



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-01-12/2013
P/13/173

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/173 – realizacja zadań z zakresu gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009-2012
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	1. Robert Szwagiel, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 84476 z dnia 22.02.2013 r. 2. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Olszanica, 38-722 Olszanica, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Zapala, Wójt Gminy Olszanica, od dnia 6.12.2006 r. (dowód: akta kontroli str.3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą w obszarze dotyczącym *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy* (zwanym dalej Studium) uzasadniają podjęte działania związane z aktualizacją Studium, należyta organizacja stanowiska ds. planowania i gospodarki przestrzennej w Gminie, posiadanie stosownego wykształcenia, a także uczestnictwo w szkoleniach osoby zajmującej się prowadzeniem postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. Na obniżenie oceny pozytywnej wpływ miało niedokonanie aktualizacji Studium o treści zawarte w przepisach § 6 i § 7 w punktach: 1, 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz.1233), z dnia 28 kwietnia 2004 r., na co wskazała także A. Potoczny w opinii do opracowania pn. *Ocena aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olszanica i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* (zwanych dalej mpzp) oraz przekazane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie dane, dotyczące ochrony przeciwpowodziowej obszarów położonych na terenie Gminy. Ustalono ponadto, że część tekstowa jak i graficzna Studium nie zawierała obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym.

W obszarze dotyczącym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej mpzp, ocenę pozytywną uzasadnia należyte prowadzenie rejestru wniosków o sporządzenie mpzp jak i rejestru uchwalonych mpzp, a także przeprowadzenie oceny ich aktualności.

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

Odnosnie działań Wójta w obszarze prowadzenia postępowań administracyjnych, związanych z wydawaniem decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (zwane dalej lipc) ustalono, że każda z decyzji o ustalenie lipc wydana została w terminie określonym w art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), (zwanej dalej ustawą o pizp). Zaświadczenia o wpisaniu sporządzającej projekty decyzji w sprawie lipc i decyzji o warunkach zabudowy (zwane dalej wz) na listę członków właściwej izby zawodowej znajdowały się w odrębnej teczce, a nie w aktach poszczególnych spraw. Wszystkie decyzje miały formę i układ zgodny z wymogami kpa niemniej zarówno w projektach decyzji jak i samych decyzjach o ustaleniu lipc nie określono jakie dokumenty stanowią załączniki do decyzji. W przypadkach spraw kończonych decyzją o wz nie wykonano obowiązku nałożonego przepisem art. 36 k.p.a. (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 jt.), tj. nie zawiadomiono stron postępowania o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu do załatwienia sprawy. Dokumentacja każdej z analizowanych decyzji zawierała uzgodnienia z właściwymi organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 ustawy o pizp, stosowne załączniki do decyzji (wynik analizy część tekstowa, część graficzna decyzji, wynik analizy – część graficzna) były sporządzone, podpisane i opieczetowane przez osobę będącą członkiem właściwej izby zawodowej. Niemniej ustalono, że analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy były jednak sporządzone i podpisane przez pracownika Urzędu, niebędącego członkiem stosownej izby urbanistów bądź architektów. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23.10.2007 r. nr II SA/Kr 289/05 również analiza tekstowa powinna być sporządzona przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Organizacja komórki administracyjnej zajmującej się planowaniem i gospodarką przestrzenną w Gminie.

Wg regulaminu organizacyjnego Urzędu, zadania z zakresu planowania i gospodarki przestrzennej przypisane zostały do Referatu Rozwoju Gospodarczego, w którym wyodrębniono 1 – etatowe stanowisko ds. planowania przestrzennego. Do stanowiska tego przypisano zadania dotyczące m.in. koordynacji i obsługi działań związanych ze sporządzaniem Studium, orzekaniem o sposobie tymczasowego zagospodarowania przestrzennego, opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentów planistycznych, wprowadzaniem zadań rządowych do mpzp, prowadzenia spraw związanych z: przechowywaniem planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawaniem wypisów i wyrysów, aktualizacją rejestru mpzp, ustaleniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadzeniem rejestru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy oraz analizy wniosków w sprawach sporządzenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, udziału w postępowaniach administracyjnych, prowadzonych przez organ wydający decyzje i pozwolenia na budowę obiektów, ochrony przed powodzią, rejestrowania decyzji dotyczących zagospodarowania terenu, wydawanych przez inne organy administracji publicznej oraz analizowania ich zgodności z ustalonymi warunkami.

