytkami.

Opis stanu faktycznego

3.1.

Rada Miasta Jarosławia uchwałą nr 224/XXI/07 z dnia 26.11.2007 r. przyjęła Gminny program opieki nad zabytkami miasta Jarosławia na lata 2007-2011.

Uchwałą nr 511/XLIX/2013 z dnia 18.03.2013 r. przyjęto Gminny program opieki nad zabytkami miasta Jarosławia na lata 2013-2016.

Programy te zostały pozytywnie zaopiniowane przez WKZ oraz ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str.209-234)

3.2.

Uchwalone przez Radę Miasta Jarosławia gminne programy opieki nad zabytkami na lata 2007-2011 i 2013-2016, sporządzone po założeniu gminnej ewidencji zabytków, zgodne były z wytycznymi zawartymi w art. 87 ust. 2 pkt 1-7 *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.

W programie opieki nad zabytkami na lata 2007-2011 obejmującym 622 zabytków nieruchomych oraz programie na lata 2013-2016 obejmującym 640 zabytków ogólnie scharakteryzowano zabytki, z podaniem obiektów o istotnej wartości i znaczeniu dla miasta, w tym m.in. w zakresie architektury sakralnej, kościołów i klasztorów rzymskokatolickich, cerkwi, synagog, cmentarzy, budynków mieszkalnych.

W programie opieki nad zabytkami na lata 2007-2011 wymieniono 3 ogólne zadania do wykonania, tj.

- zespolenie i koordynacja form i metod ochrony dziedzictwa kulturowego,
- rewitalizacja i rewitalizacja układu urbanistycznego miasta,
- opieka nad zabytkami nieruchomymi, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów i zespołów charakterystycznych dla gminy i obszaru kulturowego, w którym zlokalizowana jest gmina.

W programie opieki nad zabytkami na lata 2013-2016 wymieniono 7 ogólnych zadań do wykonania, tj.

- ochrona dziedzictwa kulturowego, układu urbanistycznego, Parku Kulturowego na obszarze miasta,
- opieka nad zabytkami nieruchomymi, ze szczególnym uwzględnieniem obiektów i zespołów obiektów charakterystycznych dla miasta,
- opieka nad zabytkami ruchomymi,
- opieka nad zabytkami archeologicznymi,
- opieka nad zasobem muzealnym,
- rozpoznanie i dokumentowanie zasobu zabytków oraz przetwarzanie informacji o zabytkach,
- praktyczne wykorzystanie zasobów dziedzictwa kulturowego – rozwój turystyki, działania edukacyjne, promocyjne.

W ww. programach wskazano na konieczność dążenia do uchwalenia mpzp dla obszarów o dużym nasyceniu obiektami zabytkowymi, z uwzględnieniem wymogów związanych z ochroną znajdujących się na tych obszarach obiektów zabytkowych.

W programach nie wskazano jakie środki zostały zaplanowane dla realizacji poszczególnych zadań. Wymieniono jedynie ogólnie źródła finansowania zadań, tj. m.in. środki własne gminy Jarosław, dotacje: Samorządu Województwa Podkarpackiego, WKZ, dotacje i fundusze celowe rządowych i pozarządowych programów pomocowych, fundusze krajowe i zagraniczne Unii Europejskiej.

Zadania określone w programach miały odniesienie w kolejnych budżetach gminy na lata 2008-2013 w dziale 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71004 *Plany zagospodarowania przestrzennego* oraz w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdział 92120 *Ochrona i konserwacja zabytków*.

W rozdziale 71004 *Plany zagospodarowania przestrzennego* w latach 2008-2013 planowane były wydatki w wysokościach: 219.085 zł w 2008 r., 225.468 zł w 2009 r., 198.856 zł w 2010 r., 85.000 zł w 2011 r., 88.000 zł w 2012 r., 117.000 zł w 2013 r.

W rozdziale 92120 *Ochrona i konserwacja zabytków* planowane były wydatki w wysokościach: 2.405.565 zł w 2008 r., 2.020.183 zł w 2009 r., 701.500 zł w 2010 r., 200.000 zł w 2011 r., 797.000 w 2012 r., 1.086.000 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 209-234)

3.3.

