



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-08/2014

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 na przykładzie województwa podkarpackiego

*Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę*

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

Jacek Wolan - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90275 z dnia 14 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1-2)

*Jednostka
kontrolowana*

Urząd Miasta i Gminny w Ulanowie, 37 – 410 Ulanów ul. Rynek 5, zwany w dalszej treści „Urzędem”.

*Kierownik jednostki
kontrolowanej*

Stanisław Garbacz – Burmistrz Gminy i Miasta Ulanów, od dnia 29 grudnia 2008 r. Poprzednio Burmistrzem Gminy i Miasta Ulanów był Andrzej Bąk.

(dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, ocenia prawidłowość wydawania decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013.

W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Ulanów prawidłowo uwzględniono zapisy dotyczące ochrony zabytków i wskazano strefy ochrony konserwatorskiej.

Gmina dochowała dwuletniego terminu założenia gminnej ewidencji zabytków, licząc od dnia otrzymania wykazu zabytków.

Prawidłowo została założona i była prowadzona gminna ewidencja zabytków, w której znalazły się wszystkie obiekty nieruchomości wpisane do rejestru zabytków województwa podkarpackiego.

Wydane przez Burmistrza Gminy i Miasta Ulanów decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, spełniały warunki wymienione w art. 54 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (zwana dalej opizp).

Gmina prawidłowo zawiadamiała strony zarówno o wszczęciu postępowania jak również o postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie.

Ustalono, że projekty badanych decyzji sporządzane były przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów.

Uzgodnienie z Podkarpackim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wydawanych przez Burmistrza decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy w strefie ochrony konserwatorskiej - w szczególności w okresie gdy nie było takiego obowiązku tj. w latach 2008-2010, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako dobrą praktykę i dbanie o zachowanie historycznych wartości.

Stwierdzona przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowość, dotyczy braku gminnego programu opieki nad zabytkami - wymaganego z przepisem art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz GiM Ulanów nie wykonywał analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz ocen aktualności Studium a także nie przedkładał radzie gminy wyników takich analiz – o których mowa w przepisach art. 32 ust. 1 i 2 ustawy opizp.

Ponadto, w opracowywanych analizach urbanistyczno-architektonicznych (zwane w dalszej treści u-a) brak było wyliczeń na podstawie których podano parametry inwestycji określone w wydanych decyzjach o warunkach zabudowy.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

³ Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1.

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z ochroną zabytków – zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, przypisane były do:

- stanowiska ds. ochrony środowiska, gospodarki komunalnej, drogownictwa, kultury, kultury fizycznej – w zakresie „współdziałania w realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków znajdujących się na terenie gminy, pozyskiwanie dotacji dla zabytkowych Kościołów”;
- stanowiska ds. gospodarki przestrzennej – w zakresie „współpracy z konserwatorem zabytków”.

Pracownicy zajmujące powyższe stanowiska, nie mieli przygotowania teoretycznego z zakresu ochrony zabytków. Natomiast posiadali oni doświadczenie oraz prowadzili działalność społeczną, pozwalającą na praktyczne wykorzystanie tej wiedzy na zajmowanych stanowiskach.

W strukturze organizacyjnej Urzędu nie było stanowiska gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

1.2.

Obowiązujące Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Ulanów (zwane dalej Studium), uchwalone zostało przez Radę Miejską w Ulanowie w dniu 30 kwietnia 2001 r.

W Studium uwzględniono zapisy dotyczące ochrony zabytków i wskazano dwie strefy ochrony konserwatorskiej:

- strefa „A” – ścisłej ochrony konserwatorskiej, obejmująca układ urbanistyczny miasta Ulanowa oraz teren zespołu dworsko-pałacowego w Bielinach, dla których określono bezwzględny priorytet wymagań konserwatorskich (wszelkie działania w strefie każdorazowo muszą być uzgadniane ze służbą konserwatorską),
- strefa „B” – ochrony konserwatorskiej krajobrazu i powiązań widokowych, obejmująca otoczenie wymienionych wyżej stref oraz otoczenie zabytkowego kościoła św. Wojciecha w Bielinach.

Wymienione strefy zostały również naniesione na część graficzną Studium.

Powierzchnia strefy ochrony konserwatorskiej (strefa A) obejmująca układ urbanistyczny miasta Ulanowa wynosi 35 ha, natomiast strefa ochrony konserwatorskiej obejmująca teren zespołu dworsko-pałacowego w Bielinach wynosi 12 ha.

