



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-007-10/2014

P/14/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90283 z dnia 17 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Zaklikowie, ul. Zachodnia 15 (37-470) Zaklików, Regon 000550901 (zwany w dalszej treści „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Polański – Wójt Gminy Zaklików (od 26 listopada 2006 r.), Zdzisław Wójcik – Wójt Gminy Zaklików (od 6 grudnia 2010 r.), Burmistrz Zaklikowa (od 1 stycznia 2014 r.). (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność jednostki w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Burmistrz:

- dla ustanowionych w Studium stref konserwatorskich ustalił obszary, na których obowiązywały wymogi mające na celu ochronę zabytków, znajdujących się na tym obszarze,
- prowadził rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- zlecił prace planistyczne na opracowanie projektu zmiany Studium zgodnie z wymogami regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro, obowiązującym w Urzędzie,
- terminowo wydawał decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego („licp”) oraz o ustaleniu warunków zabudowy,
- wydawał decyzje licp po uzgodnieniu projektu decyzji przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- pobierał opłaty skarbowe związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej² (zwanej dalej „ustawą o opłacie skarbowej”).

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

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1282 ze zm.

Ponadto w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zaklików określono zabytki i obszary stref ochrony konserwatorskiej.

W kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niedokonywaniu analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, nieoceniając postępow w opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również negatywnych skutków jego braku, co było niezgodne z art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*³ (zwanej dalej „ustawą opizp”),
- niesporządzeniu gminnej ewidencji zabytków w terminie określonym w z 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 innych ustaw*⁴ (zwanej dalej „zmianą ustawy o oz”),
- sporządzeniu kart ewidencji zabytków nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków niezgodnie 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*⁵ (zwanego dalej „rozporządzeniem gez”),
- niesporządzeniu gminnego programu opieki nad zabytkami (art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁶).
- w latach 2008-2010 prowadzeniu rejestru wydanych decyzji licp łącznie z rejestrem decyzji o warunkach zabudowy. Rejestr, nie zawierał ponadto informacji określonych we wzorze, stanowiącym załącznik nr 1 i 3 do 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*⁷ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wzoru rejestru”),
- prowadzeniu rejestru decyzji licp nie zamieszczając w nich wymaganych danych określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru,
- braku w aktach sprawy dotyczącej decyzji licp projektu decyzji licp i analizy urbanistyczno – architektonicznej,
- braku w analizach urbanistyczno – architektonicznych, sporządzonych przez osobę uprawnioną, wyliczeń wskaźników istniejącej zabudowy,
- załączaniu do wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, analiz urbanistyczno-architektonicznych zamiast wyników przeprowadzonej analizy.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.)

⁴ Dz. U. z 2010 r., nr 75, poz. 474.

⁵ Dz. U. Nr 113, poz. 661

⁶ Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁷ Dz. U. nr 130, poz. 1385.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie zadania związane z ochroną zabytków realizował jeden pracownik (od 2 kwietnia 2014 r.). Do zakresu czynności pracownika należało m.in.:

- prowadzenie ewidencji zabytków na terenie Gminy i podejmowanie działań mających na celu ich ochronę w sytuacjach zagrożenia,
- opracowanie programu zabytków,
- prowadzenie ewidencji dóbr kultury niewpisanych do rejestru zabytków.

Pracownik posiadał wykształcenie średnie. Nie posiadał przygotowania teoretycznego z zakresu ochrony zabytków.

W Urzędzie nie ustanowiono miejskiego konserwatora zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

1.2.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Zaklików (zwane dalej „Studium”) zostało uchwalone przez Radę Gminy Zaklików uchwałą nr XLI/197/02 w dniu 26 kwietnia 2002 r.