Burmistrz Miasta Jarosławia, zgodnie z wymogami art. 87 ust. 5 ustawy o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* sporządził oraz przedłożył Radzie Miasta Jarosławia sprawozdanie z realizacji programu opieki nad zabytkami za okres: grudzień 2007- grudzień 2009 oraz sprawozdanie za lata 2010-2011.

Rada Miasta Jarosławia na sesji w dniu 31.05.2010 r. oraz w dniu 24.09.2012 r. przyjęła bez uwag te programy.

(dowód: akta kontroli str. 209-210, 231-232)

3.4.

Na wykonanie Gminnego programu opieki nad zabytkami miasta Jarosławia na lata 2007-2011 oraz Gminnego programu opieki nad zabytkami miasta Jarosławia na lata 2013-2016 Urząd zawarł z wykonawcami usługi umowy na wartość - odpowiednio 14.000 zł brutto i 11.000 zł brutto. Kwoty te nie przekraczały wartości określonych w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Przedmiot umowy został przedłożony przez wykonawcę zgodnie z terminami zawartymi w umowach.

Zadania w zakresie opracowania programów opieki nad zabytkami zostały ujęte w budżecie gminy na rok 2006 i 2012 w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdział 92120 *Ochrona i konserwacja zabytków*.

(dowód: akta kontroli str. 209-234)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

4.

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

Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Opis stanu
faktycznego

4.1.

4.4.

W latach 2008-2013 Burmistrz Miasta Jarosławia wydał łącznie 174 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (licp), w tym:

- 29 w 2008 r.,
- 30 w 2009 r.,
- 21 w 2010 r.,
- 28 w 2011 r., w tym 1 decyzja odmowna,
- 33 w 2012 r.,
- 33 w 2013 r.

Trzy wnioski z lat 2008-2013 dotyczyły wydania decyzji licp na terenie stref konserwatorskich, tj. 2 wnioski z 2012 r. oraz jeden z dnia 22.11.2013 r., (decyzja została wydana w dniu 30.01.2014 r.).

Analizowane 3 decyzje licp (1,72 % ogółu wydanych) określały warunki wymienione w art. 54 ustawy opizp i dotyczyły następujących rodzajów inwestycji:

- przebudowy i rozbudowy budynków Centrum Opieki Medycznej w Jarosławiu w ramach budowy łącznika wewnątrzszpitalnego pomiędzy Oddziałami Chirurgii i Wewnętrznym,
- budowy linii kablowych elektroenergetycznych niskiego napięcia 0,4 kV,
- budowy linii kablowej średniego napięcia 15 kV z GPZ Jarosław Północ do stacji transformatorowej 15/0,4 kV Jarosław 8

Wydane decyzje licp były zgodne z kompetencjami organu wydającego, co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji.

Urząd prowadził rejestr decyzji o licp zgodnie z 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 publicznego¹¹.

W rejestrze wpisano kolejno wszystkie wydane decyzji (w tym także odmowną). Nie stwierdzono przypadku wystąpienia sprawy niezakończonych wydaniem decyzji.

Dokonywane zapisy były zgodne z nagłówkami kolumn. Rejestr nie zawierał zakreśleń korektorem oraz pustych rubryk.

O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o licp oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony były zawiadamiane w drodze obwieszczenia (na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie internetowej przez okres 14 dni). Inwestorzy oraz właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których miały być lokalizowane inwestycje zawiadamiani byli pisemnie.

(dowód: akta kontroli str.276-278, 279-282)

4.2.

Analiza 3 decyzji o licp wykazała, że projekty tych decyzji sporządził architekt. W dokumentacjach spraw nie było potwierdzenia przynależności tej osoby do izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów. Na pieczęcie imiennej znajduje się numer przynależności ww. osoby do Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów.

