



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-09/2014

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/110 – Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008-2013 na przykładzie województwa podkarpackiego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Jacek Wolan - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90316 z dnia 3 czerwca 2014 r.  (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy i Miasta w Nisku, 37 – 400 Nisko, Plac Wolności 14a, zwany w dalszej treści „Urzędem”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Julian Ozimek – Burmistrz Gminy i Miasta Nisko, od dnia 6 grudnia 2006 r.  (dowód: akta kontroli, str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działania Gminy w zakresie ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych w procesach planowania przestrzennego i wydawania decyzji administracyjnych w latach 2008-2013.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Nisko prawidłowo uwzględniono zapisy dotyczące ochrony zabytków i wskazano strefy ochrony konserwatorskiej. Przyjęty przez Gminę Program Opieki nad Zabytkami Gminy i Miasta Nisko na lata 2008-2012, był konsekwentnie realizowany, czego efektem było m.in. wprowadzenie zmian w Studium z zakresu ochrony zabytków oraz przystąpienie do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla „Centrum Niska” obejmujący strefy ochrony konserwatorskiej.

Prawidłowo została założona i była prowadzona gminna ewidencja zabytków, w której znalazły się wszystkie obiekty nieruchomości z terenu Gminy.

Wydane przez Burmistrza Gminy i Miasta Nisko decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, spełniały warunki wymienione w art. 54 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> (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 w odniesieniu do obiektów niewpisanych do rejestru w latach 2008-2010, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako dobrą praktykę i dbanie o zachowanie historycznych wartości.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości, dotyczą braku gminnego programu opieki nad zabytkami po 2012 r. jak również braku sprawozdań z realizacji programu w latach 2008-2012, - wymaganych przepisami art. 87 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>3</sup>.

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.

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

<sup>3</sup> 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, były realizowane przez Referat Planowania Przestrzennego i Budownictwa Urzędu, przypisane w zakresie czynności osobie na stanowisku podinspektora.

Pracownik zajmujący powyższe stanowisko, nie miał wykształcenia z zakresu ochrony zabytków, natomiast posiadał doświadczenie, pozwalające na realizację tych zadań.

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

(dowód: akta kontroli str. 7-16)

##### 1.2.

Obowiązujące Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Nisko (zwane dalej Studium), uchwalone zostało przez Radę Miejską w Nisku w dniu 24 sierpnia 2000 r. i było dwukrotnie zmieniane.

W Studium – w pierwotnej wersji, uwzględniono zapisy dotyczące ochrony zabytków (będących w rejestrze i ewidencji), natomiast nie wskazano żadnych stref ochrony konserwatorskiej.

W I zmianie Studium (uchwała Rady Miejskiej z dnia 4 października 2010 r.) – zakresie ochrony zabytków, wprowadzono zapisy dotyczące m.in.:

- włączenia problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych;
- zahamowania procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy ich stanu,
- wyznaczenia na terenie gminy stref ochrony konserwatorskiej, w tym:
  - strefy „A” – pełnej ochrony konserwatorskiej,
  - strefy „B” – ochrony zachowanych elementów zabytkowych,
- objęcia ochroną konserwatorską obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków, tereny z punktami widokowymi, układy ruralistyczne, a także stanowiska archeologiczne.

W strefie „A”, w której założono bezwzględny priorytet wymagań konserwatorskich (które winny zmierzać do możliwie najpełniejszej rewaloryzacji historycznego założenia), ujęto 6 obszarów o łącznej powierzchni 7,82 ha, w tym:

- A-1 – teren zespołu kościoła parafialnego p.w. Św. Józefa w Nisku (pow. 0,70 ha);
- A-2 – teren zespołu kościoła parafialnego p.w. Św. Stanisława BM w Raclawicach (pow. 1,2 ha);
- A-3 – teren zespołu kościoła parafialnego p.w. MB Śnieżnej w Zarzeczcu (pow. 0,32 ha);
- A-4 – teren zespołu kościoła parafialnego p.w. MB Królowej Polski w Nisku (pow. 0,15 ha);
- A-5 – teren zespołu podworskiego w Raclawicach-Waldekówce w Nisku (pow. 1,65 ha);
- A-6 – teren zespołu podworskiego w Zarzeczcu (pow. 3,8 ha).

