



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-06/2014  
P/14/110

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

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

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

1. Zbigniew Rudnicki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 90300 z dnia 19.05.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miejski w Lubaczowie, 37-600 Lubaczów, ul. Rynek 26

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Do dnia 9 grudnia 2010 r. – Burmistrzem Lubaczowa był Pan Jerzy Zajac,  
a od 10 grudnia 2010 r. do zakończenia czynności kontrolnych Pani Maria Magoń.

(dowód: akta kontroli str.3-8)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania 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 Urzędu w zakresie ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia, ocenione zostały pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywnie oceniono ustanowienie w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Lubaczów (dalej Studium) stref ochrony konserwatorskiej obejmujących obszary, na których wyartykułowano potrzebę ustanowienia zakazów i nakazów odnośnie zmian w ich zagospodarowaniu. Studium było aktualizowane z uwagi na m. in. zmiany legislacyjne oraz uwarunkowania gospodarcze i społeczne. Burmistrz Lubaczowa, zgodnie z art. 32 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej opizp)<sup>1</sup>, wykonywał analizy zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, które były przyjmowane przez Radę Miasta w formie uchwał.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, założenie gminnej ewidencji zabytków (GEZ) dla wszystkich zabytków nieruchomości z terenu Miasta Lubaczów.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła opracowanie przez Urząd Programu opieki nad zabytkami Miasta Lubaczów.

4. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości stosowanie procedur związanych z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej, decyzje o licp) i decyzji o warunkach

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 647 j. t.

zabudowy (dalej, decyzje o wz) w strefach ochrony konserwatorskiej. Decyzje te wydawane były po uzgodnieniu z organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 ustawy opizp, a w tym z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (dalej WKZ).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

1. opracowaniu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp) „Lubaczów - ul Konopnickiej” na koszt inwestora, co jest niezgodne z art. 21 ust. 1 ustawy opizp<sup>1</sup>;
2. niezgodności ze wzorem Nr 6 Kart adresowych zabytku nieruchomego gminnej ewidencji zabytków, określonym w Rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 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 granice niezgodnie z prawem;<sup>2</sup>
3. niesporządzaniu projektów decyzji licp oraz decyzji wz przez członków właściwej izby zawodowej, do czego zobowiązują przepisy art. 50 ust. 4, i art. 60 ust. 4 ustawy opizp oraz zawarte z Burmistrzem umowy o dzieło;
4. wykonaniu analiz funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków zabudowy, przez osobę opracowującą projekty decyzji, bez wyliczeń matematycznych i uzasadnień parametrów zabudowy co było niezgodne z § 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>3</sup>; (dalej rozp. MI z dnia 26 sierpnia 2003 r);
5. nieprzekazywaniu Marszałkowi Województwa Podkarpackiego kopii decyzji o licp, co naruszało przepis art. 57 ust.4 ustawy opizp.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto Lubaczów posiada powierzchnię 2 572 ha i jest zamieszkałe przez 12 587 mieszkańców. Zadania związane z ochroną zabytków w Lubaczowie były realizowane przez Referat Gospodarki Przestrzennej, Ochrony Środowiska i Rozwoju Urzędu Miasta (dalej Referat). Kierownik Referatu Pani Lidia Nowicka legitymuje się dyplomem ukończenia Politechniki Krakowskiej Wydziału Inżynierii Lądowej, ponadto ukończyła Studia podyplomowe: Gospodarka Przestrzenna. W Urzędzie zatrudniona była od 1982 roku. W zakresie obowiązków Kierownika Referatu zawarto wszystkie zadania dotyczące zagadnień gospodarki przestrzennej bez wymieniania zadań obejmujących ochronę zabytków. Zadania z zakresu zarządu, ochrony i utrzymania miejskich obiektów zabytkowych przypisane były w zakresie czynności Pani Bogusławie Broż. Burmistrz Lubaczowa upoważnił Kierownik Referatu do podpisywania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 113,poz. 661

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1588

administracji publicznej, należących do właściwości Urzędu, a wynikających z odpowiednich ustaw, w tym z ustawy opizp. W Urzędzie nie ustanowiono Gminnego Konserwatora Zabytków (art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).<sup>4</sup>

(dowód: akta kontroli str. 9-26)

1.2. Studium zostało uchwalone w dniu 28 września 2001 r. Uchwałą Rady Miejskiej w Lubaczowie Nr 103/XXIX/2001. Załącznikami do uchwały były:

1. Załącznik opisowy Nr 1 - Tekst Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Lubaczowa,
2. Załącznik graficzny Nr 2- Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Lubaczowa - Struktura Funkcjonalno-Przestrzenna i Polityka Przestrzenna,
3. Załącznik graficzny Nr 3- Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Lubaczowa – Infrastruktura Techniczna.

Stan i zasoby dziedzictwa kulturowego w Studium zostały opisane w rozdziale 5, w którym ujęto zarys rozwoju przestrzennego miasta oraz analizę rozwoju zabudowy miasta. W opracowaniu tym przyjęto zasadę ochrony dziedzictwa kulturowego w oparciu o strefy ochrony konserwatorskiej, obejmujące swoim zakresem tereny najcenniejsze w świetle uwarunkowań konserwatorskich. Na obszarze miasta Lubaczów, wprowadzono 6 stref ochrony konserwatorskiej:

- A - rekonstrukcja historycznego układu urbanistycznego;
- B - ochrony zachowanych elementów zabytkowych;
- E – ekspozycji zabytkowego zespołu miejskiego;
- K – ochrony krajobrazu;
- W – ochrony reliktywów archeologicznych;
- OW – obserwacji archeologicznej.

Strefy ochrony konserwatorskiej w Lubaczowie związane są z trzema grupami terenów:

- staromiejskim, którego jądrem jest lokalny plac rynkowy objęty 3 strefami W, OW, E, o powierzchni około 8 ha,
- wzgórza zamkowego, objętego strefami W, A, K, o powierzchni około 10 ha,
- wzdłuż czterech głównych dróg wylotowych z obszaru staromiejskiego objętych strefą B, o łącznej powierzchni około 56 ha.