Urząd posiadał dokument potwierdzający przynależność osoby sporządzającej projekt decyzji do izby samorządu zawodowego architektów, załączanej do zawieranych corocznie umów na ich sporządzanie.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385

Projekty decyzji o licp wraz z załącznikami graficznymi były opieczętowne przez osobę sporządzającą. Zawierały także wzmiankę o osobie, która je sporządziła. Analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy sporządzana była przed opracowaniem projektu tych decyzji przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzego Śliwę. Pan Jerzy Śliwa nie jest wpisany na listę izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów.

Analiza ta w tej samej treści była dołączana do decyzji o licp.

Projektowane inwestycje zostały uzgodnione z właściwymi organami, zgodnie z art. 53 ust. 4 i 5 ustawy opizp.

Analizowane decyzje o licp z upoważnienia Burmistrza Miasta Jarosławia podpisał Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzy Śliwa.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 279-282, 286, 291-377, 378)

W sprawie procedury przygotowania decyzji o licp Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzy Śliwa wyjaśnił, że – z chwilą przyjęcia od wnioskodawcy wniosku następuje wszczęcie postępowania o wydanie decyzji. Wniosek jest analizowany pod względem jego kompletności i ewentualnie wzywa się wnioskodawcę o jego uzupełnienie. Następnie sporządza się analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, w tym dotyczącą stanu faktycznego i prawnego terenu, zgodnie z art. 53 ust. 3 pkt 1-2 ustawy opizp. Dokument ten zawiera również wyznaczony obszar analizowany na którym przeprowadzana jest analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Kolejnym etapem jest zlecenie architektowi sporządzenie projektu decyzji o wz lub licp, w oparciu o dostarczoną analizę i wniosek wraz z załącznikami. Architekt, działający w oparciu o zawartą z Burmistrzem Miasta Jarosławia umową sporządza projekt decyzji wraz z załącznikiem graficznym i przedkłada te dokumenty do Urzędu. Urząd nie żądał od architekta załączania do każdego projektu decyzji zaświadczenia o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów, ponieważ dysponuje takim zaświadczeniem, który stanowi załącznik do każdej z rocznych umów zawieranych z tym architektem.

Zdaniem Naczelnika Jerzego Śliwy – było to wystarczające i nie zachodziła potrzeba załączania takiego zaświadczenia do każdego kompletu akt sprawy. Potwierdza to praktyka sądowa i przed kolegium samorządowym, które to nigdy nie żądały takiego zaświadczenia do akt sprawy. Kolejnym etapem jest skierowanie projektu decyzji do uzgodnień z właściwymi organami. Po wpłynięciu uzgodnień następuje zawiadomienie stron o możliwości zapoznania się z całością akt sprawy.

Jak wyjaśnił Naczelnik Jerzy Śliwa przy braku sprzeciwów lub uwag wydawana jest decyzja o wz lub licp. Załącznikiem do decyzji jest analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, opracowana przeze mnie przed sporządzeniem projektu decyzji. Urząd nie zleca architektowi sporządzenia analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, gdyż stosuje się do przepisu art. 53 ust. 3 ustawy opizp, w której wyraźnie pisze, że analizę tę ma sporządzić organ. Sporządzona przeze mnie analiza zawiera wnioski i wytyczne do projektu decyzji i nie zachodzi potrzeba sporządzenia nowego dokumentu pn. wyniki analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy.

Przy wydawaniu decyzji dla nowej zabudowy i uzupełnieniu istniejącej analiza zawiera wyliczenia wskaźników wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy ...

Na pytanie w jaki sposób Burmistrz Miasta Jarosławia dokonuje sprawdzenia projektów decyzji wraz z załącznikami, jako dowodu w sprawie, w oparciu o analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy Naczelnik Jerzy Śliwa wyjaśnił, że – *ja osobiście z upoważnienia Burmistrza, w sposób niesformalizowany dokonuję porównania tych dokumentów, na zasadzie ich zanalizowania i sprawdzenia zgodności z obowiązującymi przepisami, głównie ustawy opizp oraz art. 107 k.p.a.*

(dowód: akta kontroli str.283-284)