W strefie „B”, w której założono wymóg zachowania istniejących elementów o wartościach kulturowych i dostosowania nowej zabudowy do historycznej kompozycji, ujęto 2 obszary o łącznej powierzchni 126,6 ha, w tym:

B-1 – teren obejmujący układ urbanistyczny miasta Niska wraz z historyczną zabudową i zachowanym podziałem działek (pow. 94 ha);

B-2 – teren obejmujący układ ruralistyczny wsi Raclawice wraz z historyczną zabudową i zachowanym podziałem działek (pow. 32,6 ha).

Wymienione strefy zostały naniesione na część graficzną Studium.

Ustalono, że projekt I zmiany Studium (wprowadzający m.in. strefy konserwatorskie), był pozytywnie zaopiniowany przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (WKZ).

(dowód: akta kontroli str. 17-37)

### 1.3.

W okresie objętym kontrolą, Studium aktualizowane było dwukrotnie, z tego pierwsza zmiana (aktualizacja) – wymieniona wyżej, w znacznej mierze dotyczyła terenów ochrony konserwatorskiej (wprowadzając m.in. strefy ochrony), natomiast druga zmiana podjęta uchwałą Rady Miasta Niska z dnia 10 listopada 2010 r. dotyczyła strefy przemysłowo-usługowej i nie obejmowała terenów objętych ochroną konserwatorską.

Ustalono, że w Studium (zarówno w pierwotnej treści jak i po zmianach) nie zapisano obowiązku sporządzenia (opracowania) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dla stref konserwatorskich.

Pomimo braku zapisanego w studium obowiązku opracowania mpzp dla stref konserwatorskich, w dniu 27 lutego 2014 r. Rada Miasta Niska przyjęła mpzp w rejonie cmentarza w Nowosielcu (teren o pow. 1,1 ha) obejmujący m.in. tereny przyległe do kościoła parafialnego, wymienionego w Studium (po I zmianie) jako obiekt o szczególnej wartości zabytkowej.

W analizowanym okresie Rada Miasta Niska podjęła uchwałę (w dniu 31 marca 2011 r.) o przystąpieniu do sporządzenia mpzp p.n. „CENTRUM w Nisku”. W planowanym mpzp znajduje się strefa A-1 oraz strefa B-1, jednak do czasu zakończenia kontroli nie ukończono procedury przyjęcia mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 16-40)

### 1.4.

Gmina prawidłowo prowadziła rejestr mpzp oraz rejestr wniosków dotyczących zmian zarówno mpzp jak i Studium. W okresie objętym kontrolą uchwalono ogółem 3 mpzp, natomiast do Urzędu wpłynęło 40 wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp lub Studium, z tego 1 wniosek został wycofany. Na wszystkie złożone wnioski Gmina udzieliła odpowiedzi stronom składającym wnioski. Ustalono, że wnioski składane w latach 2008-2010 (13 łącznie z wycofanym) zostały uwzględnione w zmianach Studium. Składane wnioski o sporządzenie mpzp na terenach zabytkowych zostały prawidłowo przez gminę przyjęte do realizacji, czego przykładem jest opracowanie mpzp w rejonie cmentarza w Nowosielcu oraz przystąpienie do sporządzenia mpzp p.n. „CENTRUM w Nisku”.

(dowód: akta kontroli str. 38-46)

### 1.5.

W uchylonych mpzp - ustawą opizp z 2003 r., nie było ustanowionych stref ochrony konserwatorskiej.

(dowód: akta kontroli str. 16)

1.6.

Na koniec czerwca 2014 r. na terenie gminy obowiązywało 11 mpzp (z tego 8 uchwalonych na podstawie ustawy z 2003 r. oraz 3 uchwalone przed 2003 r.), obejmujące łącznie obszar 311,8 ha (w tym 263,8 ha na podstawie ustawy z 2003 r.). Obowiązujące mpzp objęły 2,2% obszaru Gminy (14.246 ha).