W przyjętych w Studium Zasadach Prowadzenia Polityki Przestrzennej w obszarze „Ochrona środowiska kulturowego” zapisano:

- *Przyjmuje się strefową ochronę konserwatorską zabytków kultury materialnej na terenie miasta wg ustaleń zawartych w rozdz. 2.2.4. Studium.*

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 162, poz.1568 ze zm.

- Wyznacza się do przekształceń i rehabilitacji obszar zabytkowego zespołu staromiejskiego ze wskazaniem na funkcje centrum usługowego miasta i regionu lubaczowskiego.
- Ustala się gabaryty i kryteria wystroju architektonicznego na obszarze zespołu staromiejskiego wg. określeń w rozdziale 2.6.7.
- Wyznacza się do przekształceń i rehabilitacji obszar związany ze wzgórzem zamkowym nad rzeką Lubaczówka, ze wskazaniem na funkcję parkowo-wypoczynkową.
- Wyznaczone do przekształceń i rehabilitacji obszary przeznacza się do obowiązkowego opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- Wyznaczone do przekształceń zabudowę mieszkalno-usługową o walorach zabytkowych zgrupowaną wzdłuż ulic wylotowych z miasta – na zasadach określonych w rozdz. 2.2.4.
- Obejmuje się ochroną niezewidencjonowane – charakterystyczne dla krajobrazu miasta obiekty kultowe (kapliczki, krzyże przydrożne) i pomniki wraz z zielenią towarzyszącą.

W Studium zidentyfikowano ponadlokalne cele publiczne, do których zaliczono: ochronę zasobów Głównego Zbiornika Wód Poziemnych Nr 428 „Dolina Kopalna Biłgoraj – Lubaczów”, ochronę Korytarzy Ekologicznych rzek Sołotwy i Lubaczówki, ochronę zlewni Lubaczówki.

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 gminy.<sup>5</sup> Strefy ochrony konserwatorskiej były wyznaczone jako obszary zamknięte i wydzielone liniami czerwonymi oznaczonymi kropkami w zależności od rodzaju strefy.

Studium było zaopiniowane pozytywnie przez Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków w Przemyślu w dniu 27.11.2000 r.

Rada Miasta w Lubaczowie dokonała zmiany zapisów Studium Uchwałą Nr 716/LII/2010 z dnia 10 września 2010 r. W dniu 26 września 2012 r. Rada Miasta podjęła uchwałę Nr 467/XXV/2012 w sprawie przystąpienia do Zmiany Studium, które jest w trakcie opracowania. Obydwie zmiany Studium nie dotyczyły obszarów ochrony konserwatorskiej.

Ponadto Miasto posiadało dodatkowo opracowane Studium Historyczno-Urbanistyczne Lubaczowa.

(dowód: akta kontroli str. 27-66)

**1.3.** W Studium zapisano, że obszar ochrony konserwatorskiej w nim określony, wymaga obligatoryjnie opracowania mpzp. Dotyczyło to zabytkowego zespołu staromiejskiego centrum usługowego miasta i zabytkowego wzgórza zamkowego.

(dowód: akta kontroli str.43)

---

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 118, poz. 1233

1.4. Burmistrz Miasta Lubaczowa prowadził rejestr mpzp i rejestr wniosków o ich sporządzenie zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy opizp.

W teczce (GPR.1.6724.4) – Wnioski o zmianę przeznaczenia terenu w latach 2008-2013, zgromadzono 63 wnioski od osób prywatnych oraz inwestorów zawodowych dotyczące zmian mpzp. Żaden ze złożonych wniosków nie dotyczył terenów objętych ochroną konserwatorską.

W teczkach (GPKL-I-7326) – Ewidencja zatwierdzonych planów i zmian znajdują się: rejestr obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Lubaczowa zawierający 31 pozycji mpzp wraz z naniesionymi i ponumerowanymi na mapie miasta obszarami objętymi tymi planami. W rejestrze tym ujęto również zmiany 5 mpzp. Ponadto w teczce były mapy studium miasta z wykreślonymi granicami terenu objętego mpzp z podaną jego powierzchnią.

Na koniec 2013 r. w Urzędzie było aktualnych obowiązujących 27 mpzp, w tym 2 mpzp obejmujące obszary ochrony konserwatorskiej.

(dowód: akta kontroli str.67-79)

1.5. W kontroli ustalono, że do dnia 23 maja 2003 r. Miasto Lubaczów posiadało 19 uchwalonych mpzp, lecz w żadnym z nich nie utworzono stref ochrony konserwatorskiej zabytków. Mpzp miasta Lubaczowa, uchwalony Uchwałą Rady Miasta Lubaczowa Nr 35/IV/94 z dnia 28 października 1994 r., uchylony ustawą opizp, zawierał strefy ochrony konserwatorskiej zabytków, zapisane w Studium. Miejscowy Plan Szczegółowy Zagospodarowania Przestrzennego „CENTRUM”, uchwalony tą samą uchwałą, obejmował obszar zabytkowego układu urbanistycznego w strefie przyrynkowej.

(dowód: akta kontroli str. 75-79)

1.6. Miasto Lubaczów posiadało 27 obowiązujących mpzp obejmujących 192,23 ha, co stanowi 7,44 % ogólnej powierzchni miasta. Mpzp obejmujące strefy ochrony konserwatorskiej opracowano dla 2 obszarów, tj. mpzp „Skwer obok Poczty” przy ul. Mickiewicza” o powierzchni 0,13 ha uchwalony w dniu 5 marca 2004 r., oraz mpzp „Wzgórze Zamkowe”- Zespół Zamkowo - Parkowy przy Muzeum Kresów w Lubaczowie o powierzchni 10,00 ha uchwalony w dniu 26 listopada 2008 r. po założeniu gminnej ewidencji zabytków w 2006 r.