Od dnia 2.03.2009 r. do dnia 31.08.2009 r., w ramach robót publicznych, i następnie od dnia 1.09.2009 r. do dnia zakończenia niniejszej kontroli, na stanowisku referenta zatrudniono Justynę Madej. Osoba ta legitymowała się ukończonymi w 2012 r. studiami inżynierskimi na kierunku *Gospodarka Przestrzenna* oraz uczestnictwem w szkoleniu nt. *Gospodarka przestrzenna na szczeblu lokalnym* (2008 r.) i w seminarium pt. *Oceny oddziaływania na środowisko* (2010 r.). Przygotowanie zawodowe, upoważniające do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót w specjalności *konstrukcyjno-budowlanej*, od dnia 7.04.1994 r. posiadała Krystyna Myszka – kierownik ww. Referatu.

(dowód: akta kontroli str.7; 107-110)

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olszanica, zwane dalej Studium, zostało przyjęte uchwałą Rady Gminy z dnia 31.12.2001 r. Studium opracowano m.in. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym*. Po uchwaleniu Studium weszły w życie nowe uregulowania prawne z zakresu planowania przestrzennego, tj. ustawa z dnia 23 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. *w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (Dz. U. Nr 118, poz.1233), (zwane dalej rozporządzeniem MI) z dnia 28 kwietnia 2004 r.

W sporządzonej przez Annę Potoczny – członkinię Południowej Okręgowej Izby Urbanistów w Katowicach – opinii do opracowania pn. *Ocena aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olszanica i mpzp* wskazano m.in. na zasadność:

- odniesienia się do zapisów w Studium, co do zgodności z § 6 cyt. rozporządzenia MI, ustalającego wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu Studium,
- przeanalizowania rysunku Studium w zakresie zgodności z § 7 pkt.1 ww. rozporządzenia, określającego co winno znaleźć się na rysunku Studium (na rysunku brak m.in. terenów zalewowych i obszarów Natura 2000).

Ponadto wskazano, że rysunek Studium nie zawiera wymaganych oznaczeń literowych i symboli powiązanych z częścią tekstową, określonych w § 7 pkt 3 i 4 rozporządzenia MI z dnia 28 kwietnia 2004 r. „Brak pewnych elementów przestrzennych może stwarzać problem przy sporządzaniu mpzp i ich zgodności ze studium (np. zakaz zabudowy w terenach zalewowych)”.

(dowód: akta kontroli str.8-16)

W cytowanej opinii do *Oceny aktualności Studium* /.../ A. Potoczny napisała, że nie przedstawiono analizy czy mpzp wyznaczone w Studium zostały sporządzone oraz wskazała na konieczność uzupełnienia *Oceny* o informację z jakiego powodu nie sporządzono mpzp wyszczególnionych w Studium, objętych obowiązkiem ich sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str.12-16)

Podejmując w dniu 10.11.2010 r. i w dniu 31.01.2011 r. uchwały w sprawie *Oceny aktualności Studium oraz mpzp*, w których Rada Gminy stwierdziła zgodność Studium z wymogami ustawy o pizp oraz z przepisami odrębnymi i potrzebami w zakresie rozwoju Gminy, pomimo że nie dokonano aktualizacji Studium zgodnie z treścią przepisu § 6 i § 7 punkty: 1, 3 i 4 rozporządzenia MI w sprawie zakresu

projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy odnośnie standardów, oznaczeń i nazewnictwa;