Na obszarach objętych ochroną konserwatorską (strefy A i B) o łącznej powierzchni 134,42 ha, nie obowiązywały mpzp, natomiast w opracowaniu był mpzp p.n. „CENTRUM w Nisku”, obejmujący swym zasięgiem strefę A-1 (0,70 ha) oraz strefę B-1 (94 ha).

(dowód: akta kontroli str. 38-40; 47-59)

1.7.

Przepisy art. 32 ust. 1 i 2 ustawy opizp, stanowią, 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”, stwierdzono, że na koniec kadencji 2006-2010 burmistrz nie dokonywał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych, a także nie przedkładał Radzie Miejskiej wyników tych analiz. Ustalono, że w 2010 r. (na koniec kadencji rady) odstąpiono od wykonania oceny stopnia aktualności i zgodności obowiązujących dokumentów planistycznych (Studium i mpzp), z uwagi na przyjęte opracowania planistyczne dotyczące tego okresu (przyjęcie I i II zmiany Studium w 2010 r.). Natomiast w kadencji rady 2010-2014, w dniu 30 czerwca 2014 r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie oceny aktualności Studium oraz mpzp, opracowaną przez burmistrza i zaopiniowaną przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Archiitektoniczną.

(dowód: akta kontroli str. 60-74)

1.8.

W okresie objętym kontrolą, poniesione przez gminę koszty związane z opracowywaniem zmian Studium i planami zagospodarowania przestrzennego wyniosły łącznie 147.180 zł. Powyższe opracowania zostały wykonane przez jednostki zewnętrzne, na podstawie zawartych umów z wykonawcami. Wyboru wykonawców tych opracowania dokonano w oparciu o wewnętrzne procedury Urzędu (kwoty zamówień nie wymagały stosowania postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>). Zmiany Studium oraz mpzp zrealizowane zostały zgodnie z zawartymi umowami, zarówno w zakresie kosztów jak i terminów opracowania.

(dowód: akta kontroli str. 75-167)

**Ocena cząstkowa**

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

## 2. Prowadzenie gminnej ewidencji zabytków.

### 2.1.

Gminna Ewidencja Zabytków (GEZ) założona została w 2006 r. w oparciu o posiadane przez Urząd informacje (m.in. ujęte w mpzp z 1990 r. i wytycznych WKZ z 1986 r. do opracowania tego planu, a także ujęte w Studium) dotyczące zabytków (w tym będących w rejestrze) na terenie gminy. Ustalono, że w latach 2008-2013 WKZ nie przekazał Gminie wykazu obiektów wpisanych do rejestru.

Jak wyjaśnił Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków „.../ część gmin na terenie województwa podkarpackiego opracowało gminną ewidencję zabytków już na podstawie art. 22 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie czekając na dalsze rozwiązania prawne w tym zakresie ani też na wyznaczony ustawowo termin. Wśród gmin na terenie działania Delegatury w Tarnobrzegu, które w pierwszej kolejności opracowały karty adresowe zabytków nieruchomości były m.in. Tarnobrzeg, Stalowa Wola i Nisko. Ta ostatnie Gmina wykonała gminną ewidencję zabytków w sierpniu 2006 r. Wobec powyższego nie było potrzeby przekazywania wykazów zabytków, o których mowa w ustawie z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami /.../”.

(dowód: akta kontroli str. 168-184)

### 2.2

W GEZ prawidłowo znalazły się wszystkie obiekty nieruchomości wpisane do rejestru zabytków województwa podkarpackiego z terenu Gminy (15 obiektów oraz 3 stanowiska archeologiczne) – wykazane w Studium (zmiana dotycząca ochrony zabytków pozytywnie zaopiniowana przez WKZ). W GEZ znajduje się łącznie 88 obiektów (zabytków architektury i budownictwa) oraz 12 stanowisk archeologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 24-26; 176-184; 202-206)

### 2.3.

Ustalono, że prawidłowo została założona i jest prowadzona gminna ewidencja zabytków. Karty Gminnej Ewidencji Zabytków dotyczące zabytków nieruchomości niewpisanych do rejestru były 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 prawem<sup>5</sup>.