Na wniosek Burmistrza z dnia 10 czerwca 2011 r. w dniu 29 czerwca 2011 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr 167/XI/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Miejscowego Planu Zagospodarowania przestrzennego obszaru „CENTRUM”<sup>6</sup> w Lubaczowie. Prace planistyczne związane z opracowaniem mpzp CENTRUM zostały przerwane w 2012 i do zakończenia kontroli nie były kontynuowane.

Burmistrz Lubaczowa wyjaśniła, że ... *Prace nad opracowaniem mpzp obszaru Centrum zostały zawieszono z uwagi na brak środków finansowych na ten cel w budżecie miasta. Z chwilą zabezpieczenia środków prace będą kontynuowane.*

(dowód: akta kontroli str. 83-109, 567)

---

<sup>6</sup> w Studium obszar ten zapisano jako Staromiejski obszar ochrony konserwatorskiej.

W dniu 26 czerwca 2013 r. Rada Miasta Lubaczowa przyjęła Uchwałę Nr 647/XXXVI/2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Lubaczów – ul. M. Konopnickiej” obejmującego obszar o powierzchni 0,068 ha. Z wnioskiem o zmianę mpzp uchwalonego w 2003 r. wystąpił w dniu 23 sierpnia 2007 r. inwestor - właściciel nieruchomości, który zadeklarował poniesienie kosztów związanych ze sporządzeniem zmiany planu<sup>7</sup>. Projekt zmiany mpzp, został uzgodniony przez WKZ i pozytywnie zaopiniowany przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (dalej MKUA). Powodem zmiany mpzp, według zapisu w protokole MKUA, było *umożliwienie zabudowy terenu budynkiem usługowo-mieszkalnym zrealizowanym przez inwestora z odstępstwem od obowiązującego mpzp*. Projekt zmiany mpzp „Lubaczów - ul. Konopnickiej” opracował urbanista, wpisany na listę członków Południowej Izby Urbanistów pod nr. KT-310, na podstawie zawartej z Burmistrzem umowy o dzieło, w której ustalono wynagrodzenie za wykonanie dzieła w kwocie 10 000 zł brutto. Po wykonaniu dzieła zlecający odebrał projekt zmiany mpzp protokołem w dniu 18 grudnia 2012 r. i zatwierdził do wypłaty wynagrodzenie przewidziane w umowie. Wykonawca mpzp wystawił zlecającemu trzy rachunki na łączną kwotę 10 000 zł brutto, które zlecający zatwierdził i wypłacił należność. Inwestor zgodnie z deklaracją złożoną we wniosku o zmianę mpzp wpłacił w dniu 30 marca 2011 r. do kasy Urzędu Miejskiego w Lubaczowie kwotę 10 500 zł. W dowodzie wpłaty KP 610/4/2011 zaznaczono *należność: opłata skarbową darowizną na opracowanie zmiany miejscowego planu*. Ta sama osoba wpłaciła w formie darowizny w dniu 07 stycznia 2008 r. kwotę 1 000 zł tytułem sfinansowania opracowania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Lubaczów Konopnickiej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 ustawy opizp opracowanie mpzp należy do zadań własnych gminy i koszty sporządzania planu miejscowego obciążają budżet gminy, więc nie mogło być finansowane przez inwestora.

Burmistrz Lubaczowa wyjaśniła, że *...Z uwagi na to, że dla inwestora była to bardzo pilna do realizacji zmiana, a w budżecie miasta nie przewidziano na ten cel środków, inwestor zadeklarował pokrycie kosztów opracowania przedmiotowej zmiany we własnym zakresie.*

*Był to jedyny taki przypadek i wyjątkowa sprawa. Wszystkie opracowania mpzp czy ich zmiany jako zadanie własne gminy, sporządzane są wyłącznie ze środków budżetu miasta, zgodnie z art. 3 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

(dowód: akta kontroli str. 111-141, 567)

1.7. Stosownie do przepisów art. 32 ust.1 ustawy opizp, Burmistrz Miasta Lubaczowa dwukrotnie sporządził Ocenę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Lubaczowa. W dniu 21 czerwca 2002 r. Rada Miejska w Lubaczowie, Uchwałą nr 157/XXXVII/2002, przyjęła ocenę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Lubaczowa. Analizą objęto lata 1998-2001. W okresie tym sporządzono 13 planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących powierzchnie 67,41 ha co stanowiło 2,67 % powierzchni miasta.

Drugą analizą objęto okres od września 2001 do listopada 2007 r. W okresie tym obowiązywały 23 mpzp obejmujące powierzchnię 152,9 ha co stanowiło 5,93 %

<sup>7</sup> II Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku II SA/Gd 799/07 (LEX nr 511480) orzekł między innymi:

2. Kwestia ponoszenia kosztów sporządzenia planu miejscowego została uregulowana w ustawie opizp. i oznacza, że gmina nie może domagać się ponoszenia i pokrywania tych kosztów (poza wypadkami przewidzianymi w art. 21 ust. 2) przez np. właścicieli nieruchomości objętych postanowieniami planu, czy też od innych osób fizycznych lub prawnych zainteresowanych sporządzaniem planu. Natomiast pokrycie tych kosztów przez inny podmiot jest kwestią wewnętrzną Gminy, i w sytuacji, gdy procedura planistyczna została zachowana, nie może powodować stwierdzenia nieważności uchwały.



powierzchni miasta. MKUA<sup>8</sup> w dniu 14 grudnia 2007 r. uznała za właściwe wnioski wypracowane w Ocenie Aktualności Studium. We wnioskach podkreślono potrzebę wprowadzenia strefy ochrony ekspozycji Starego Miasta od strony południowej (od Konkatedry do skrzyżowania ulic Sienkiewicza i Kościuszki), jak również realizację polityki przestrzennej w zakresie planowania miejscowego, w której uznano za celowe sporządzanie planów miejscowych wskazanych do opracowania w obowiązującym Studium, jako obligatoryjne, a dotychczas nie podjęte (zabytkowy zespół staromiejski - centrum usługowe miasta).