W sprawie ustalenia granic obszaru na którym należy przeprowadzić analizę architektoniczno-urbanistyczną dla określenia warunków zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy opizp, zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Naczelnik Jerzy Śliwa wyjaśnił, że – *ja osobiście dokonuję ustalenia granic obszaru, na którym należy przeprowadzić analizę architektoniczno-urbanistyczną, dla określenia warunków zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1-5, zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. Ma to formę sformalizowaną w postaci sporządzanej przeze mnie analizy.*

W sprawie braku zlecenia architektowi/urbanście przeprowadzenia analizy architektoniczno-urbanistycznej, zgodnie z §§ 4-8 ww. rozporządzenia, zawierającej wyliczone dane charakterystyczne w sposób matematyczny z uzasadnieniem odstępstwa od wartości wyliczonych oraz wyniku analizy architektoniczno-urbanistycznej z częścią tekstową i graficzną Naczelnik Jerzy Śliwa wyjaśnił, że – *Urząd nie zleca architektowi/urbanście przeprowadzenia analizy oraz sporządzenia wyniku analizy z częścią tekstową i graficzną, ponieważ zgodnie z przepisami art. 53 ust. 3 ustawy opizp oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. czynności te przeprowadza właściwy organ.*

W sprawie badania zgodności danych charakterystycznych zabudowy zamieszczonych w projekcie decyzji administracyjnej z wynikiem analizy architektoniczno-urbanistycznej oraz wyliczeniami matematycznymi ich wielkości i uzasadnieniem ich ewentualnej zmiany w analizie architektoniczno-urbanistycznej Naczelnik Jerzy Śliwa wyjaśnił, że - *Urząd nie przeprowadza takiego badania, ponieważ sam sporządza analizę, sprawdzanie takie w mojej ocenie jest bezprzedmiotowe. Naczelnik Jerzy Śliwa podał również, iż z wykształcenia jest inżynierem budownictwa o specjalności technologia i organizacja budownictwa, z 17 letnim stażem w urbanistyce, w tym od 16 lat na stanowisku Naczelnika Wydziału Planowania Przestrzennego i obecnie Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Jarosławia.*

(dowód: akta kontroli str.287-288)

4.3.

Analizowane 3 decyzje o licp wydane przez Burmistrza Miasta Jarosławia w strefach konserwatorskich zawierały uzgodnienia, w trybie art. 106 k.p.a. z podmiotami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy opizp. Nie stwierdzono przypadków odmowy dokonania uzgodnień.

Nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania na czas dłuższy niż 12 miesięcy od daty złożenia wniosku oraz przypadki wydania decyzji bez uprzednio dokonanych

uzgodnień z WKZ, na skutek niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 279-282)

4.5.

W kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą, wojewoda nie wydawał decyzji o licp w przypadku, o którym mowa w art. 51 ust. 2 ustawy opizp.

Analiza 3 decyzji o licp w strefach konserwatorskich wykazała, że decyzje te zostały wydane w terminie do 65 dni od daty złożenia wniosku o ich wydanie.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 279-282)

Decyzje o warunkach zabudowy.

Opis stanu
faktycznego

4.6.

W latach 2008-2013 Burmistrz Miasta Jarosławia wydał łącznie 740 decyzji o warunkach zabudowy, w tym:

- 148 w 2008 r., w tym 6 w obrębie stref konserwatorskich,
- 152 w 2009 r., w tym 7 w obrębie stref konserwatorskich,
- 146 w 2010 r., w tym 10 w obrębie stref konserwatorskich,
- 116 w 2011 r., w tym 11 w obrębie stref konserwatorskich,
- 83 w 2012 r., w tym 6 w obrębie stref konserwatorskich,
- 95 w 2013 r. w tym 8 w obrębie stref konserwatorskich.

Analiza rejestru wniosków i wydanych decyzji o warunkach zabudowy wykazała, że obowiązkiem uzgadniania z WKZ objętych było 48 projektów decyzji.