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

(dowód: akta kontroli str. 176-184)

### 2.4.

W kontrolowanym okresie wykreślono 2 obiekty z GEZ (zgoda WKZ – zły stan techniczny, na wniosek osób fizycznych). W tym okresie złożono 3 wnioski do WKZ o wpis do rejestru zabytków nieruchomości województwa podkarpackiego (dwa na wniosek Burmistrza, jeden na wniosek Aresztu Śledczego i Sądu Rejonowego w Nisku). Do dnia 30 czerwca 2014 r. nie zostały one wpisane do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 176; 208-212)

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

### 3. Program opieki nad zabytkami w gminie

#### 3.1.

Opis stanu  
faktycznego

Uchwałą Rady Miejskiej w Nisku z dnia 29 maja 2008 r., przyjęty został Gminny Program Opieki nad Zabytkami Gminy i Miasta Nisko (GPOnZ) na lata 2008-2012, który został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego (nr 49 z dnia 26 czerwca 2008 r.). Przed przyjęciem GPOnZ przez Radę Miasta, został on pozytywnie zaopiniowany przez WKZ.

Ustalono, że po 2012 r. nie przyjęto (nie sporządzono) programu opieki nad zabytkami na terenie gminy.

Działanie to było niezgodne z przepisem art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami który stanowi, że - wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat /.../ gminny program opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 185-207; 213)

W złożonych wyjaśnieniach – Zastępca Burmistrza Gminy i Miasta Nisko, podała, że „.../ Burmistrz Gminy i Miasta nie sporządził kolejnego programu w związku z:

1. oczekiwaniem na załatwienie wniosków o wpis do rejestru zabytków obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków: stanowiących własność Gminy Nisko (budynek Towarzystwa Gimnastycznego Sokół-obecnie Niżańskie Centrum Kultury; oficyna pałacowa ob. biblioteka publiczna) oraz Skarbu Państwa (Areszt Śledczy).
2. oczekiwaniem na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego, między innymi historyczny układ urbanistyczny Niska, znaczną część pojedynczych budynków z terenu Niska objętych gminną ewidencją zabytków oraz obiekty wpisane do rejestru zabytków (dom przy ul. Kościuszki 11, park miejski, kościół parafialny pw. św. Józefa,) strefy ochrony konserwatorskiej A, B, K. Sporządzony projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. „Centrum w Nisku” stanowi m.in. realizację postanowień Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy i Miasta Nisko a także Uchwały Nr VIII/51/2011 Rady Miejskiej w Nisku z dnia 31 marca 2011r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. „Centrum w Nisku”. Rada Miejska w Nisku uchwałą Nr XV/320/13 z dnia 25.10.2013r. uchwaliła w/w plan, jednakże Wojewoda stwierdził jej nieważność. Prace nad planem są kontynuowane
3. realizacją prac w 2012, 2013r. związanych z kształtowaniem obszarów przestrzeni publicznej w Nisku (budynek Urzędu Gminy i Miasta Nisko i Sądu, Planty, prace w parku miejskim), oraz centrum wsi Raclawice, Zarzecze.

Sporządzenie programu przed zakończeniem w/w zadań wiązałoby się z brakiem jego aktualności już na samym początku jego obowiązywania”.

(dowód: akta kontroli str. 214-216)

Powyższe okoliczności nie zwalniały z obowiązku, o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W ocenie NIK posiadanie przez Gminę programu ułatwić rozwiązanie problemów, o których mowa w powyższych wyjaśnieniach.

#### 3.2.

Ustalono, że GPOnZ (obowiązujący w latach 2008-2012) uchwalony został po założeniu Gminnej Ewidencji Zabytków.



W GPOnZ uwzględniono wszystkie zabytki będące w gminnej ewidencji zabytków oraz stanowiska archeologiczne, wyszczególniając obiekty o najwyższym znaczeniu dla gminy Nisko. W GPOnZ wyszczególniono zadania obejmujące m.in.:

- rewitalizację układu urbanistycznego miasta Nisko,
- ochronę dziedzictwa kulturowego i układów ruralistycznych na obszarach wiejskich,
- opiekę nad zabytkami nieruchomymi i ruchomymi,
- ochronę wartości niematerialnych (pielęgnowanie tożsamości kulturowej),
- praktyczne wykorzystanie zasobów dziedzictwa kulturowego (rozwój turystyki, działania edukacyjne itp.).