W Studium dokonano jednej zmiany (20 września 2013 r. uchwałą Rady Gminy Zaklików nr XLI/235/2013). Zmiana miała na celu wskazanie terenów predysponowanych pod lokalizację elektrowni wiatrowych, ochronę walorów przyrodniczych i ochronę dziedzictwa kulturowego gminy. Obejmowała ona swym zasięgiem północną część gminy, tj.: Stare Baraki, Nowe Baraki, Zdziechowice Pierwsze, Zdziechowice Drugie, Józefów i Karkówkę. Forma i grafika obowiązującego Studium była zgodna ze standardami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁸. W oparciu o Studium, Urząd miał możliwość dokonywania analiz i ocen zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W Studium określone zostały obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu:

1) lokalnym m.in.:

- rozwój komunikacji zbiorowej,
- budowa i modernizacja dróg gminnych,
- budowa, przebudowa i rozbudowa sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej,
- remont i budowa obiektów znajdujących się we władaniu Urzędu,

2) ponadlokalnym:

- budowa zbiornika małej retencji „Zdziechowice”,
- modernizacja istniejącego gazociągu wysokoprężnego,
- modernizacja drogi wojewódzkiej nr 855,
- utworzenie Zaklikowsko – Ulanowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

W części opisowej i graficznej Studium zostały wskazane zabytki i obszary stref ochrony konserwatorskiej. Pełną ochroną konserwatorską (Strefa A) objęte zostały następujące obszary:

- A-1 – układ urbanistyczny dawnego miasta Zaklików wraz z historyczną zabudową oraz zachowanym podziałem działek,

⁸ Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1578)

- A-2 – zespół kościoła parafialnego pw. Św. Trójcy w Zaklikowie.
Ochroną zachowanych elementów zabytkowych (Strefa B) zostały objęte następujące obszary:

- B-1 – układ ruralistyczny wsi Zdziechowice,
- B-2 – układ ruralistyczny wsi Nowe Baraki,
- B-3 – układ ruralistyczny wsi Stare Baraki,
- B-4 – pozostałości dawnego folwarku w Zdziechowicach,
- B-5 – teren folwarku w Łysakowie,
- B-6 – teren zespołu dworsko - parkowego w Irenie.

Ochrona krajobrazu kulturowego (Strefa K) objęty został krajobraz dawnego miasta Zaklikowa.

Obszar obserwacji archeologicznej (Strefa OW) obejmował strefy:

- OW-1 teren historycznej lokalizacji miasta Zaklikowa,
- OW-2 – teren historycznego założenia kościelnego w Zdziechowicach.

Wraz ze zmianą w Studium, ustalenia dla stref B-1, B-2, B-3, B-4 i OW-2 utraciły moc. W zamian zostały wyznaczone strefy:

- B - obejmująca układ ruralistyczny wsi Zdziechowice, Nowe Baraki, Stare Baraki wraz z ich historyczną zabudową oraz pozostałości dawnego folwarku w Zdziechowicach,
- OW – obszar dawnego założenia kościelnego w Zdziechowicach.

(dowód: akta kontroli str. 17-37)

1.3.

Rada Gminy Zaklików uchwaliła jedną zmianę w Studium. Zmiany w Studium związane ze strefami konserwatorskimi zostały opisane w pkt 1.2 wystąpienia. Urząd nie posiadał informacji o powierzchni stref konserwatorskich.

W Studium, do czasu wprowadzenia w nim zmiany, brak było określonego obowiązku sporządzenia miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dla ustanowionych w Studium stref konserwatorskich określone były obszary, na których obowiązywały wymogi mające na celu ochronę zabytków, znajdujących się na tym obszarze.

W chwili uchwalania zmiany do Studium, Urząd nie posiadał gminnego programu opieki nad zabytkami.

W zmianie do Studium na Urząd nałożony został obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru lokalizacji elektrowni wiatrowych położonych w północnej części gminy Zaklików, w obrębie sołectw: Józefów, Karkówka, Stare Baraki, Zdziechowice Pierwsze, Zdziechowice Drugie. Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie obejmował stref konserwatorskich.

Wydatki poniesione na sporządzenie zmiany Studium opisane zostały w pkt 1.8 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 17-39)

1.4.

Urząd prowadził rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy opizp. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwa wnioski o sporządzenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wnioski nie obejmowały obszarów, na których zlokalizowane były strefy konserwatorskie.

W Urzędzie nie obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Wnioski o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gromadzone były w osobnej teczce. W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania odnośnie gromadzenia powyższych wniosków.

(dowód: akta kontroli str.: 40-41,113)

1.5.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 r.), określona została jedna strefa ochrony konserwatorskiej – układ urbanistyczno architektoniczny miasta Zaklikowa wraz ze ścisłą strefą ochrony konserwatorskiej oraz strefą ochrony krajobrazu i powiązań widokowych. Brak jest danych odnośnie powierzchni powyższej strefy.