W kontroli 28 decyzji (58 %) stwierdzono, że były to inwestycje m.in. takie jak: zmiana sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym na usługowy, zmiana sposobu użytkowania piwnic lub strychu na cele mieszkalne lub usługowe, nadbudowa i rozbudowa budynku mieszkalnego jednorodzinne, budowa budynku handlowo-usługowego, budowa budynku usług pogrzebowych. Starosta Jarosławski przekazywał do Urzędu kopie decyzji o pozwoleniu na budowę. Analiza wpisów w rejestrze skarg i wniosków Urzędu z lat 2008-2013 wykazała, że nie było w tym okresie skarg związanych z procesem wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

W kontroli ustalono, że projekt decyzji o wz przedkładany był przez Urząd do WKZ w terminie od 9 do 263 dni od daty złożenia wniosku przez inwestora o wydanie decyzji, w tym w terminie:

- do 30 dni w 8 przypadkach,
- od 31 do 60 dni w 14 przypadkach,
- od 75 do 171 dni w 5 przypadkach,
- 263 dni w 1 przypadku.

WKZ przedkładane projekty decyzji o wz uzgadniał w terminie do 16 dni od daty ich otrzymania.

(dowód: akta kontroli str.285-286)

Analizowane 27 decyzje o wz (1 postępowanie zostało umorzone) wydawane były w terminie od 23 do 491 dni od daty złożenia wniosku o jej wydanie, w tym:

- do 30 dni – 3 decyzje,
- od 31 do 60 dni – 7 decyzji,
- od 61 do 100 dni – 6 decyzji,
- od 101 do 200 dni – 7 decyzji,

- od 201 do 479 dni – 4 decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 285-286)

Analiza ww. 28 akt wykazała, że Urząd nie powiadamiał stron postępowania zgodnie z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a.

Najdłuższe okresy wydania decyzji o wz wyniosły 491, 239, 195, 479, 216, 184 dni. Przedłożenie projektu decyzji do uzgodnienia do WKZ nastąpiło w tych przypadkach w terminie odpowiednio 171, 108, 154, 263, 40, 93 dni od daty wpływu do Urzędu wniosku o wydanie decyzji.

Powodem wydania decyzji o wz w tych terminach było uzupełnianie dokumentów przez wnioskodawców, dokonywanie zmian koncepcji planowanych inwestycji w związku z protestami stron, dokonywanie zmian koncepcji inwestycji w uzgodnieniu z WKZ, złożenie zażaleń na postanowienia WKZ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wnoszenie protestów i uwag stron postępowania po zawiadomieniu stron o wszczęciu postępowania i w trakcie całego postępowania, upływ czasu w związku z wycofywaniem protestów i uwag przez strony, ustalanie stron postępowania i spadkobierców działek sąsiednich, brak wymaganych uzgodnień, zawieszania postępowania do czasu dokonania uzgodnień i ponownymi wnioskami stron o ich dokonanie.

(dowód: akta kontroli str.289)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzy Śliwa wyjaśnił, że – brak powiadamiania na piśmie inwestorów o niezakończona sprawy w terminie wynika z faktu, iż informacje te udzielane są ustnie w tutejszym wydziale przez pracownika merytorycznego prowadzącego postępowanie, inwestor na bieżąco informowany jest na jakim etapie znajduje się złożony wniosek.

(dowód: akta kontroli str.290)

4.7.

Analiza 28 projektów decyzji o wz wykazała, że projekty tych decyzji sporządził architekt. W dokumentacjach spraw nie było potwierdzenia przynależności tej osoby do izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów. Na pieczęcie imiennej znajduje się numer przynależności ww. osoby do Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów.

Projekty decyzji o wz wraz z załącznikami graficznymi były opieczetowane przez osobę sporządzającą. Zawierały także wzmiankę o osobie, która je sporządziła.

Urząd posiadał dokument potwierdzający przynależność osoby sporządzającej projekt decyzji do izby samorządu zawodowego architektów, załączanej do zawieranych corocznie umów na ich sporządzanie.

Przed opracowaniem przez architekta projektu decyzji o wz Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzy Śliwa sporządzał analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Pan Jerzy Śliwa nie jest wpisany na listę izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów. Analiza ta w tej samej treści była dołączana do decyzji o wz.