Pan Krzysztof Zapala – Wójt Gminy, na pytanie dlaczego w związku z ww. zaleceniami urbanistki nie podjął odpowiednich działań w celu doprowadzenia Studium do wymogów cyt. rozporządzenia wyjaśnił, że pomimo zmiany przepisów obowiązujących z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27.03.2003 r. o pizp, ogólne zapisy Studium są nadal aktualne i nie wymagają zmiany. W świetle przepisów art. 10 cyt. ustawy zmieniły się wprowadzić wymogi, co do zakresu Studium, jednak należy stwierdzić, że ustalenia Studium jak również uwarunkowania terenu Gminy jak też potrzeby gospodarcze i inwestycyjne nie skutkują koniecznością natychmiastowego podjęcia uchwały w sprawie zmiany Studium dla terenu całej Gminy. Studium nie jest przepisem prawa miejscowego, zatem jego aktualizacja nie jest bezwarunkowo niezbędna. Należy zauważyć, że część gminy położona jest w obszarze Natura 2000, dla którego organy ochrony środowiska są obowiązane do opracowania planów ochrony obszarów Natura 2000. Plany ochrony o których mowa muszą być wprowadzone do zmiany Studium. Zatem dopóki plany te nie zostaną sporządzone, gmina nie widzi konieczności zmiany Studium poprzez dostosowanie go do wymogów art. 10 ustawy, bowiem zmiana jego winna obejmować również zakres merytoryczny planów ochrony obszarów Natura 2000. Do zmiany Studium zostaną również wprowadzone tereny szczególnego zagrożenia powodzią, które zostały udostępnione przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie. Jednakże zmiany te zostaną wprowadzone w sposób kompleksowy, łącznie z pozostałymi obowiązkami ustawowymi”.

(dowód: akta kontroli str. 21-35; 39-40; 176-197)

W Studium zarówno w części tekstowej jak i graficznej nie określono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym oraz nie wskazano jakie rodzaje innych inwestycji przewidziano do rozmieszczenia i na jakiej powierzchni. Ponadto w części opisowej i graficznej, nie zostały wykazane obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

(dowód: akta kontroli str.176)

W myśl art. 10 ust. 2 pkt. 6 ustawy o pizp, w studium określa się w szczególności obszary, na których rozmieszczane będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym.

Pan Krzysztof Zapala – Wójt wyjaśnił, że Studium zostało uchwalone w 2001 r. i jego zapisy opracowane zostały w oparciu o ówczesne istotne ponadlokalne inwestycje celu publicznego ujęte w planie wojewódzkim w takim zakresie jakich inwestycji dotyczyły. Od tego czasu zmiany w *studium*... nie były dokonywane. Obecnie wydawane decyzje celu publicznego na szczeblu lokalnym tj. gminnym takie jak np.: sieć rozdzielcza gazowa średniego ciśnienia, przebudowa sieci napowietrznej nn, budowa oświetlenia ulicznego na odcinku 400 m są celami bieżącymi i nie ma obowiązku ich określania w części graficznej ani tekstowej *studium*... . Skala mapy na której sporządzane jest *studium*... nie pozwala nawet na takie szczegółowe zapisy w zakresie graficznym *studium*.... Brak obowiązku określania w studium lokalnych inwestycji celu publicznego wynika z art. 50 ust.1 ustawy o pizp. Inwestycja celu publicznego lokalizowana jest na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 41)

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

Rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie

Opis stanu
faktycznego

Rejestr mpzp prowadzono w Urzędzie dla poszczególnych miejscowości wchodzących w skład Gminy. Łącznie zawierał on 9 wpisów (dla 5 miejscowości) o uchwaleniu przez Radę Gminy mpzp. Wpisy te, dotyczyły m.in. daty podjęcia uchwał zatwierdzających, pochodziły z lat 2000-2005. Rada Gminy uchwalała nw. mpzp:

- - Uherce Mineralne I - uchwałą nr XVI/122/2000 z dnia 05.06.2000 r.;
- - Uherce Mineralne II - uchwałą nr XVI/123/2000 z dnia 05.06.2000 r.;
- - Wańkowa I - uchwałą nr XVI/124/2000 z dnia 05.06.2000 r.;
- - Rudenka I - uchwałą nr XVI/126/2000 z dnia 05.06.2000 r.;
- - Rudenka II - uchwałą nr XVI/127/2000 z dnia 05.06.2000 r.;
- - Orelec I - uchwałą nr VI/39/2003 z dnia 28.04.2003 r.;
- - Zwierzyn 1/2002 - uchwałą nr VIII/63/2003 z dnia 28.08.2003 r.;
- - Orelec II - uchwałą nr VIII/64/2003 z dnia 28.08.2003 r.;
- - Uherce Mineralne III - uchwałą nr XVI/175/2005 z dnia 30.09.2005 r.

Spośród 9 mpzp obowiązujących na terenie Gminy, 5 z nich Rada Gminy uchwalała przed dniem 31.12.2001 r., tj. datą uchwalenia Studium, 3 plany Rada Gminy uchwalała w 2003 r. i 1 plan w 2005 r.