(dowód: akta kontroli str. 7-22)

1.3.

Do uchwalonego Studium wprowadzona była jedna zmiana (aktualizacja) w 2007 r., która nie obejmowała terenów objętych „ochroną konserwatorską”.

Ustalono, że w Studium zapisano iż „uznaje się potrzebę obowiązkowego opracowania planów miejscowych”:

- dla centrum wielofunkcyjnego gminy i miasta Ulanów ze szczególnym uwzględnieniem warunków ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego;
- dla miejscowości Bieliny – teren zabudowy wraz ze strefą ochrony konserwatorskiej i ochrony ekologicznej.

Na koniec maja 2014 r. dla wymienionych stref ochrony konserwatorskiej nie zostały opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej mpzp), oprócz 2 planów o łącznej powierzchni 0,12 ha.

(dowód: akta kontroli str. 7-22; 36-44)

W złożonych wyjaśnieniach Pan Stanisław Garbacz – Burmistrz Gminy i Miasta Ulanów, podał, że „odnosząc się do zapisu w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Ulanów dotyczącego opracowań planistycznych z zakresu ochrony środowiska kulturowego wskazującego na potrzebę obowiązkowego opracowania planów miejscowych w miejscowości Ulanów i Bieliny uprzejmiemy wyjaśniamy, iż w 2003 roku opracowano plany w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego na terenie Gminy i Miasta Ulanów dla nieruchomości znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej – w terenach centrum wielofunkcyjnego gminy i miasta Ulanów oraz w miejscowości Bieliny, co do których wpłynęły wnioski do Urzędu Gminy i Miasta. Są to dla Ulanowa plany nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5 i nr 6, w tym plany nr 4 i nr 5 obejmują tereny znajdujące się w ścisłej strefie ochrony konserwatorskiej, pozostałe plany w otulinie strefy konserwatorskiej. Dla miejscowości Bieliny plany nr 29, nr 30 i nr 31, które obejmują tereny poza ścisłą strefą konserwatorską.

Po roku 2003 do tut. Urzędu nie wpłynęły żadne wnioski ze strony konserwatora zabytków bądź właścicieli działek dotyczące opracowania planów miejscowych dla działek położonych w przedmiotowych terenach. Na tej podstawie domniemywać należy, iż nie było faktycznej potrzeby w tym zakresie. Biorąc powyższe pod uwagę oraz brak środków finansowych w budżecie gminy i miasta, które mogłyby zostać przeznaczone na powyższy cel nie przystąpiono do opracowania planów miejscowych dla pozostałych działek”.

(dowód: akta kontroli str. 23)

1.4.

Gmina prowadzi rejestr mpzp oraz wniosków dotyczących zmian zarówno mpzp jak i Studium. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły wnioski o sporządzenie lub zmianę mpzp. Od 2003 r. nie było wpisów do tych rejestrów.

(dowód: akta kontroli str. 36)

1.5.

W uchylonych mpzp - ustawą opizp z 2003 r., wymienione były strefy ochrony konserwatorskiej, które prawidłowo ujęte zostały w Studium, jednak dla większości tych obszarów po 2003 r. nie opracowano nowych mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 36)

1.6.

Na koniec 2013 r. na terenie Gminy obowiązujących mpzp było 73 (z tego 33 przyjęte w 2003 r. na podstawie ustawy z 2003 r. oraz 40 przyjęte przed 2003 r.), obejmujące łącznie obszar 53 ha (w tym 16 ha na podstawie ustawy z 2003 r.). Obowiązujące mpzp stanowiły 0,44% obszaru Gminy (11.956 ha).

Na obszarze objętym ochroną konserwatorską (strefa A) o łącznej powierzchni 47 ha, obowiązywały jedynie dwa mpzp (przyjęte w 2003 r., występujące w strefie Ulanów) o łącznej powierzchni 0,12 ha, co stanowiło 0,26% ogółu powierzchni objętej ochroną konserwatorską (0,34% strefy Ulanów). W obydwóch przypadkach mpzp dotyczyły zabudowy jednorodzinnej.

(dowód: akta kontroli str. 22; 36-44)

1.7.

Ustalono, że w latach 2008-2013 Burmistrz nie wykonywał analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, nie dokonywał ocen aktualności Studium a także nie przedkładał Radzie Miejskiej wyników takich analiz. Działania takie były niezgodne z przepisami art. 32 ust. 1 i 2 ustawy opizp, który stanowi, iż „w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych /.../ burmistrz /.../ dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium /.../; przekazuje radzie gminy wyniki analiz /.../ po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej /.../ komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady”.