Urząd nie podejmował działań w celu uchwalenia dla tych obszarów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 42-59)

1.6.

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Zaklików nie obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 51-59)

1.7.

W kadencji Rady Gminy w latach 2006-2010 Wójt nie dokonywał analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, nie oceniał postępów w opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również negatywnych skutków jego braku, wymaganych art. 32 ustawy opizp.

W obecnej kadencji Burmistrz również nie dokonywał powyższych analiz.

Burmistrz Zaklikowa wyjaśnił, że „Gmina Zaklików nie posiada analizy zmian zagospodarowania przestrzennego, którą sporządza się raz w czasie trwania kadencji. W związku z istniejącym obowiązkiem Burmistrz zamierza przystąpić do sporządzania przedmiotowego opracowania w 2014 r.”

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W kadencji Rady Gminy w latach 2006-2010, Wójt nie dokonywał analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, nie oceniał postępów w opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również negatywnych skutków jego braku. Tym samym nie przekazał powyższych analiz Radzie Gminy, co było niezgodne z art. 32 ustawy opizp.

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik potwierdził w wyjaśnieniach brak powyższych analiz. Nie wyjaśnił przyczyn braku ich sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 51-59)

1.8.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie opracowywał miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tym samym nie ponosił żadnych wydatków na ich sporządzenie.

Urząd poniósł natomiast wydatki na wykonanie projektu zmiany Studium. Po ustaleniu, że wartość zamówienia na opracowanie zmiany Studium, jest mniejsza od 14.000 euro, zostały wysłane zapytania ofertowe do trzech firm. Po uzyskaniu ofert dokonany został wybór najkorzystniejszej z nich. Cena brutto oferty wyniosła 56.580 zł. Środki finansowe na opracowanie projektu zmiany Studium zostały ujęte w budżecie gminy. Opracowanie powyższego projektu zrealizowane zostało w terminach określonych w umowie. Ze względu na niezrealizowanie przez wykonawcę pkt 2 etapu III harmonogramu realizacji przedmiotu umowy, wykonawca wyraził zgodę na obniżenie wysokości należnego wynagrodzenia o kwotę 3.394,80 zł. Urząd wydatkował zatem na opracowanie projektu zmiany Studium kwotę 53.185,20 zł.

Zlecenie prac planistycznych było zgodne z wymogami regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro, obowiązującym w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 62-89)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia w opracowaniach planistycznych gminy.

2. Prowadzenie gminnej ewidencji zabytków.

2.1.

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków Delegatura w Tarnobrzegu pismem z dnia 24 listopada 2010 r. przesłał do Urzędu wykaz zabytków nieruchomych wyznaczonych do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków. Termin przekazania powyższego wykazu był zgodny z art. 7 *zmiany ustawy o oz.*

(dowód: akta kontroli str. 90-99)

Gminna ewidencja zabytków została założona przez Urząd w dniu 16 kwietnia 2014 r., tj. 508 dni po terminie określonym w art. 6 ust. 2 *zmiany ustawy o oz.*

(dowód: akta kontroli str. 100-106)

Opis stanu faktycznego

Ustalone nieprawidłowości

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

Gminna ewidencja zabytków została założona przez Urząd w dniu 16 kwietnia 2014 r., tj. 508 dni po terminie.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 *zmiany ustawy o oz* w terminie 2 lat od dnia przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków, o którym mowa w art. 7, wójt (burmistrz) założy gminną ewidencję zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 100-106)

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił, że „zadania z zakresu ochrony dóbr kultury i ochrony zabytków w tym prowadzenie ewidencji zabytków na terenie gminy, zostało przypisane w zakresie czynności pracownika. Pracownik nie wywiązał się z przydzielonych zadań i nie podjął czynności zmierzających do złożenia gminnej ewidencji zabytków w ustawowym terminie. Za niewywiązanie się z nałożonego obowiązku pracownik poniósł konsekwencje w postaci nieotrzymania nagrody finansowej na koniec roku przysługującej zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Zaklikowie”. Powyższe zadania zostały przypisane innemu pracownikowi, który wykonał zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 107-109)

2.2.