Rada Miejska w Lubaczowie w dniu 30 czerwca 2008 r. Uchwałą Nr 291/XXIV/2008 przyjęła przedstawione przez Burmistrza wyniki analiz i ocen dotyczących aktualności Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Lubaczowa i uznała potrzebę zmiany tego studium.

Według stanu na koniec 2012 r. Miasto Lubaczów miało uchwalonych 27 mpzp obejmujących powierzchnię 192,23 ha, co stanowiło 7,44% powierzchni miasta, która wynosi 2 572 ha.

(dowód: akta kontroli str. 143-151)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zmiany mpzp „Lubaczów- ul. Konopnickiej” zostały opracowane na koszt inwestora, co stanowi naruszenie przepisu art. 21 ust 1. ustawy opizp.

Ocena  
częstkowa

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

## Ocena prowadzenia gminnej ewidencji zabytków.

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Urząd posiadał od 2002 r. gminną ewidencję zabytków, na którą składało się 487 kart adresowych zabytków nieruchomości.

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 zmianie innych ustaw<sup>9</sup> zobowiązywał WKZ do przekazania Burmistrzowi wykazu obiektów zabytkowych mających wchodzić w skład gminnej ewidencji zabytków (GEZ) w terminie do 5 grudnia 2012 r. tj. do 6 miesięcy od wejścia w życie ww. ustawy. W dniu 17 listopada 2010 r. WKZ przesłał do Urzędu pismo, w którym informował, że przesłany w dniu 12.09.2002 r. wykaz obiektów wchodzących w skład gminnej ewidencji zabytków należy traktować jako wykaz przekazany zgodnie z w/w art., z uwzględnieniem obiektów wpisanych do rejestru zabytków (dołączony wykaz 11 obiektów), obiektów wykreślonych z ewidencji (wykaz 6 obiektów). W dniu 3 grudnia 2010 r. Urząd przesłał do WKZ wykaz obiektów zabytkowych wchodzących w skład GEZ oraz 374 karty gminnej ewidencji zabytków miasta Lubaczów.

<sup>8</sup> MKUA – Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 474

WKZ pismem z dnia 16 sierpnia 2011 r. znak UOZ-1.0213.27.2011 poinformował Urząd, że zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granice niezgodnie z prawem obowiązują nowe wzory kart adresowych GEZ ( wzór karty w załączniku nr 6 rozporządzenia). W piśmie tym podano, iż karty adresowe wykonane dotychczas przez gminy, stają się kartami adresowymi zabytku nieruchomego w rozumieniu niniejszego aktu prawnego. Przypomniano również o konieczności opracowania gminnej ewidencji zabytków zgodnie z art. 21 i art. 22 pkt. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wg aktualnie obowiązującego wzoru karty oraz sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami ( art. 87 w/w ustawy).

W Urzędzie, w 2006 r. została założona gminna ewidencja zabytków, w myśl art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków, zgodnie z przekazaniem przez WKZ Burmistrzowi wykazem obiektów zabytkowych, o których mowa w art. 7 ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków.

Aktualny na koniec roku 2013 wykaz obiektów zabytkowych, ujętych w GEZ, zawierał 360 obiektów, w tym:

- Rejestr zabytków - 341 obiektów;
- Wojewódzka ewidencja zabytków - 16 obiektów;
- Zabytki z wniosku Burmistrza - 3 obiekty.

(dowód: akta kontroli str.193-294)

**2.2.-2.3.** Na GEZ składało się 360 kart adresowych obiektów zabytkowych, w tym 127 kart, tj. 35,3 %, nie zawierało fotografii obiektu. Na wszystkich kartach naniesiona była data ich wykonania w 2006 r. Karty te nie były zgodne ze wzorem Nr 6 (karta adresowa zabytku nieruchomego) określonym w Rozporządzeniu w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granice niezgodnie z prawem<sup>10</sup>.

Burmistrz w wyjaśnieniu podała, że: (...) *Gminna Ewidencja Zabytków dla miasta Lubaczowa została sporządzona w 2006 roku. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków w Przemyślu pismem z dnia 16 sierpnia 2011 r., znak UOZ-1-1.0213.27.2011, poinformował nas, że zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie prowadzenia rejestru zabytków...., obowiązują nowe wzory kart adresowych gminnej ewidencji zabytków (wzór kart w załączniku nr 6 rozporządzenia). Ponadto w piśmie poinformowano, iż karty adresowe wykonane dotychczas przez gminy, stają się kartami adresowymi zabytku nieruchomego w rozumieniu niniejszego aktu prawnego.*

*Sugerując się powyższą informacją przyjęliśmy gminną ewidencję zabytków jako właściwą w rozumieniu przepisów. Informuję, że bieżące opracowanie kart gminnej ewidencji zabytków będzie realizowane zgodnie z aktualnie obowiązującym wzorem karty, określonym w załączniku nr 6 rozporządzenia.*

(dowód: akta kontroli str.267-287,567)

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

---

<sup>10</sup> Dz.. U. Nr 113,poz.661

W tym samym czasie, na wniosek Burmistrza, WKZ wydał 3 decyzje w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do Rejestru Zabytków Nieruchomych Województwa Podkarpackiego:

- 1.- A-591- cmentarz wojenny z I i II wojny światowej z wydzieloną kwaterą epidemiologiczną,
- 2.- A-636 – kaplice grobowe Wróblewskich i nieznannej rodziny położone na cmentarzu komunalnym,
- 3.- A-592 – cmentarz epidemiologiczny położony przy ul. Mickiewicza w Lubaczowie.

Równocześnie, WKZ postanowił w 3 przypadkach odstąpić od wszczęcia procedury wpisu do rejestru zabytków nieruchomości cmentarza wojennego z I wojny światowej, mogiły pomordowanych w 1941 r. oraz kapliczki drewnianej położonej przy ul. Piaski w Lubaczowie. 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 z gminnej ewidencji zabytków.

W tym czasie (2008-2013) właściciele obiektów zabytkowych skierowali bezpośrednio do WKZ cztery wnioski o wykreślenie obiektów z gminnej ewidencji zabytków. WKZ w odpowiedziach informował 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. 295-323)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie Miasta Lubaczów karty adresowe zabytków nieruchomości wchodzące w skład GEZ, były niezgodne ze wzorem z załącznika nr 6 zamieszczonego w Rozporządzeniu w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem.