(dowód: akta kontroli str. 36)

W złożonych wyjaśnieniach Pan Stanisław Garbacz – Burmistrz Gminy i Miasta Ulanów, podał, że „ocenę aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego burmistrz gminy i miasta dokonywał we wrześniu 2005 roku. Wyniki oceny zostały przedstawione Radzie Miejskiej, która 20 września 2005 r. podjęła uchwałę w sprawie oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Ulanów, w której uznała potrzebę zmiany przedmiotowego studium.

Na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Ulanowie z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Ulanów rozpoczęto prace w powyższym zakresie. Gminna Komisja Urbanistyczno – Architektoniczna w Ulanowie w dniu 28 listopada 2006 r. wydała opinię do zmian przedmiotowego studium. W kadencji 2006-2010 kontynuowano prace nad zmianą studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Ulanów i w dniu 14 września 2007 r. Rada Miejska w Ulanowie podjęła uchwałę w sprawie I zmiany Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Ulanów. W trakcie prac nad zmianą studium Radzie Miejskiej były przekazywane na bieżąco sprawy z zakresu aktualności studium i planów miejscowych oraz etapu podejmowanych czynności. Na powyższy cel zostały wydatkowane znaczące, jak na budżet naszej gminy środki finansowe.

W trakcie kadencji 2006-2010 nie sporządzono stricte analizy zmian na podstawie art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznając, że założenia oceny

z 2005 r., na podstawie których dokonano zmian studium są aktualne, a podejmując działania w celu dokonania powyższych zmian studium, zostały spełnione obowiązki wynikające z art. 32 w/w ustawy.

Pragnę nadmienić, iż w kadencji 2006-2010 nastąpiły zmiany na stanowisku burmistrza gminy, jak również pracownika wykonującego zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Fakt ten miał zapewne wpływ na niezamierzone być może zbyt ogólne potraktowanie tegoż zagadnienia.

W trwającej kadencji 2010-2014 burmistrz dokona analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz przekaze Radzie Miejskiej w Ulanowie wyniki analiz, przez co spełni obowiązek nałożony art. 32 przedmiotowej ustawy”.

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

1.8.

W okresie objętym kontrolą, Gmina nie ponosiła kosztów związanych z opracowywaniem Studium i planami zagospodarowania przestrzennego – w tym okresie Gmina nie zlecała opracowywania takich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 36)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzona nieprawidłowość dotyczy braku wykonywania przez Burmistrza analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz ocen aktualności Studium a także nie przedkładanie Radzie Miejskiej wyników takich analiz. Działania takie były niezgodne z przepisami art. 32 ust. 1 i 2 ustawy opizp.

Ocena częściowa

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

2. Prowadzenie gminnej ewidencji zabytków.

Opis stanu
faktycznego

2.1.

Gmina dochowała dwuletniego terminu – o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych ustaw⁴, założenia gminnej ewidencji zabytków, licząc od dnia otrzymania wykazu zabytków. Ustalono, że pismem z dnia 24 listopada 2010 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków (WKZ) przekazał Gminie wykaz obiektów wpisanych do rejestru, natomiast w dniu 3 września 2012 r. Gmina przekazała WKZ gminną ewidencję zabytków nieruchomych i archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 47-74)

2.2

W gminnej ewidencji zabytków prawidłowo znalazły się wszystkie obiekty nieruchomości wpisane do rejestru zabytków województwa podkarpackiego (14 obiektów) – podane w przesłanym przez WKZ wykazie. Natomiast z przekazanego przez WKZ wykazu 206

⁴ Dz. U. Nr 75, poz. 474

obiektów figurujących w ewidencji zabytków, w gminnym wykazie było o ponad 70 obiektów mniej (tj. o ponad 30%), co wynikało z weryfikacji w czasie wizytacji w terenie i sporządzania kart ewidencji zabytków. Łącznie w gminnej ewidencji zabytków znajduje się 143 obiekty (w tym zespół dworski Czartoryskich z parkiem krajobrazowym w Bielinach oraz układ urbanistyczno – krajobrazowy miasta Ulanów).

(dowód: akta kontroli str. 47-81)

2.3.

Ustalono, że prawidłowo została założona i jest prowadzona gminna ewidencja zabytków. Założone Karty Adresowe Gminnej Ewidencji Zabytków są wypełnione zgodnie z §10 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁵.