Gminna ewidencja zabytków, prowadzona przez Urząd, zawierała zabytki nieruchomości wpisane do rejestru zabytków oraz inne zabytki nieruchomości wpisane do ewidencji zabytków.

Znajdowały się w niej również zabytki nieruchomości wyznaczone przez Burmistrza w porozumieniu z Kierownikiem Delegatury w Tarnobrzegu Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków (zwanym dalej „Kierownikiem WUOZ”) na podstawie art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wszystkie zalecenia Kierownika WUOZ dotyczące zabytków wyznaczonych do umieszczenia w ewidencji zostały uwzględnione w gminnej ewidencji zabytków.

W Studium zawartych było 121 zabytków znajdujących się na terenie gminy Zaklików. W dniu 24 listopada 2010 r. Kierownik WUOZ przesłał wykaz zabytków nieruchomości wyznaczonych do ujęcia w gminnej ewidencji obiektów wpisanych do rejestru zabytków. W tym wykazie zawartych było 90 zabytków. Po uzgodnieniu z Kierownikiem WUOZ, w gminnej ewidencji zabytków zostało ujętych 75 kart adresowych zabytków, w tym 27 kart związanych było ze strefą konserwatorską układu urbanistycznego – Zaklików. W ewidencji brak było danych odnośnie powierzchni strefy. Strefa ta została ujęta w ewidencji w związku z zaleceniami Kierownika WUOZ.

Od chwili utworzenia gminnej ewidencji zabytków do dnia zakończenia kontroli, nie umieszczano w niej nowych obiektów.

(dowód: akta kontroli str.: 21-37, 93-106, 110-112)

2.3.

Karty ewidencyjne zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru nie zostały wypełnione zgodnie z § 10 rozporządzenia *gez.*

Wojewódzki Konserwator Zabytków, w okresie objętym kontrolą, nie zawiadamiał Urzędu o włączeniu obiektów do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki składania przez właścicieli zabytków wniosków i protestów odnośnie umieszczania obiektów w gminnej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str.: 100-103, 113)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ewidencji znajdowały się 4 karty ewidencyjne zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków (2 krzyże drewniane, 1 kapliczka, 1 mogiła zbiorowa). Wszystkie nie zostały wypełnione zgodnie z § 10 *rozporządzenia gez*. Część nagłówkowa karty nie posiadała informacji, że zabytek nie jest wpisany do rejestru zabytków. Ponadto brak było informacji dotyczących: współrzędnych geograficznych, użytkowaniu obecnym i stanie zachowania.

Zgodnie z § 10 *rozporządzenia gez* karta ewidencyjna zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zawiera następujące rubryki: nazwa, czas powstania; miejscowość, adres, przynależność administracyjna, współrzędne geograficzne, użytkowanie obecne, stan zachowania, materiały graficzne, istniejące zagrożenia, najpilniejsze postulaty konserwatorskie, adnotacje o inspekcjach, informacje o zmianach, opracowanie karty ewidencyjnej.

Wzór karty ewidencyjnej zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru określa załącznik nr 3 do *rozporządzenia*.

Burmistrz Zaklikowa wyjaśnił, że uznał za zasadne zawarcie ich w ewidencji. Po telefonicznych uzgodnieniach z Kierownikiem WUOZ ujął je na kartach adresowych – uzupełniając adnotacją o wpisaniu ich do ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 114 -119)

2.4.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki składania wniosków o wykreślenie zabytków z rejestru lub ewidencji zabytków zarówno ze strony Urzędu jak i właścicieli zabytków.

(dowód: akta kontroli str.: 113, 173-174)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie prowadzenia gminnej ewidencji zabytków.

3. Wywiązywanie się przez gminę z obowiązku sporządzenia Programu opieki nad zabytkami w gminie.

3.1. – 3.3.

Opis stanu faktycznego

Do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie, Burmistrz nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami.

Ustalone nieprawidłowości

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

Burmistrz nie sporządził gminnego programu opieki nad zabytkami.

Zgodnie z art. 84 ust. 1 *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* wójt (burmistrz) sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami.

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił, że „program został opracowany w 90% (wymaga uzupełnienia tabeli zabytków ruchomych – około 70 szt.). Zostanie on zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w Zaklikowie w roku bieżącym na sesji na przełomie sierpnia i września 2014 r”.