W analizach warunków i zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy znajdowały się wyliczenia wskaźników zabudowy istniejącej na podstawie których ustala się warunki nowej zabudowy. W każdym analizowanym przypadku spełnione były łącznie wymogi wynikające z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy opizp.

Analizowane decyzje o wz z upoważnienia Burmistrza Miasta Jarosławia podpisał Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzy Śliwa.

(dowód: akta kontroli str. 285-286, 291-377, 378, 379-497)

Wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Zabytków Jerzego Śliwy odnoszące się również do przygotowania projektu decyzji o wz oraz dokonywania sprawdzenia projektów tych decyzji zamieszczono w pkt 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

4.8.

Nie stwierdzono przypadku zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o wz w strefie konserwatorskiej z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzania mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 285-286)

4.9.

Urząd prowadził rejestr decyzji o wz zgodnie z 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 publicznego*.

W rejestrze wpisano kolejno wszystkie wydane decyzji (w tym także odmowne). Dokonywane zapisy były zgodne z nagłówkami kolumn. Rejestr nie zawierał zakreśleń korektorem oraz pustych rubryk.

(dowód: akta kontroli str. 285-286)

4.10.

W latach 2008-2013 Burmistrz Miasta Jarosławia zawarł 6 umów na sporządzanie projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektów decyzji o warunkach zabudowy.

Umowy te zawierane były każdorazowo na kolejny rok kalendarzowy z tą samą osobą, posiadającą uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w specjalności architektonicznej bez ograniczeń, wpisaną na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów. Urząd niezwłocznie przekazywał architektowi dokumenty do opracowania projektu decyzji. Opracowane przez architekta projekty decyzji przedkładane były do Urzędu niezwłocznie.

Wysokość wynagrodzenia wykonawcy ustalona była na każdy rok w tej samej wysokości w formie ryczałtu w kwocie 8.400 zł brutto, płatne kwartalnie w równych ratach w wysokości 2.100 zł, na podstawie przedłożonego rachunku.

Analiza wystawionych przez wykonawcę umowy rachunków wykazała, że wykonawca usługi do rachunku przedkładał kwartalne protokoły odbioru wykonania robót wraz z ilością opracowanych projektów decyzji. Urząd dokonywał zapłaty za wykonaną usługę ze środków działu 710, rozdział 71004, § 4300. W każdym roku obowiązywania umowy Urząd zapłacił wykonawcy 8.400 zł (łącznie w latach 2008-2013 zapłacono 50.400 zł). Środki w takich wysokościach planowane były w budżetach gminy.

Ze względu na to, iż w umowach na wykonanie projektów ww. decyzji nie wyodrębniano odrębnie ceny za opracowanie projektu decyzji licp i projektu decyzji o wz nie jest możliwe odrębne wyliczenie kosztu opracowania tych decyzji. Nie jest możliwe również odrębne wyliczenie kosztu opracowania projektu decyzji licp i projektu decyzji o wz w obrębie stref konserwatorskich.

Koszt opracowania jednego projektu decyzji wynosił odpowiednio: 47,46 zł w 2008 r., 46,15 zł w 2009 r., 50,30 zł w 2010 r., 58,33 zł w 2011 r., 72,41 zł w 2012 r., 65,62 zł w 2013 r.

Analiza dokumentacji związanej z wydawaniem decyzji o licp i wz wykazała, że Urząd pobierał opłaty skarbowe przewidziane przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej*¹².

(dowód: akta kontroli str. 285-286)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Urząd nie powiadamiał stron postępowania zgodnie z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a.
- do projektów decyzji dołączano analizy funkcji oraz cech zabudowy i zasad zagospodarowania terenu w miejsce wyników analiz, o których mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹³, wnosi o:

1. Powiadamianie stron postępowania zgodnie z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*.
2. Sporządzanie i dołączanie do projektów decyzji o warunkach zabudowy wyników analiz, o których mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., stanowiących załącznik do decyzji.
3. Jednolite traktowanie wnioskodawców składających wnioski dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*, 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.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 1282 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