W okresie objętym kontrolą nie dokonano żadnych nowych wpisów.

Rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę obowiązujących planów nie zawierał żadnych wpisów.

(dowód: akta kontroli str.17-20; 44-48)

Pan Tadeusz Darosz – przewodniczący Rady Gminy oświadczył, że w okresie od dnia 1.01.2009 r. do dnia 5.03.2013 r. nie wpłynęły do Rady Gminy Olszanica żadne wnioski, dotyczące zmian planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Olszanica oraz nie były podejmowane uchwały w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.49)

Obszary Gminy objęte mpzp

Całkowita powierzchnia Gminy wynosi 9.354 ha. Wg stanu na dzień 31.12.2012 r., mpzp objęte zostały tereny Gminy o łącznej powierzchni 18,9 ha, co stanowiło 0,20 % ogólnej powierzchni Gminy. W podziale na rodzaje zabudowy, powierzchnia ta wynosiła odpowiednio:

- zabudowa mieszkaniowa (jednorodzinna): 6,19 ha, tj. 0,07 % pow. Gminy,
- zabudowa usługowa: 3,21 ha, tj. 0,03 % pow. Gminy,
- drogi wewnętrzne: 0,35 ha, tj. 0,004 % pow. Gminy,
- infrastruktura techniczna: 0,33 ha, tj. 0,004 % pow. Gminy,
- inne (tereny: rolnicze, wód powierzchniowych, spływu wód opadowych,
- przeznaczone pod usługi kultu religijnego i zielone): 8,82 ha, tj. 0,09 % pow. Gminy.

(dowód: akta kontroli str.50-51)

W dokumencie pn. *Ocena aktualności Studium /.../* zapisano m.in., że „liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji

inwestycji celu publicznego świadczy, że pokrycie planami miejscowymi nie jest wystarczające przy tak intensywnych działaniach inwestycyjnych".
(dowód: akta kontroli str.32)

W Studium (część opisowa) wskazano dwa obszary (tereny górnicze), dla których istniał obowiązek sporządzenia mpzp, tj.: *Wańkowa I* i *Wola Maćkowa*. W Studium zapisano ponadto, że sporządzenie mpzp obowiązkowe jest dla terenów rolnych lub leśnych przeznaczonych na inne cele, dla terenów nieleśnych przeznaczonych do zalesienia oraz dla terenów przewidzianych dla rozwoju osadnictwa wiejskiego, działalności gospodarczej, inwestycji z zakresu komunikacji i infrastruktury technicznej, szczególnie ze względu na uwarunkowania krajobrazowe, kulturowe, geologiczne, ochrony przeciwpowodziowej i ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 10)

Zgodnie z zapisami Studium, mpzp dla *Wańkowa I* uchwalony został w dniu 5.06.2000 r.

Z dniem 1.01.2002 r., zgodnie z § 1 pkt 5 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 116, poz. 1241 ze zm.), obręb ewidencyjny Wola Maćkowa o powierzchni 283,20 ha, znajdujący się w Gminie Olszanica, został przyłączony do Gminy Ustrzyki Dolne.

(dowód: akta kontroli str.18; 23)

Działania Wójta związane z wprowadzeniem do studium i mpzp obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią.

Pismem z dnia 6.10.2010 r. dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie przekazał do Urzędu opracowanie pn. „Wyznaczenie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią w zlewni Sanu, jako integralny element studium ochrony przeciwpowodziowej”. Napisano w nim m.in., że przekazane materiały należy uwzględnić przy sporządzaniu Studium Gminy, mpzp oraz w decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego (licp) i w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wz). W piśmie tym wyrażono stanowisko o konieczności jak najszybszego wprowadzenia wyników opracowania w życie „gdyż ustawa Prawo Wodne przewiduje na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią zakazy, które w przypadku terenów nieobwałowanych, mogą być egzekwowane dopiero po wprowadzeniu granic tych obszarów do mpzp i ich uprawomocnieniu. Im wcześniej obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią znajdą się w planach miejscowych, tym szybciej nastąpi proces właściwego zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych gmin – mniej będzie również potencjalnych negatywnych konsekwencji przy zagospodarowaniu tych terenów”.