W treści GPOnZ wskazano potrzeby włączenia warunków ochrony zabytków do planów rozwoju gminy, co uwzględniono m.in. przy opracowywaniu I zmiany Studium a także przystępując do opracowania mpzp p.n. „CENTRUM w Nisku”.

(dowód: akta kontroli str. 185-207)

### 3.3.

Ustalono, że w latach 2008-2013 burmistrz nie sporządzał sprawozdań z realizacji GPOnZ. Działanie to było niezgodne z przepisem art. 87 ust. 5 ustawy o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* który stanowi, że - wójt (burmistrz, prezydent miasta) co dwa lata sporządza celem przedstawienia radzie gminy sprawozdania z realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 213)

W złożonych wyjaśnieniach Pani Teresa Sułkowska – Zastępca Burmistrza Gminy i Miasta Nisko, podała, że „Burmistrz realizując zadania z Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami, na Sesji Rady Miejskiej informował Radnych o działaniach podejmowanych w związku z realizacją określonych zadań, ujętych w w/w Programie.

W czasie obowiązywania Programu były realizowane inwestycje dotyczące rewitalizacji obiektów zabytkowych wpisanych do Wojewódzkiego Rejestru Zabytków i do Gminnej Ewidencji Zabytków na terenie Gminy i Miasta Nisko m.in.: budynek Urzędu Gminy i Miasta w Nisku, Plany Małe i Duże, budynek Biblioteki Miejskiej, Sanktuarium Św. Józefa, Park Miejski.

W uzasadnieniu celowości realizacji tych inwestycji Burmistrz powoływał się na zapisy ujęte w Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami”.

(dowód: akta kontroli str. 217)

Zdaniem NIK, nie można utożsamiać informacji dla Radnych z realizacji zadań inwestycyjnych, z obowiązkiem sporządzania i przedstawiania radzie sprawozdań z realizacji programu – zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.

### 3.4.

Poniesione przez gminę koszty związane z opracowywaniem GPOnZ wyniosły 9.300 zł i poniesione zostały w 2007 r. na podstawie zawartej umowy z dnia 26 października 2007 r. Wyboru wykonawcy tych opracowań dokonano w oparciu o wewnętrzne procedury Urzędu. Poniesione koszty uwzględnione były w planie finansowym gminy.

(dowód: akta kontroli str. 218-231)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące braku – po 2012 r. sporządzenia przez Burmistrza Gminy

i Miasta Nisko gminnego programu opieki nad zabytkami oraz braku sprawozdań z realizacji GPOnZ w latach 2008-2012. Działania te były niezgodne z przepisem art. 87 ust. 1 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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

#### 4.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (licp)

Opis stanu faktycznego

##### 4.1.1.

W latach 2008-2013 Burmistrz GiM Nisko wydał łącznie 161 decyzji licp (o znaczeniu powiatowym i gminnym), spośród których poddano analizie 12 (tj. 7,5%) decyzji do których opinie lub uzgodnienia wydawał WKZ.

Ustalono, że poddane analizie decyzje licp zostały określały warunki wymienione 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. Wydane decyzje były zgodne z kompetencjami i dotyczyły inwestycji o znaczeniu gminnym lub powiatowym.

Nie stwierdzono odwołań od decyzji licp.

(dowód: akta kontroli str. 232-271)

##### 4.1.2.

Ustalono, że projekty badanych decyzji licp sporządzane były przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego architektów (lub urbanistów), co zostało odnotowane w decyzjach. Zaświadczenia o przynależności sporządzającego projekt decyzji do izby znajdowały się w oddzielnej dokumentacji w Wydziale Planowania Przestrzennego i Budownictwa Urzędu. W aktach badanych spraw dotyczących wydania decyzji licp znajdowały się analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy a także projekty decyzji wraz z załącznikami, które były opieczętowne i podpisane przez osobę sporządzającą.