(dowód: akta kontroli str. 107-109)

3.4.

Sporządzanie programu zostało powierzone pracownikowi odpowiedzialnemu za ochronę zabytków w Urzędzie. Do dnia zakończenia kontroli Urząd nie poniósł żadnych dodatkowych kosztów związanych ze sporządzeniem programu opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 107-109)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie wywiązania się przez Urząd z obowiązku sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego

1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 3 wnioski o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w strefach konserwatorskich. Wnioski dotyczyły budowy kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami dla miejscowości Zaklików. Postępowania odnośnie wszystkich wniosków zakończyły się wydaniem decyzji.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Zaklikowa wydał łącznie 40 decyzji licp. Powyższe decyzje wydane na obszarach stref konserwatorskich stanowiły 7,5% wszystkich decyzji licp. Wydane decyzje były zgodne z kompetencjami organu wydającego, co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji.

Nie wystąpiły przypadki odwołań od decyzji licp. O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji licp oraz o postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie strony były zawiadamiane w drodze obwieszczenia, a także w miejscu realizacji inwestycji. Inwestor oraz właściciele nieruchomości zawiadamiani byli na piśmie o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Urząd informował o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy opizp.

(dowód: akta kontroli str. 120-123, 132)

2. W okresie objętym kontrolą projekty decyzji licp sporządzane były przez 2 osoby. Jedna z tych osób wpisana była na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów RP, natomiast druga na listę Południowej Okręgowej Izby Urbanistów. Fakt przynależności do odpowiedniej izby osób sporządzających projekty decyzji licp był odnotowywany w decyzjach licp.

Do akt sprawy nie był załączany dokument potwierdzający posiadanie przez osoby sporządzające projekt decyzji licp, odpowiednich uprawnień.

Zgodnie z art. 50 ust. 4 ustawy opizp *sporządzanie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.*

Dokumenty potwierdzające posiadanie odpowiednich uprawnień przez osoby sporządzające projekty decyzji licp, znajdowały się w osobnej teczce.

Spośród trzech analizowanych projektów decyzji licp w dwóch przypadkach projekty decyzji licp wraz z załącznikami były sporządzone prawidłowo, natomiast w jednym przypadku w aktach sprawy brak było projektu decyzji wraz z analizą związaną

z postępowaniem o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Załączniki graficzne do projektu decyzji nie zostały opieczętowane przez osobę sporządzającą projekt⁹.

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił, że „projekty decyzji w latach 2008-2009 nie posiadały pieczęci uprawnionego urbanisty, natomiast były parafowane i podpisywane imiennie. Od 2010 r. projekty decyzji wraz z załącznikami były podpisywane oraz opieczętowywane przez uprawnionego urbanistę”.

(dowód: akta kontroli str. 120-132)

3. Urząd w odniesieniu do decyzji licp zlokalizowanych na obszarze stref konserwatorskich, dokonywał uzgodnień w trybie określonym w art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1940 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (zwana dalej „k.p.a.”) z właściwymi podmiotami określonymi w art. 53 ust. 4 *ustawy opizp*.

Nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania powyższych uzgodnień ani zawieszania postępowania na czas dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Urząd wydawał decyzje licp po uzgodnieniu projektu decyzji przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Nie wystąpiły przypadki stosowania przez Urząd przepisów art. 36-38 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 132)

4. Rejestr decyzji licp prowadzony w Urzędzie nie zawierał wszystkich elementów określonych we wzorze, stanowiącym załącznik nr 3 *rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru*. Ponadto w rejestrze decyzji licp z lat 2008-2010 w 14 miejscach znajdowały się puste rubryki, w 44 miejscach znajdowały się ślady zakreślenia tekstu korektorem.

(dowód: akta kontroli str. 133-148)

5. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podkarpacki nie wydawał decyzji licp w przypadku, o którym mowa w art. 51 ust. 2 *ustawy opizp*.

Kierownik Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie – Gabriela Gołuch wyjaśniła, że kontrola Wojewody w zakresie danych przekazywanych przez Gminę Zaklików, nie wykazała przekroczenia terminów w wydawaniu decyzji licp.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku w aktach sprawy brak było projektu decyzji wraz z analizą związaną z postępowaniem o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 50 ust. 4 *ustawy opizp* *sporządzanie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów”*.