Powyższa informacja z dnia 6.10.2010 r. dyrektora RZGW w Krakowie o wyznaczeniu obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią na terenie Gminy nie spowodowała podjęcia przez Wójta działań w zakresie zmiany Studium i uchwalonych do dnia zakończenia kontroli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str.21-35; 52-54)

Przypadki partycypacji wnioskodawców w kosztach opracowania mpzp.

W okresie objętym kontrolą nie opracowywano mpzp, w tym także z uwagi na brak wniosków o sporządzenie lub zmianę ww. planów.

Koszty opracowania 9 projektów mpzp z lat 2000 -2005 poniosła Gmina.

(dowód: akta kontroli str.17-20; 44-49; 55)

Przestrzeganie przepisów ustawy o pizp, dotyczących zakresu oraz trybu sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego Gminy.

Jak przedstawiono w pkt. powyżej w okresie objętym kontrolą nie przystąpiono do opracowania projektów planów zagospodarowania przestrzennego Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 17-20; 44-49)

Wykonywanie analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy i oceny postępu w opracowaniu mpzp.

Uchwałę w sprawie *Oceny aktualności Studium oraz mpzp* – w wyniku przeprowadzonych przez Wójta analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy oraz po uzyskaniu opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej – Rada Gminy podjęła w dniu 10.11.2010 r. W uchwale zapisano m.in., że Studium jest zgodne z wymogami wynikającymi z przepisów ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami odrębnymi i potrzebami w zakresie rozwoju Gminy, a także uznano pełną aktualność wszystkich mpzp.

W uzasadnieniu do ww. *Oceny* (we wnioskach) zapisano m.in., że:

- - w obrębie zagadnień szczegółowych może zachodzić konieczność zmian w zakresie systemu komunikacyjnego, środowiska przyrodniczego oraz wyznaczenia terenów powodziowych,
- - szczegółowy zakres zmian Studium powinien zostać poprzedzony wnikliwą analizą aktualnych uwarunkowań w odniesieniu do ustaleń, dotyczących układu komunikacyjnego, systemu przyrodniczego (tereny Natura 2000, Park Krajobrazowy Gór Słonne) oraz ustaleń studium ochrony przeciwpowodziowej zlewni rzeki San,
- - konieczna jest budowa systemu ciągłego monitorowania zmian zachodzących w procesie rozwoju przestrzennego Gminy, który na bieżąco pozwoli określać ewentualną konieczność i zasadność zmian polityki oraz instrumentów niezbędnych do jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 21-38)

Pan Krzysztof Zapala – Wójt Gminy, na pytanie czy – poza uchwałą Rady Gminy w sprawie *Oceny aktualności Studium oraz mpzp* – dla prawidłowej realizacji polityki przestrzennej w Gminie, przeprowadzono analizy dotyczące potrzeb, w których miejscowościach i dla jakich inwestycji koniecznym byłoby przystąpienie do opracowania mpzp wyjaśnił, że „dla ustalenia potrzeb w zakresie przystąpienia do opracowywania mpzp bardzo ważnym czynnikiem są składane wnioski lub uwagi pisemne bądź ustne. Daje to rozeznanie Radzie Gminy czy Wójtowi co do aktualnych potrzeb w tym zakresie i ewentualne podjęcie stosownych działań. Opracowywanie dokumentów na które nie ma zapotrzebowania wśród potencjalnych inwestorów, a które pociągają za sobą olbrzymie koszty gminy po prostu nie stać”.

(dowód: akta kontroli str.39-41)

Pan Tadeusz Darosz – przewodniczący Rady Gminy w Olszanicy oświadczył m.in., że Rada Gminy nie otrzymywała w trakcie trwania kadencji żadnych wniosków, wskazujących na zainteresowanie inwestorów opracowywaniem mpzp na terenie gminy. Analiza 9 aktualnych mpzp wskazuje, iż pomimo upływu kilku lat od ich opracowania, na terenach tych nie powstały inwestycje zgodnie z zamierzeniami w nich ustalonymi. Inwestorzy, pomimo posiadania już opracowanych mpzp, nie skorzystali z tych opracowań. Dlatego obecnie wydawane są indywidualne decyzje