Decyzje licp i ich załączniki były podpisane przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 232-271)

##### 4.1.3.

W okresie objętym kontrolą, objęte analizą 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 analizowanych decyzjach stwierdzono jedno zawieszenia postępowania, które trwało 57 dni. W badanych decyzjach licp, czas wydania decyzji wynosił od 41 do 206 dni, natomiast uwzględniając czas zawieszenia oraz uzgodnienia z innymi podmiotami i inne okoliczności (np. ustalanie spadkobierców właścicieli działek, zmiany wniosków), czas ten (w latach 2010-2013) nie przekraczał 65 dni. Uzgodnienia z WKZ w okresie objętym kontrolą wynosiły od 13 do 33 dni.

W badanych postępowaniach, w każdym przypadku Urząd zawiadamiał strony postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia spraw (o niezakończonym w terminie spraw - art. 36 k.p.a<sup>6</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 232-271)

#### 4.1.4.

Burmistrz prowadził rejestr wydanych decyzji licp, numerowany 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 publicznego<sup>7</sup> i nie zawierał zakreśleń korektorem lub pustych wierszy.

(dowód: akta kontroli str. 232-234)

#### 4.1.5.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podkarpacki nie wydawał decyzji licp w trybie art. 51 ust. 2 ustawy opizp. Również po zmianie tego przepisu, nie stwierdzono nałożenia kar przez Wojewodę - w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki za niewydanie decyzji w terminie 65 dni.

(dowód: akta kontroli str. 232)

## 4.2. Decyzje o warunkach zabudowy (wz)

#### 4.2.1.

W latach 2008-2013 Burmistrz Niska wydał łącznie 772 decyzje wz, z czego poddano analizie 25 (3,2%) decyzji wz, do których opinię lub uzgodnienia wydawał WKZ.

W badanych 25 decyzjach wz, czas wydania decyzji wynosił od 28 do 125 dni, natomiast uwzględniając czas uzgodnień z innymi podmiotami, uzupełnienia i zmiany wniosków, okres ten wynosił od 16 do 72 dni.

Uzgodnienia powyższych decyzji wz z WKZ wynosiły od 3 do 34 dni.

W analizowanych sprawach dotyczących wydania decyzji wz, w każdym przypadku Urząd zawiadamiał strony postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia spraw (o niezakończonym w terminie spraw - art. 36 k.p.a).

W poddanych analizie aktach spraw dotyczących wydawania decyzji wz stwierdzono, iż starosta przekazywał Gminie kopie decyzji o pozwoleniu na budowę, co było ewidencjonowane m.in. w rejestrze wydanych decyzji wz.

W badanych ww. postępowaniach stwierdzono 1 skargę związaną z procesem wydawania decyzji wz, która dotyczyła braku zawiadomienia osób (stron) przebywających zagranicą państwa, co skutkowało uchYLENIEM decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 272-340)

#### 4.2.2.

Ustalono, że projekty badanych decyzji wz sporządzane były przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów, co zostało odnotowane w decyzjach. Zaświadczenia o przynależności sporządzającego projekt decyzji do izby znajdowały się w oddzielnej dokumentacji w Wydziale Planowania Przestrzennego

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 – j.t.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385

i Budownictwa Urzędów. W aktach badanych spraw dotyczących wydania decyzji wz znajdowały się projekty decyzji wraz z załącznikami, które były opieczętowne i podpisane przez osobę sporządzającą. Analizowane decyzje wz i ich załączniki były podpisane przez Burmistrza.

Ustalono, że w objętych badaniami aktach spraw, do wydanych decyzji wz 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 analizowanych sprawach brak było wyliczeń matematycznych (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 terenu<sup>8</sup>, czego potwierdzeniem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r.<sup>9</sup>, 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. 272-340)