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił, że „z uwagi na sposób prowadzenia spraw związanych z ustaleniem decyzji o warunkach zabudowy i licp. W latach 2008-2010, pracownik odpowiedzialny merytorycznie został w 2011 r. odsunięty od wykonywania ww. zadań i przeniesiony na inne stanowisko”.

(dowód: akta kontroli str.: 120-131, 221-222)

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2013 r. (II SA/Rz 382/13) stwierdza, że do projektu decyzji znajdują zastosowanie ogólne zasady sporządzania dokumentów w formie pisemnej (...) niezbędnym elementem dokumentu jest własnoręczny podpis osoby uprawnionej wraz z jego opieczętowaniem, potwierdzającym niezbędne uprawnienia osoby przygotowującej stosowny projekt.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. , poz. 267 ze zm.

2. W latach 2008-2010 rejestr wydanych decyzji licp prowadzony był przez Urząd łącznie z rejestrem decyzji o warunkach zabudowy. Było to niezgodne ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 i 3 do *rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru*, w ramach którego rejestry te powinny być prowadzone oddzielnie. W rejestrze zapisywane były informacje odnośnie numeru decyzji, rodzaju inwestycji, nazwie i adresie wnioskodawcy, określenia terenu inwestycji. W rejestrze brakowało następujących informacji:

1) W odniesieniu do wzoru rejestru decyzji o licp:

- nazwy organu wydającego decyzję,
- wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji,
- daty sporządzenia decyzji (194 decyzje z 214 decyzji wpisanych do rejestru),
- streszczenia ustaleń decyzji,

2) W odniesieniu do wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy:

- streszczenia ustaleń decyzji ,
- wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji,
- daty sporządzenia decyzji.

Rejestr decyzji licp prowadzony w latach 2011-2013 nie zawierał informacji odnośnie:

- nazwy organu wydającego decyzję,
- adresu wnioskodawcy,
- streszczenia ustaleń decyzji.

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił, że „z uwagi na konieczność przesyłania przez gminy rejestrów decyzji licp wojewodzie, prowadzony rejestr dopasowany został do wymogów określonych przez Wojewodę Podkarpackiego. Prowadzony rejestr posiada inny układ i jest bardziej rozbudowany niż wzór rejestru określony w rozporządzeniu, jednak nie posiada wszystkich elementów. W związku z powyższym stosowny rejestr zostanie rozszerzony o dodatkowe elementy określone w w/w rozporządzeniu”.

(dowód: akta kontroli str.: 133-149, 175)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji licp w strefach ochrony konserwatorskiej.

4.2. Decyzje o warunkach zabudowy

1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 69 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w strefach konserwatorskich, w tym: w 2008 r. wpłynęło 15 wniosków, w 2009 r. wpłynęło 14 wniosków, w 2010 r. wpłynęło 5 wniosków, w 2011 r. wpłynęło 16 wniosków, w 2012 r. wpłynęło 10 wniosków, w 2013 r. wpłynęło 9 wniosków.

Wnioski dotyczyły m.in.:

- rozbudowy i budowy budynków mieszkalnych i gospodarczych,
- budowy budynku usługowo-handlowego,
- budowy chłodni cementarnej.

Decyzje o warunkach zabudowy Burmistrz wydawał w terminie od 14 do 60 dni (odliczając z terminu okres uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków). Postępowania odnośnie wszystkich wniosków zakończyły się wydaniem decyzji o warunkach zabudowy.

W okresie objętym kontrolą, Starosta przekazywał Urzędowi kopie decyzji o pozwoleniu na budowę.

W rejestrze skarg Urzędu oraz aktach spraw badanych decyzji nie wystąpiły przypadki składania skarg, które były związane z procesem wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str.: 121-123, 132, 152-172)

2. W okresie objętym kontrolą projekty decyzji o warunkach zabudowy sporządzane były przez 2 osoby. Jedna z tych osób wpisana była na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów RP, natomiast druga na listę Południowej Okręgowej Izby Urbanistów. Fakt przynależności do odpowiedniej izby osób sporządzających projekty decyzji był odnotowywany w decyzjach o warunkach zabudowy.