o ustaleniu warunków zabudowy zagospodarowania przestrzennego. Z analizy wydanych decyzji wynika, że nie ma jakiegoś szczególnie określonego kierunku, w którym można zakładać potrzebę opracowania mpzp dla terenów położonych w gminie Olszanica. Gmina nie posiada stref uprzemysłowionych, nie posiada też szczególnych uwarunkowań typujących określone tereny lotniskowe, w których mogłyby powstawać pensjonaty, czy też inne wielkogabarytowe budowle. Gmina jest typową gminą rolniczą, objętą ponadto w znacznym obszarze różnymi formami ochrony przyrody (Wschodniobeskidzki Obszar Chronionego Krajobrazu, Natura 2000) co sprawia, że obowiązują na jej terenie szczególne warunki środowiskowe. Mpzp cechuje szczegółowość konkretnych rozwiązań urbanistycznych i w związku z tym opracowanie takiego planu, mogłoby doprowadzić do pominięcia sugestii pojedynczego inwestora, które przy wydawaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy są możliwe do uwzględnienia. „Zapewne istotnymi plusami miejscowych planów jest metodyczne i kompleksowe porządkowanie ładu przestrzennego oraz skrócenie czasu przygotowania inwestycji, lecz z obserwacji analizy stanu faktycznego oraz doświadczenia wynika, że zapotrzebowanie na opracowanie mpzp jest w gminie znikome, a opracowywane decyzje w pełni zaspokajają potrzeby mieszkańców oraz inwestorów zewnętrznych. Jeżeli jednak zajdzie taka potrzeba lub złożony zostanie w tej materii uzasadniony wniosek, Rada zapewne niezwłocznie przystąpi do opracowania mpzp”.

(dowód: akta kontroli str. 58)

Koszty ponoszone przez Gminę na opracowanie Studium i planów zagospodarowania przestrzennego.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła kosztów związanych z opracowaniem Studium oraz mpzp. Pani Lucyna Weremińska – Skarbnik Gminy, po uzyskaniu informacji od osób zatrudnionych w Urzędzie w latach 2000-2005 na stanowisku skarbnika Gminy, oświadczyła, że koszty opracowania Studium i planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2000-2005 w całości poniosła Gmina.

(dowód: akta kontroli str.55)

Ustalone
nieprawidłowo
ści

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

Podejmując w dniu 10.11.2010 r. i w dniu 31.01.2011 r. uchwały w sprawie *Oceny aktualności Studium oraz mpzp* – w których Rada Gminy stwierdziła zgodność Studium z wymogami ustawy o pizp oraz z przepisami odrębnymi i potrzebami w zakresie rozwoju Gminy – nie dokonano jego aktualizacji o dane dotyczące ochrony przeciwpowodziowej, przekazane za pismem z dnia 6.10.2010 r. przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Pan Krzysztof Zapala – Wójt Gminy, na pytanie dlaczego nie dokonano aktualizacji Studium o dane i informacje wynikające z pisma dyrektora RZGW wyjaśnił, że „od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego są uzgadniane z Regionalnym Dyrektorem Gospodarki Wodnej w Krakowie. Po roku 2011 gmina Olszanica nie sporządzała żadnego mpzp, ani też nie sporządzała zmiany dotychczas obowiązujących planów. Jednocześnie w obszarach objętych obowiązującymi mpzp, nie występują tereny szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w przepisach Prawa wodnego”.

(dowód: akta kontroli str.39)

Pismem z dnia 8.12.2010 r. J. Olech – dyrektor Generalny Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (PUW) zwrócił uwagę m.in., że w treści uchwały w sprawie oceny Studium nie wymieniono planów miejscowych, dla których wykonano analizy i oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz wniosł o dokonanie w niej stosownych zmian. Uchwałę w sprawie *Oceny aktualności Studium oraz mpzp*, uwzględniającą zalecenia dyrektora PUW, Rada Gminy podjęła w dniu 31.01.2011 r., uchylając jednocześnie uchwałę Rady z dnia 10.11.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 36)

**Ocena
częstkowa**

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

Opis stanu
faktycznego

Uzgadnianie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy nie dokonywał uzgodnień w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 56-57)

Liczba złożonych wniosków i liczba wydanych decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Według rejestru wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym na terenie Gminy Olszanica w latach 2009-2012 do Urzędu wpłynęło łącznie 27 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (wniosków o ulicp), z tego: w 2009 r. – 3, w 2010 – 11, w 2011 – 6, w 2012 – 7.