W złożonych wyjaśnieniach Pani Teresa Sułkowska – Zastępca Burmistrza Gminy i Miasta Nisko, podała, że „/.../ załączane do decyzji Burmistrza Gminy i Miasta w Nisku o warunkach zabudowy dokument tekstowy ozn. jako załącznik nr 1 do decyzji o warunkach zabudowy Nr ... znak ... z dnia .... pod tytułem „analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji, a także funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu”, sygnowany pieczęciami tut. organu tj. Burmistrza Miasta i Gminy Nisko i jego podpisem (albo osoby upoważnionej przez organ ) są załącznikiem, o którym mowa w tekście decyzji określanym jako załącznik nr 1 nazwanym „wyniki analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji, a także funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu„. Załącznik nr 1 do decyzji Burmistrza faktycznie zawiera nie tylko analizę, o której mowa w Art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz analizę wynikającą z § 3 ust.1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale także wyniki tej analizy, stąd załącznik wypełnia wymogi wyżej wskazanych przepisów. Wyniki analizy są pogrubione w tekście załącznika nr 1. Dodam, że na przestrzeni 11 lat obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organy kontrolujące legalność decyzji o warunkach zabudowy czyli SKO w Tarnobrzegu jak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie nie zakwestionowały prawidłowości w/w załącznika nr 1 do decyzji o warunkach zabudowy. Jednakże tut. organ uznając nieprecyzyjność w nazwie załącznika dostrzeżoną przez NIK- od tej pory będzie tytułował załącznik nr 1 do decyzji o warunkach zabudowy „Wyniki analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, stanu faktycznego

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588

<sup>9</sup> II SA/Kr 1035/08

*i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji, a także funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu”.*

(dowód: akta kontroli str. 214-216)

#### 4.2.3.

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji wz w strefie ochrony konserwatorskiej, z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 272; 341-342)

#### 4.2.4.

W Urzędzie prowadzony był rejestr wydanych decyzji wz, numerowany 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 zakreślonych korektorem lub pustych wierszy.

(dowód: akta kontroli str. 272; 333-334)

#### 4.2.5.

W latach 2008-2013, Gmina poniosła koszty związane z opracowaniem dwóch zmian Studium oraz trzech mpzp w łącznej kwocie 147.180 zł. W tym okresie wydatki Gminy na opracowanie decyzji licp oraz decyzji wz wyniosły łącznie 166.560 zł, w tym:

Rok	łącznie koszty opracowania decyzji licp i wz	koszt opracowania 1 decyzji /brutto/
- w 2008 r.	- 26.635,00 zł	- 165,00 zł
- w 2009 r.	- 29.165,00 zł	- 185,00 zł
- w 2010 r.	- 30.425,00 zł	- 185,00 zł
- w 2011 r.	- 27.455,00 zł	- 120,00 zł oraz 200,00 zł,
- w 2012 r.	- 30.020,00 zł	- 140,00 zł
- w 2013 r.	- 22.860,00 zł	- 140,00 zł.

W badanym okresie Gmina zawierała corocznie „umowy o dzieło” z członkiem Okręgowej Izby Urbanistycznej (lub Architektonicznej) na wykonywanie projektów decyzji licp i wz, w których określała m.in.: koszt sporządzenia projektu 1 decyzji, 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. 75-167; 343-406)

*Uwagi dotyczące badanej działalności*

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że brak wyliczeń matematycznych wskaźników i uzasadnień dla ustaleń innych niż to wynika z ustaleń określonych w analizach u-a, skutkuje brakiem możliwości sprawdzenia przez Organ projektu decyzji i związanych z nią załączników, jako dowodu w sprawie.

*Stwierdzone nieprawidłowości*

W powyższym obszarze, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dołączanie do projektów decyzji *Analiz urbanistyczno-architektonicznych* w miejsce *Wyniku analizy*, co było niezgodne z §9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej

*zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania terenu;*

2. W analizach urbanistyczno-architektonicznych brak wyliczeń matematycznych wskaźników i wielkości na analizowanym terenie i uzasadnień parametrów inwestycji, wykonanych zgodnie z §§4-8 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

#### 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 Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o:

1. Sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami oraz składanie sprawozdań z jego realizacji - zgodnie z przepisem art. 87 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.
2. Opracowywanie analiz urbanistyczno-architektonicznych - zgodnie z przepisami § 4-8 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 matematyczne i uzasadnienia na podstawie których ustalono parametry inwestycji określone w wydanych decyzjach wz.

---

<sup>10</sup> 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

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, dnia ..... sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler  
Jacek Wolan  
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*