Do akt sprawy nie był załączany dokument potwierdzający posiadanie przez osoby sporządzające projekt decyzji o warunkach zabudowy, odpowiednich uprawnień.

Zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy opizp *sporządzanie projektu decyzji o warunkach zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów*¹¹.

Dokumenty potwierdzające posiadanie odpowiednich uprawnień przez osoby sporządzające projekty decyzji o warunkach zabudowy, znajdowały się w osobnej teźce.

Spośród 30 analizowanych projektów decyzji o warunkach zabudowy (po 5 decyzji z lat 2008-2013):

- 24 projekty decyzji nie były opieczetowane przez osobę sporządzającą projekty decyzji o warunkach zabudowy (na projektach powyższych decyzji znajdował się podpis i data ich sporządzenia),

- 15 załączników graficznych do projektu decyzji nie było opieczetowanych przez osobę sporządzającą powyższy projekt (załączniki graficzne były opatrzone parafką osoby sporządzającej projekt decyzji),

- 10 analiz urbanistyczno-architektonicznych nie było opieczetowanych przez osobę sporządzającą projekt decyzji (na projektach powyższych decyzji znajdował się podpis i data ich sporządzenia).

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił, że projekty decyzji w latach 2008-2009, sporządzone przez uprawnionego urbanistę, były podpisywane na projekcie decyzji (bez pieczęci, natomiast z informacją sporządzoną w formie wydruku komputerowego o posiadanych uprawnieniach). Załączniki do projektu decyzji posiadały parafę bez pieczęci. Od 2010 r. analizy u-a stanowiące załącznik do projektu decyzji były podpisywane i opieczetowywane przez uprawnionego urbanistę. Od 2011 r., także załączniki graficzne do projektu decyzji były podpisywane i opieczetowywane przez uprawnionego urbanistę. Decyzje wydane na podstawie wniosków złożonych od 2012 r. do dnia dzisiejszego, były właściwie opieczetowywane i podpisywane”.

(dowód: akta kontroli str.: 121-125, 170-172, 177-220)

W aktach sprawy wszystkich analizowanych decyzji o warunkach zabudowy znajdowały się analizy urbanistyczno – architektoniczne. W powyższych analizach nie znajdowały się wyliczenia wskaźników istniejącej zabudowy, na podstawie których ustalane były warunki nowej zabudowy. Analizy zawierały jedynie wynik obliczeń.

Do decyzji o warunkach zabudowy Burmistrz załączał analizę urbanistyczno architektoniczną zamiast wynik przeprowadzonej analizy.

Analizowane decyzje spełniały wymogi wynikające z art. 61 ust. 1-5 ustawy opizp.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2013 r. (II SA/Rz 382/13) stwierdza, że do projektu decyzji znajdują zastosowanie ogólne zasady sporządzania dokumentów w formie pisemnej (...) niezbędnym elementem dokumentu jest własnoręczny podpis osoby uprawnionej wraz z jego opieczetowaniem, potwierdzającym niezbędne uprawnienia osoby przygotowującej stosowny projekt.

Nie wystąpiły przypadki przekroczenia terminów wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Burmistrz dokonywał sprawdzenia projektów decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o analizy urbanistyczno-architektoniczne.

Analizowane decyzje o warunkach zabudowy posiadały elementy wymagane art. 107 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str.: 121-123, 132, 170-172, 179-220)

3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy w strefie konserwatorskiej z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowanie przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 132)

4. Rejestr decyzji o warunkach zabudowy prowadzony w Urzędzie w latach 2008-2010 nie zawierał wszystkich elementów określonych we wzorze, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru. Ustalenia z nim związane zostały opisane w pkt 4.1 wystąpienia w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

Rejestr prowadzony w latach 2011-2013 był prowadzony zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wzoru rejestru, jednakże w 24 miejscach znajdowały się w nim niewypełnione pola, natomiast w 2 miejscach znajdowały się ślady zakreślenia tekstu korektorem.