W badanym okresie nie stwierdzono protestów oraz wniosków od właścicieli obiektów umieszczonych w gminnej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 81-82)

2.4.

W kontrolowanym okresie – po sporządzeniu gminnej ewidencji zabytków; wykreślonych zostało 3 obiekty (postanowienia WKZ, na wniosek osób fizycznych 2 obiekty i 1 na wniosek Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nisku), natomiast 1 obiekt wpisany został do rejestru zabytków nieruchomości województwa podkarpackiego (decyzja WKZ na wniosek Burmistrza).

(dowód: akta kontroli str. 75-80)

Ocena częściowa

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

3. Program opieki nad zabytkami w gminie

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, w Gminie nie został sporządzony program opieki nad zabytkami. Działanie to było niezgodne z przepisem art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zgodnie z którym - wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat /.../ gminny program opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 81)

W złożonych wyjaśnieniach Pan Stanisław Garbacz – Burmistrz Gminy i Miasta Ulanów, podał, że „.../ gminny program opieki nad zabytkami jest w trakcie opracowywania.

Na obecną chwilę gmina posiada opracowaną Ewidencję zabytków nieruchomości i archeologicznych znajdujących się na terenie gminy Ulanów, w tym obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Prace nad przedmiotową ewidencją przedłużyły się z uwagi na prowadzoną procedurę celem dokonania wpisów do rejestru zabytków nowych obiektów. Intencją organu było stworzenie kompletnej, aktualnej ewidencji zabytków.

Burmistrz Gminy deklaruje, iż przystąpi w najbliższym czasie do sporządzania programu opieki nad zabytkami w gminie Ulanów zgodnie z art. 87 w/w ustawy i przedłoży Radzie

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661

Miejskiej do przyjęcia”.

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą braku sporządzenia przez Burmistrza Gminy i Miasta Ulanów gminnego programu opieki nad zabytkami, co było niezgodne z przepisem art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (licp)

4.1.1.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz GiM Ulanów wydał łącznie 35 decyzji licp (o znaczeniu powiatowym i gminnym), z tego 6 (17%) dotyczyło inwestycji w strefie ochrony konserwatorskiej Ulanowa.

Decyzje licp zostały wydane po spełnieniu warunków wymienionych w art. 54 ustawy opizp.

Gmina prawidłowo zawiadamiała strony (w tym inwestorów i właścicieli nieruchomości) zarówno o wszczęciu postępowania jak również o postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie.

Nie stwierdzono odwołań od decyzji licp.

(dowód: akta kontroli str. 83-129; 138-140)

4.1.2.

Ustalono, że projekty badanych decyzji licp sporządzane były przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów, co zostało odnotowane w decyzjach. Zaświadczenia o przynależności sporządzającego projekt decyzji do izby znajdowały się w oddzielnej teczce (nie w aktach sprawy) przy stanowisku ds. gospodarki przestrzennej. W aktach badanych spraw dotyczących wydania decyzji licp znajdowały się analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy oraz projekty decyzji wraz z załącznikami, które były opieczetowane i podpisane przez osobę sporządzającą. Na decyzjach licp i ich załącznikach widnieją podpisy Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 97-129; 138-140)

4.1.3.

W badanym okresie, wydane decyzje licp były uzgadniane z podmiotami określonymi w art. 53 ust. 4 pkt 1-11 ustawy opizp, nie stwierdzono odmowy dokonania takich uzgodnień. W analizowanym okresie nie stwierdzono zawieszenia postępowania. W badanych decyzjach licp, czas wydania decyzji wynosił od 37 do 92 dni, natomiast uwzględniając uzgodnienia z innymi podmiotami (od 3 do 78 dni), okres ten wynosił od 14 do 53 dni. Uzgodnienia z WKZ wynosiły od 3 do 31 dni.

(dowód: akta kontroli str. 97-117)

4.1.4.

Burmistrz prowadził rejestr wydanych decyzji licp, oddzielnie dla każdego roku kalendarzowego. Rejestr był zgodny ze wzorem określonym w rozporządzeniu 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 publicznego⁶ i nie zawierał zakreśleń korektorem lub pustych wierszy.

(dowód: akta kontroli str. 83-96)

4.1.5.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podkarpacki nie wydawał decyzji licp w trybie art. 51 ust. 2 ustawy opizp

(dowód: akta kontroli str. 97)

4.2. Decyzje o warunkach zabudowy (wz)

4.2.1.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Ulanowa wydał łącznie 336 decyzji wz, z czego 50 (15%) decyzji wz wydanych było w strefie ochrony konserwatorskiej Ulanów (nie uwzględniając zmian do wydanych decyzji, które także zawierały uzgodnienia z WKZ).