Ocena cząstkowa

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

## **Sprawdzenie i ocena wywiązywania się przez Miasto z obowiązku sporządzenia programu opieki nad zabytkami w mieście.**

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Art. 87 ust.1 ustawy o ochronie zabytków nakłada na Burmistrza obowiązek sporządzania na okres 4 lat, gminnego programu opieki nad zabytkami. *Gminny Program Opieki Nad Zabytkami Dla Miasta Lubaczowa na lata 2013-2016* został opracowany w miesiącu grudniu 2012 r. przez pracownika z Referatu Gospodarki Przestrzennej, w ramach obowiązków służbowych. WKZ w dniu 28 stycznia 2013 r. pozytywnie zaopiniował Program, który Rada Miasta przyjęła w dniu 27 lutego 2013 r. Uchwałą Nr 594/XXX/2013, która została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego pod numerem Podka.2013.1313.

3.2 . Program Opieki Nad Zabytkami na lata 2013-2016 opracowano i uchwalono w oparciu o założoną GEZ oraz Studium. Programem Opieki nad Zabytkami na lata 2013-2016 objęto 369 obiektów zabytkowych, w tym 13 obiektów wpisanych do wojewódzkiego rejestru zabytków, ponadto 9 stanowisk wpisanych do rejestru zabytków archeologicznych województwa podkarpackiego oraz 54 stanowiska

wpisane do ewidencji zabytków archeologicznych województwa podkarpackiego. Programem objęto również 20 miejsc pamięci narodowej znajdujących się w przestrzeni kulturowej Lubaczowa.

Założenia programowe Programu Opieki nad Zabytkami, oparto na następujących działaniach:

- Ochrona krajobrazu kulturowego Miasta;
- Awansowanie w strukturze działań samorządu zadań dotyczących opieki nad zabytkami;
- Ochrona i świadome kształtowanie krajobrazu kulturowego;
- Poprawa dbałości o środowisko kulturowe i przyrodnicze;
- Wspieranie aktywności lokalnej mającej na celu zachowanie dziedzictwa kulturowego;
- Wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami;
- Powszechna edukacja w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego.

W omawianym opracowaniu wskazano na konieczność uwzględniania zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska, w tym m. in. zapisano, że „wyznaczone do przekształceń i rehabilitacji obszary zespołu staromiejskiego i wzgórza zamkowego przeznacza się do obowiązkowego opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Ponadto wyszczególniono ustawowe źródła finansowania zadań z zakresu opieki nad zabytkami, w tym w odniesieniu do obiektów będących własnością gminy lub pozostających w trwałym zarządzie jej jednostek.

Program, nie zawiera konkretnego planu działania i nie wymienia poszczególnych zadań do realizacji, harmonogramu działań ani planowanych środków finansowych. Pomimo to, wymieniono potencjalne źródła finansowania kosztów tej opieki.

(dowód: akta kontroli str. 325-337)

W latach 2012-2013, Urząd uzyskał dotację WKZ na prace konserwatorskie dotyczące 2 obiektów zabytkowych;

1. kaplice grobowe rodziny Wróblewskich i nieznannej rodziny – koszt prac konserwatorskich 77 092 zł, w tym dotacja 11 940 zł,
2. budynek roгатki – koszt prac konserwatorskich 102 182 zł, w tym dotacja 24 970 zł.

Koszt renowacji tych obiektów zabytkowych wynosił łącznie 179 274 zł, a dotacja WKZ na ten cel wyniosła 36 890 zł, tj. 20 % kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 339-351)

**3.3.** Przepisy art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obligują Burmistrza do sporządzania i przedstawiania Radzie Miasta co 2 lata sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami. Od przyjęcia Gminnego Programu nie upłynęły 2 lata więc nie sporządzono sprawozdania z realizacji programu.

Ustalono  
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.

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

Opis stanu  
faktycznego

### **4.1.1. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.**

W latach 2008-2013 Burmistrz Miasta Lubaczów wydał łącznie 33 decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (licp), w tym: w roku 2008 -5 decyzji, w 2009 - 5 decyzji, w 2010 - 6 decyzji, w 2011 – 2 decyzje, w 2012 – 5 decyzji i w 2013 - 10 decyzji. Wszystkie wnioski inwestorów o licp zostały załatwione pozytywnie i decyzje o licp zostały wydane.

Na 33 decyzje licp wydane w okresie objętym kontrolą, 7 decyzji (21 % ogółu decyzji) wydano w strefach konserwatorskich. Dotyczyły one: w 2 przypadkach likwidacji sieci napowietrznej i budowy sieci kablowych niskiego napięcia, budowy linii kablowej SN wraz z przebudową stacji trafo, przebudowy istniejącego gazociągu średniego ciśnienia, nadbudowy i przebudowy budynku kina dla potrzeb edukacyjno-szkoleniowych powiatu Lubaczowskiego, budowy Międzynarodowego Centrum Młodzieży oraz przebudowy Rynku w Lubaczowie.

Decyzje o licp zostały wydane przez Burmistrza Lubaczowa zgodnie z kompetencjami co do właściwości i znaczenia danej inwestycji. Decyzje o licp określały warunki wymienione w art. 54 ustawy opizp, tj. m. in. rodzaj inwestycji, warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz linie rozgraniczające teren inwestycji, które wyznaczono na mapie w skali 1:500. Decyzje o licp zawierały elementy, o których mowa w art. 107 kpa, oraz wzmiankę o przynależności autora projektu decyzji do Okręgowej Izby Urbanistów.