(dowód: akta kontroli str.: 133-141, 152-169)

5. W okresie objętym kontrolą Urząd ponosił wydatki związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i licp:

- w 2008 r. w kwocie 17.812 zł (kwota zaplanowana w budżecie 17.812 zł). Koszt wydania jednej decyzji wynosił 244 zł,

- w 2009 r. w kwocie 18.505 zł (kwota zaplanowana w budżecie 18.600 zł). Koszt wydania jednej decyzji wynosił 200 zł,

- w 2010 r. w kwocie 13.397 zł (kwota zaplanowana w budżecie 20.000 zł). Koszt wydania jednej decyzji wynosił 200 zł,

- w 2011 r. w kwocie 16.334 zł (kwota zaplanowana w budżecie 38.852 zł). Koszt wydania jednej decyzji wynosił 200 zł,

- w 2012 r. w kwocie 13.940 zł (kwota zaplanowana w budżecie 15.000 zł). Koszt wydania jednej decyzji wynosił 170 zł,

- w 2013 r. w kwocie 12.707 zł (kwota zaplanowana w budżecie 15.000 zł). Koszt wydania jednej decyzji wynosił 159 zł.

Koszt sporządzenia decyzji o warunkach zabudowy i licp był taki sam niezależnie, czy decyzja dotyczyła obszaru objętego strefą konserwatorską, czy poza nią.

Urząd pobierał opłaty skarbowe związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy określone przepisami ustawy o opłacie skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 176)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W aktach spraw wszystkich analizowanych decyzji o warunkach zabudowy znajdowały się analizy urbanistyczno – architektoniczne. W powyższych analizach nie znajdowały się wyliczenia wskaźników istniejącej zabudowy (analizy zawierały jedynie wynik obliczeń).

Zgodnie z §§ 5-8 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 przestrzennego¹², analizy powinny zawierać m.in.:

- wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu,
- średnią szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%,
- wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki,
- geometrię dachu (kął nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki, na podstawie których ustalane były warunki nowej zabudowy).

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił, że „zalecenia zostały przekazane do urbanisty, który uwzględni je w kolejnych postępowaniach”.

(dowód: akta kontroli str.: 121-123, 170-172, 179-222)

2. Do wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, załączana była analiza urbanistyczno-architektoniczna zamiast wynik przeprowadzonej analizy. Zgodnie z § 9 powyższego rozporządzenia Ministra Infrastruktury *warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się w decyzji o warunkach zabudowy, zawierającej część tekstową i graficzną. Wyniki analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, zawierające część tekstową i graficzną, stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy.*

Burmistrz Zaklikowa – Zdzisław Wójcik wyjaśnił że „Organ wydając decyzje o ustaleniu warunków zabudowy, nie posiadał informacji o konieczności wprowadzania w treści załącznika (...) do wydanej decyzji zapisu *wynik analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (...) i traktuje stosowany zapis jako tożsamy*”.

(dowód: akta kontroli str.: 121-123, 170-172, 178-220)

3. Rejestr decyzji o warunkach zabudowy prowadzony był Urzędzie w latach 2008-2010 łącznie z rejestrem decyzji o warunkach zabudowy, a ponadto nie zawierał wszystkich elementów określonych we wzorze, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia *w sprawie wzoru rejestru*. Ustalenia z nim związane zostały opisane w pkt 4.1 wystąpienia w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str.: 121-125, 133-141, 170-172)

Osobą odpowiedzialną za powyższe nieprawidłowości był Wójt Gminy Zaklików, będący organem właściwym w sprawach wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str.: 170-220)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie bieżącej kadencji Wójta (od 1 stycznia 2014 r. Burmistrza), nastąpiła istotna poprawa w zakresie procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji licp w porównaniu do również objętych kontrolą lat 2008-2009.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie stosowania procedur związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy w strefach ochrony konserwatorskiej.

¹² Dz. U. Nr 164, poz. 1588

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe wnioski 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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. dokonanie analizy zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępów w opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
2. dostosowanie *kart ewidencyjnych zabytków nieruchomych niewpisanych do rejestru zabytków*, znajdujących się w gminnym rejestrze zabytków, do wzoru określonego rozporządzeniem 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,
3. sporządzenie gminnego programu opieki nad zabytkami,
4. zapewnienie prawidłowości postępowania związanego z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i 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.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontroler
Maciej Pilecki
starszy inspektor k.p.

.....
podpis

.....
Podpis

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