W strefie ochrony konserwatorskiej Bieliny, w tym okresie nie były wydawane decyzje wz. W badanych 50 decyzjach wz w strefie ochrony konserwatorskiej, czas wydania decyzji wynosił od 24 do 122 dni, natomiast uwzględniając czas uzgodnień z innymi podmiotami (od 2 do 65 dni), okres ten wynosił od 3 do 69 dni, z tego 18 decyzji wz wydanych było w terminie powyżej 31 i dotyczyło decyzji wydanych po 2010 r. tj. od czasu powiadomienia przez Urząd stron o zakończeniu postępowania przed wydaniem decyzji (w związku z decyzją SKO w Tarnobrzegu z dnia 2 listopada 2010 r. - wydłużył się czas wydawania decyzji od 9 do 37 dni).

Uzgodnienia powyższych decyzji wz z WKZ wynosiły od 2 do 39 dni i jedynie w jednym postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nr GP.7331/WZ/43/08 z dnia 22 grudnia 2008 r. zlokalizowanej w strefie ochrony konserwatorskiej, nie dokonano uzgodnień z WKZ.

W poddanych analizie aktach spraw dotyczących wydawania decyzji wz stwierdzono, iż starosta nie przekazywał Gminie kopii decyzji o pozwoleniu na budowę, Gmina o takie dokumenty gmina nie występowała do starosty.

W badanych ww. postępowaniach nie stwierdzono skarg związanych z procesem wydawania decyzji wz.

(dowód: akta kontroli str. 148-195)

4.2.2.

Ustalono, że projekty badanych decyzji wz sporządzane były przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów, co zostało odnotowane w decyzjach. Zaświadczenia o przynależności sporządzającego projekt decyzji do izby znajdowały się w oddzielnej teczce (nie w aktach sprawy) przy stanowisku ds. gospodarki przestrzennej. W aktach badanych spraw dotyczących wydania decyzji wz znajdowały się projekty

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385

decyzji wraz z załącznikami, które były opieczetowane i podpisane przez osobę sporządzającą. Na decyzjach wz i ich załącznikach widnieją podpisy Burmistrza.

Ustalono, że na objętych badaniami 50 akt spraw decyzji wz, do 24 wydanych decyzji wz (tj. 48% - wydanych w latach 2008-2010) dołączane były wyniki analizy u-a. W aktach spraw tych decyzji brak analiz u-a na podstawie których opracowano wyniki analizy u-a. Do 26 wydanych decyzji wz (tj. 52% objętych analizą - wydanych w latach 2011-2013), dołączane były analizy u-a, a nie wyniki analizy u-a (w wydanych decyzjach wz wskazywano, iż załącznikiem decyzji są m.in. wyniki analizy u-a podczas gdy załączana była analiza u-a).

W wymienionych 50 analizowanych sprawach brak jest wyliczeń (analiz u-a), na podstawie których podano parametry inwestycji określone w wydanych decyzjach wz.

Powyższe działania były niezgodne z przepisami § 3-9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania terenu⁷, czego potwierdzeniem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r.⁸, w którym podano m.in. „analiza u-a ma wskazywać parametry, a ich określenie ma wynikać z opisanego w części tekstowej analizy rozumowania, opartego na wyliczeniach matematycznych /.../”.

(dowód: akta kontroli str. 118-129; 138-140; 148-192)

W złożonych wyjaśnieniach Pan Stanisław Garbacz – Burmistrz Gminy i Miasta Ulanów, podał, że „Odnosząc się do kwestii braku wskazania wyliczeń matematycznych, na podstawie których określone są dane zawarte w wynikach analizy dołączanych do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego uprzejmie informuję, iż Burmistrz Gminy i Miasta Ulanów wydaje decyzję opierając się na projekcie decyzji o warunkach zabudowy oraz załącznikach do projektu zawierających wyniki analizy, przygotowywanych przez urbanistę wpisanego na listę Okręgowej Izby Urbanistów. W celu wyjaśnienia powyższego zagadnienia zwróciłem się do urbanisty i przedstawiam cytując jego stanowisko – „W decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowanie terenu kierujemy się przede wszystkim przepisami dotyczącymi zakresu planowania przestrzennego, w tym:

1) ustawą z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity ustawy Dz. U. z 2012 r poz. 647)

2) rozporządzeniem 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, w tym:

§ 9. 1. Warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się w decyzji o warunkach zabudowy, zawierającej część tekstową i graficzną.