O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji licp oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, strony były zawiadamiane indywidualnie na piśmie, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru oraz w drodze obwieszczenia poprzez umieszczenie na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 353-356)

**4.1.2.** Urząd w okresie kontrolowanym, na podstawie przepisów art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup> nie organizował przetargów na wykonywanie projektów decyzji o licp i wz z uwagi na wartość zamówienia publicznego nieprzekraczającą kwoty 14 000 EURO. Urząd po wyborze oferty, zawierał umowy o dzieło z urbanistą Panią Marią Ryglowską – Bluj, członkiem Izby Urbanistów w Katowicach. W umowach tych Burmistrz zlecał opracowanie projektów decyzji o ustalenie warunków zabudowy i decyzji o licp.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2013, poz. 907

Jednostkowy koszt opracowania projektu o licp w latach 2008-2012 był ustalony w umowie na kwotę 500 zł, a koszt projektu decyzji o wz na kwotę 350 zł. W roku 2013 ustalono koszt opracowania projektu decyzji licp oraz wz na kwotę 350 zł. Urząd w okresie 2008-2013 ponosił koszty opracowania decyzji o licp i o wz w łącznej kwocie 153 250 zł (odpowiednio w poszczególnych latach: 22 050 zł, 31 700 zł, 27 550 zł, 27 750 zł, 22 850 zł, 21 350 zł). W umowach zapisano w § 2 pkt 2, że *projekty te zostaną wykonane zgodnie z obowiązującym prawem, w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy.*

Na wystawianych przez urbanistę, raz na kwartał, rachunkach za projekty decyzji o licp i wz Kierownik Referatu potwierdzał odbiór projektu decyzji i zatwierdzał do zapłaty fakturę za wykonanie projektu decyzji o licp i decyzji wz.

W aktach sprawy dotyczących decyzji licp umieszczano kopię decyzji o licp wraz z załącznikiem graficznym sporządzonym i podpisanym przez urbanistę, analizę urbanistyczną, na którą składają się część tekstowa i mapa z naniesionymi granicami obszaru analizowanego, podpisane i opieczetowane przez urbanistę. Znajdujące się w aktach sprawy projekty decyzji sporządzał Kierownik referatu. Dokumenty te nie były podpisane przez sporządzającego.

W aktach sprawy nie umieszczano zaświadczeń o przynależności do właściwej izby zawodowej sporządzającego analizy urbanistyczno-architektoniczne.<sup>12</sup>

W analizach urbanistyczno-architektonicznych ustalano granice analizowanego obszaru, przeprowadzano analizę funkcji istniejącej zabudowy i zasad zagospodarowania terenu, analizę stanu faktycznego i prawnego terenu, formułowano wnioski z analizy, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, w zakresie wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji. Ponadto w zależności od potrzeb ustalano dane ogólne obiektu, w tym kubaturę, ilość kondygnacji, wysokość a także część graficzną analizy. Obie części analizy były podpisane przez urbanistę. W aktach sprawy brak zaświadczenia o przynależności autora projektu decyzji do Okręgowej Izby Urbanistów. Na projektach decyzji znajduje się wzmianka o sporządzeniu projektu decyzji przez urbanistę natomiast ustalono brak podpisu urbanisty na tym dokumencie.

Burmistrz wyjaśniła że.... *Analizę urbanistyczną w formie opisowej i graficznej oraz załącznik graficzny do projektu decyzji opracowuje urbanista. Część opisowa zawiera wyniki analizy funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu oraz część pn. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Tę część opracowania przyjmujemy jako tożsamą z projektem decyzji. Autorem projektu decyzji, który polega na przepisaniu ustalonych warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy jest Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej, Ochrony Środowiska i Rozwoju Lidia Nowicka.*

(dowód: akta kontroli str. 357-371,405-431, 569)

W decyzji Nr 6/10 z dnia 9 grudnia 2010 r. o ustaleniu licp dla inwestycji Nadbudowa i przebudowa budynku kina dla potrzeb edukacyjno-szkoleniowych, w pozycji warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustalono

---

<sup>12</sup> Wyrok wsa z 17.11.2009 r. II SA/J 882/09 (...)Autorstwo sporządzającego analizy urbanistyczno-architektoniczne powinno być udokumentowane w aktach sprawy. Niezachowanie tego obowiązku będzie zakwalifikowane jako rażące naruszenie prawa i może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 §1 pkt 2 k.p.a.

wysokość projektowaną budynku – około 15,50 m, natomiast w analizie urbanistycznej, stanowiącej załącznik do projektu decyzji, urbanista ustalił w danych ogólnych obiektu, (...) do utrzymania wysokość projektowana 13,00 m.

Burmistrz wyjaśniła, że ... *Nieścisłość dotycząca zapisu parametru wysokości wynika prawdopodobnie z niedopatrzenia w jego odczycie z wniosku inwestora. We wniosku inwestor podał rozbieżne dane, bowiem w części opisowej określił wysokość projektowaną 13 m, natomiast w części rysunkowej (koncepcja przebudowy budynku) wskazuje wysokość 15,5 m<sup>13</sup>.*

(dowód: akta kontroli str. 413-432, 569)

Urząd od 2003 r. prowadzi dokumentację opisaną jako „Zaświadczenia przynależności urbanisty do izby samorządu zawodowego”. Zgromadzono w niej zaświadczenia dotyczące urbanistki opracowującej analizy u-a do projektów decyzji, świadczące o jej przynależności do właściwej izby zawodowej w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 371-396)

**4.1.3.** Projekty decyzji licp w strefach konserwatorskich uzgadniano zgodnie z art. 53 ust 4 ustawy opizp z: WKZ w zakresie ochrony zabytków; w zakresie zadań samorządowych z Marszałkiem Województwa Podkarpackiego i Starostą Lubaczowskim, w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego z właściwym Zarządem Dróg, w zakresie melioracji z Podkarpackim Zarządem Melioracji i Urzędzeń Wodnych. Nie stwierdzono przypadków odmowy dokonania uzgodnienia. 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. 397-403)

**4.1.4.** 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 inwestycji celu publicznego <sup>14</sup>.

W rejestrze wpisywano kolejno wszystkie wydane decyzje. Nie stwierdzono przypadku sprawy niezakończonych wydaniem decyzji. Dokonywane zapisy były zgodne z nagłówkami kolumn. Rejestr nie zawierał zakreśleń korektorem ani pustych rubryk.