2. Wyniki analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, zawierające część tekstową i graficzną, stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy

W trakcie przygotowywania projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzane są „analizy matematyczne” dla istniejącej zabudowy w obszarze analizowanym na podstawie których opracowywane są wyniki analizy. Wyniki analizy stanowią podstawę do określenia parametrów projektowanej zabudowy przedstawianej w projektach decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588

⁸ – II SA/Kr 1035/08

Według w/w rozporządzenia i przyjętej metodologii na szkoleniach takie zapisy są wymagalne i wystarczające a analizy matematyczne nie są dołączane do decyzji.

Wyjaśniając zagadnienie dotyczące załączanych do decyzji z okresu od 2011 roku analiz wymaganych na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zauważyć, iż tytuł załącznika do decyzji brzmi „Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu Wyniki analizy – część tekstowa”. Domniemywać należy, iż urbanista przygotowujący powyższy załącznik do decyzji, taki sposób zapisu traktował jako wypełnienie obowiązku wynikającego z wyżej cytowanego rozporządzenia, a organ wydający decyzję opierał się na projekcie i również powyższy zapis potraktował jako prawidłowy.”

(dowód: akta kontroli str. 208-210)

4.2.3.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji wz w strefie ochrony konserwatorskiej z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 148)

4.2.4.

W Urzędzie prowadzony był rejestr wydanych decyzji wz, oddzielnie dla każdego roku kalendarzowego. Rejestr był zgodny ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i nie zawierał zakreśleń korektorem lub pustych wierszy.

(dowód: akta kontroli str. 148; 196-207)

4.2.5.

W okresie objętym kontrolą, Gmina nie poniosła kosztów związanych z opracowaniem Studium lub mpzp. W tym okresie wydatki Gminy na opracowanie decyzji licp oraz decyzji wz wyniosły:

Rok	łącznie koszty opracowania decyzji licp i wz	koszt opracowania 1 decyzji /brutto/
- w 2008 r.	– 26.180,00 zł	– 219,60 zł
- w 2009 r.	– 14.220,00 zł	– 219,60 zł
- w 2010 r.	– 18.226,80 zł	– 219,60 zł
- w 2011 r.	– 16.318,60 zł	– 221,40 zł
- w 2012 r.	– 10.351,33 zł	– 220,00 zł
- w 2013 r.	– 10.678,06 zł	– 221,40 zł.

W badanym okresie Gmina zawierała corocznie „umowy o dzieło” z członkiem Okręgowej Izby Urbanistycznej na wykonywanie projektów decyzji licp i wz, w których określała m.in.: koszt sporządzenia projektu 1 decyzji (bez rozgraniczenia na licp i wz oraz miejsce np. strefa ochrony konserwatorskiej), czas trwania umowy, termin sporządzenia projektu decyzji.

Należności za wykonane projekty decyzji regulowane były po ich odbiorze i złożeniu faktury przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 118-147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- w badanych aktach spraw 24 decyzji wz (do 2011 r.) dołączane były wyniki analizy u-a, brak analiz u-a na podstawie których opracowano wyniki analizy u-a,
- do 26 wydanych decyzji wz (wydanych w latach 2011-2013), załącznikami były analizy u-a, a nie wyniki analizy u-a, dodatkowo w tych decyzjach wskazywano, iż załącznikiem decyzji są m.in. wyniki analizy u-a podczas gdy załączana była analiza u-a.

W aktach spraw badanych 50 decyzji wz, brak było wyliczeń (w załączonych analizach u-a lub wynikach analizy u-a), na podstawie których podano parametry inwestycji określone w wydanych decyzjach wz.

Powyższe działania były niezgodne z przepisami § 3-9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania terenu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia 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 Kontroli⁹, wnosi o:

1. Wykonywanie przez Burmistrza Gminy i Miasta Ulanów analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz ocen aktualności Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Ulanów a także przedkładanie Radzie Miejskiej wyników takich analiz - zgodnie z przepisami art. 32 ust. 1 i 2 ustawy opizp.
2. Sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami - zgodne z przepisem art. 87 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
3. Opracowywanie analiz urbanistyczno-architektonicznych - zgodne z przepisami § 3-9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania terenu, tak aby zawierały wyliczenia na podstawie których podano parametry inwestycji określone w wydanych decyzjach wz.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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

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.

*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 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Jacek Wolan
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
Podpis