(dowód: akta kontroli str. 433)

**4.1.5.** W kontroli ustalono, że w okresie do dnia 31 grudnia 2013 r., Wojewoda nie wydawał decyzji licp ani nie nakładał kar pieniężnych w przypadkach, o których mowa w art. 51 ust. 2 ustawy opizp. Analiza 7 decyzji o licp w strefach konserwatorskich wykazała, że 6 decyzji zostało wydanych w terminie od 29 do 63 dni, a jedna w terminie 75 dni.

<sup>13</sup> Wyrok wsa w Poznaniu IISA/Po 374/11 z dnia 24.11.2011 r.

Dowolne ustalenie warunków zabudowy (bez określenia średnich wartości występujących w obszarze analizowanym i ewentualnych odstępstw od tych wielkości w warunkach zabudowy) stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy opizp oraz § 2 p 5, § 3, § 5, § 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), jak i przepisów procedury administracyjnej (art. 7 i art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 k.p.a.).

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385

Burmistrz wyjaśniła, że (...) *Wydłużony termin wydania decyzji o licp spowodowany był przyczyną niezależną od organu. W trakcie postępowania administracyjnego na etapie zawiadomienia stron o planowanej inwestycji, właściciel nieruchomości, na której będzie lokalizowana inwestycja cp, złożył w urzędzie pisemne zastrzeżenia co do przebiegu planowanej inwestycji. Powyższe uwagi przekazano do inwestora celem rozstrzygnięcia na etapie opracowania koncepcji programowo-przestrzennej. Ponadto właściciele nieruchomości wnosili uwagi bezpośrednio do inwestora. Po uwzględnieniu przez inwestora wszystkich korekt tras projektowanych sieci, podjęte zostały kolejne czynności przewidziane przepisami prawa i zakończone wydaniem decyzji o licp.*

(dowód: akta kontroli str. 353-355, 569)

Burmistrz nie przekazywał Marszałkowi Województwa Podkarpackiego kopii decyzji o licp jak tego wymagały przepisy art. 57 ust.4 ustawy opizp.

Burmistrz wyjaśniła, że (...) *w latach objętych kontrolą, kopie wydanych decyzji o licp nie były przekazywane Marszałkowi Województwa Podkarpackiego. Niedopatrzenie to spowodowane było przede wszystkim prowadzeniem bardzo dużej ilości spraw i postępowań.*

(dowód: akta kontroli str. 569)

## **4.2. Decyzje o warunkach zabudowy.**

**4.2.1** W latach 2008-2013 Burmistrz wydał łącznie 365 decyzji o wz, w tym 84 decyzje (czyli 23 %) w obrębie stref konserwatorskich.

Decyzje te dotyczyły w 40 przypadkach budowy nowych domów mieszkalnych, obiektów handlowych oraz budynków gospodarczo-garażowych, a w 34 przypadkach rozbudowy istniejących obiektów i 10 zmian sposobu użytkowania.

W okresie objętym kontrolą, Organ nie odmówił wydania decyzji o wz w strefach ochrony konserwatorskiej.

Na podstawie zbadanej próby 17 (20%) decyzji wz w strefach konserwatorskich ustalono, że projekty decyzji o wz przekazywane były przez Urząd do WKZ w terminie od 28 do 185 dni, od daty złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji.

WKZ uzgadniał projekty decyzji o wz w terminie od 9 do 25 dni od daty ich otrzymania. 5 decyzji (czyli 6 %) zostało uzgodnione w terminie przekraczającym 14 dni.

Czas jaki upłynął pomiędzy złożonym wnioskiem a wydaniem decyzji o wz przez Organ, wynosił od 45 do 352 dni.

Burmistrz wyjaśniła, że ... *Tak długi termin obejmuje okres od momentu złożenia wniosku do wydania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. W trakcie postępowania o ustalenie warunków zabudowy, decyzje wydawane były kilkakrotnie. Z powodu niezadowolenia co do rozstrzygnięć w sposobie zagospodarowania działki, sąsiad odwoływał się od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Przemyślu. Pierwsza i kolejna decyzja w tej sprawie zostały uchylone w całości przez SKO i przekazane organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Z chwilą zakończenia postępowania odwoławczego możliwe było wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Wnioskodawca na bieżąco był informowany o skomplikowanym charakterze sprawy oraz przebiegu postępowania i możliwym terminie jego zakończenia.*

*Strony postępowania na każdym etapie postępowania informowane są o możliwości*



*zapoznania się z aktami sprawy. O przebiegu postępowania jak również o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy wnioskodawcy informowani byli na bieżąco, ustnie podczas wizyt w Urzędzie bądź w trakcie rozmowy telefonicznej. Wydłużenie terminu wydania decyzji następowało również na ustną prośbę wnioskodawcy.*

*Dodaję, że referat dąży do osiągnięcia takiego poziomu załatwiania spraw, w którym wszelkie terminy będą zachowane i zgodnie z obowiązującym prawem.*

(dowód: akta kontroli str. 435-459, 571)

Starosta Lubaczowski przekazał w latach 2008-2013 do Urzędu 45 kopii decyzji o pozwoleniu na budowę, z tego: w roku 2008 - 5, w r. 2009 - 8, w 2010 - 7, w 2011 - 13, w 2012 – 9, i w 2013 – 3.

Zarejestrowano w rejestrze skarg i wniosków Urzędu, z lat 2008-2013, 32 wpisy. Ustalono, że w tym okresie nie było skarg związanych z procesem wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

**4.2.2.** Wszystkie teczki badanych spraw związanych z wydaniem decyzji wz były ponumerowane zgodnie z instrukcją kancelaryjną. Na okładkach opisano: - wnioskodawcę i adres, rodzaj obiektu, jego lokalizację i nr ewidencyjny działki. W tezkach znajdowały się komplety uporządkowanych dokumentów począwszy od wniosku inwestora do decyzji o wz.

W aktach sprawy nie było wpiętych kopii dokumentujących przynależność do właściwej izby urbanisty sporządzającego projekty decyzji wz. Podobnie jak w przypadku decyzji licp Urząd w osobnej dokumentacji gromadził zaświadczenia potwierdzające przynależność urbanisty do właściwej izby samorządu zawodowego w okresie objętym kontrolą.

We wszystkich analizowanych sprawach, tylko w 3 przypadkach, projekt decyzji był podpisany przez urbanistę, natomiast we wszystkich projektach decyzji zawarto wzmiankę o sporządzeniu projektu decyzji przez urbanistę członka Izby Urbanistów. Wszystkie analizy u-a, tekstowe i graficzne oraz załączniki graficzne do decyzji były podpisane przez urbanistę.

Opracowane przez urbanistę analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, w zakresie o których mowa § 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego <sup>15</sup>, nie zawierają wyliczeń dotyczących średniej szerokości elewacji frontowych, o których mowa w § 6 rozporządzenia ani wyliczeń dotyczących wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, o których mowa w § 7 wymienionego rozporządzenia.

Sporządzająca analizy u-a od 2011 r. opisywała analizy funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w formularzu zawierającym część tekstową, w której zawarto m. in. zasięg obszaru objętego analizą, aktualny stan zainwestowania terenu w obrębie analizowanego obszaru, dostępność terenu do drogi publicznej, parametry zabudowy sąsiadującej, uzbrojenie terenu, wnioski, ustalenia dotyczące stanu prawnego. Dodatkowo oddzielnie opisywała warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia oraz dziedzictwa kulturowego, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji.

---

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1587

Sporządzone analizy, będące załącznikami do decyzji wz, nie zawierały ustalonej w jednostkach miary wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej jej gzymsu lub atyki, w to miejsce, w 15 przypadkach ustalano ilość kondygnacji.

W kontroli ustalono, że jedynie w przypadkach gdy strony w trakcie postępowania o wz odwoływały się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, projekty decyzji o wz były podpisywane przez urbanistę, a analizy architektoniczno-urbanistyczne zawierały matematyczne wyliczenia wszystkich elementów, o których mowa w § 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str.481, 503-533, 541-549)

**4.2.3.** Ustalono, że w roku 2009 Burmistrz, w jednym przypadku, postanowieniem z dnia 24 lutego 2009 r., zawiesił postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wz w strefie ochrony konserwatorskiej „Centrum” z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzania mpzp. Następnie postanowieniem z dnia 17 czerwca 2009 r. wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji wz uzasadniając, że Rada Miejska w ciągu 2 miesięcy od dnia zawieszenia postępowania nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia mpzp. Decyzję wz wydano w dniu 10 lipca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str.481-489)

**4.2.4.** 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 rejestru o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W rejestrze wpisano kolejno wszystkie wydane decyzje. Nie występowały decyzje odmowne. Dokonywane zapisy były zgodne z nagłówkami kolumn. Rejestr nie zawierał skreśleń, poprawek, zakreśleń korektorem.

(dowód: akta kontroli str. 551)

**4.2.5.** Urząd w latach 2009-2010 sporządził zmianę Studium, na którą poniósł łączne koszty w kwocie 50 996 zł. W budżecie miasta w tych latach były zaplanowane środki w łącznej kwocie 79 829 zł.

W latach 2008-2013 zostały sfinansowane koszty prac 20 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na które wydatkowano łącznie 185 002 zł i odpowiednio 10 021 zł, 64 528 zł, 75 436 zł, 28 432 zł, 6 585 zł. W budżetach miasta były na ten cel zaplanowane środki finansowe.

W latach 2008-2013 Urząd wydatkował łącznie 153 250 zł na przygotowanie projektów decyzji o licp i o wz, w tym odpowiednio w 2008 r. 22 050 zł, i kolejno 31 700 zł, 27 550 zł, 27 750 zł, 22 850 zł, i 21 350 zł. W budżecie miasta były zaplanowane środki na opracowanie powyższych decyzji. W latach 2008 – 2012 jednostkowy koszt opracowania projektu decyzji o licp wynosił 500 zł, a projektu decyzji wz 350 zł. Od roku 2013 koszt sporządzenia projektu decyzji o licp i wz wynosił 350 zł i był jednakowy zarówno dla inwestycji położonych w strefach konserwatorskich jak i poza nimi.

(dowód: akta kontroli str. 553-565,371)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Projekty decyzji o ustalenie licp oraz projekty decyzji wz, sporządzała osoba niewpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów, do czego zobowiązywały przepisy art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy opizp oraz zawarta z Burmistrzem umowa o dzieło.

2. Urbanista w analizie urbanistycznej nie sporządzał matematycznych obliczeń dotyczących szerokości i wysokości górnej krawędzi elewacji o czym mowa w § 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
3. Wydawanie decyzji wz z naruszeniem terminu wynikającego z przepisu art. 35 §1-5 k.p.a.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W Urzędzie dobrą praktyką było prowadzenie teczek zawierających komplet dokumentacji dotyczących wydawanych decyzji licp i decyzji wz.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>16</sup> 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 Kontroli<sup>17</sup>, wnosi o:

1. Sporządzanie projektów decyzji o wz i o licp przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów albo urbanistów
2. Rzetelne ustalanie w decyzjach o wz i o licp wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o analizę funkcji i cech zabudowy wykonaną z uwzględnieniem matematycznych wyliczeń średnich wskaźników wielkości powierzchni nowej zabudowy, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki i dostosowanej, do obszaru analizowanego, geometrii dachów.
3. Dokumentowanie wykonanych analiz funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a na ich podstawie sporządzania wyników tych analiz i załączanie ich do decyzji o wz i o licp.
4. Terminowe wydawanie decyzji wz w terminach wynikających z przepisu art. 35 §1-5 k.p.a.
5. Przekazywanie Marszałkowi Województwa Podkarpackiego wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>16</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82

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

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler  
Zbigniew Rudnicki  
Doradca techniczny

Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
podpis

.....  
podpis