W ww. okresie Wójt wydał łącznie 24 decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzji o ulicp), z tego: w 2009 – 2 (dotyczące infrastruktury technicznej, {it}), w 2010 – 9 (7- dotyczących it i 2 – zabudowy usługowej {zu}), w 2011 – 6 (5 it i 1 zu), w 2012 – 7 (5 it, 1 zabudowa towarzysząca funkcji usługowej i 1 usługi). Dwa wnioski podmiotów zewnętrznych z lat 2009 i 2010 zostały przez wnioskodawców wycofane, a jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, ze względu na niedostarczenie brakujących dokumentów.

Rejestr decyzji o ulicp, prowadzono zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385). Zawierał on informacje wymienione w ww. wzorze rejestru, tj.: liczbę porządkową; nazwę organu wydającego decyzję; nr decyzji i datę jej wydania; nazwę i adres wnioskodawcy; rodzaj inwestycji; streszczenie ustaleń decyzji (np. budowa zbiornika przeciwpowodziowego oraz zabezpieczenie brzegów potoku Serednica w Leśnictwie Stefkowa w ramach projektu pn. *Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększenie retencji, utrzymanie potoków i związanej z nimi infrastruktury w dobrym stanie.*; określenie terenu inwestycji (powiat, gmina, obręb, oznaczenie nieruchomości); wygaśnięcie, stwierdzenie nieważności lub zmiana decyzji; uwagi (np. zwolnienie z opłaty skarbowej i wskazanie podstawy prawnej).

Z ujętych w rejestrze 24 decyzji o ulicp wydanych w latach 2009-2012 – 10 zadań realizowała Gmina (budowa oświetlenia, parkingu, sieci kanalizacji sanitarnej, studni wierconej, rozbudowa budynku i garażu Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Urzędu Gminy, przebudowa drogi gminnej), a 14 zadań, realizowanych przez podmioty

zewewnętrzne (budowy: stacji bazowej Polskiej Telefonii Cyfrowej, wiaduktu nad linią PKP, sieci gazowej, linii energetycznych i słupowych stacji transformatorowych, zbiornika przeciwpowodziowego, odbudowa zbiorników małej retencji).

Badaniem objęto próbę 10 decyzji o ulicp (spośród 24 wydanych w latach 2009-2012).

Treść objętych analizą decyzji była zgodna z wymogami określonymi w art. 54 ustawy o pizp. Postępowania w sprawie wydania decyzji o ulicp wszczynano w terminie od 1 do 36 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu. Objęte badaniem decyzje Wójt wydał zgodnie z kompetencjami organu wydającego, zarówno co do zasięgu jak i znaczenia danej inwestycji. Także o wszczęciu jak i o zakończeniu postępowań administracyjnych Wójt powiadamiał w drodze obwieszczeń, które zamieszczano w siedzibie oraz na stronie internetowej Urzędu. W aktach spraw gromadzono przedmiotową dokumentację związaną z wydawanymi decyzjami, w tym wnioski stron o wydanie decyzji, korespondencję w sprawie uzgodnień projektów decyzji z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych, Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad, Starostą Leskim, Podkarpackim Zarządem Dróg Wojewódzkich, analizy warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, projekty decyzji i decyzje z załącznikami (wykazy stron biorących udział w postępowaniu i korespondencje z tymi podmiotami, zwrotne potwierdzenia nadania i odbioru pism i powiadomień), a także od 2012 r. – stosownie do wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. Nr 48) – tzw. metryki sprawy.

Nie stwierdzono odwołań od wydanych przez Wójta decyzji w sprawie ustalenia licp. (dowód: akta kontroli str. 59-90; 159-162)

Dokumentacja każdej z analizowanych decyzji zawierała analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Analizy te sporządzała J. Madej – referent ds. planowania przestrzennego w Urzędzie, z upoważnienia Wójta podpisywała je K. Mysza – kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego niebędąca członkiem właściwej izby zawodowej. Kwalifikacje, przygotowanie i doświadczenie zawodowe ww. osób przedstawiono w pkt. 1 niniejszego wystąpienia. W teczках spraw do każdej z wydanych przez Wójta decyzji, znajdowała się dokumentacja zawierająca uzgodnienia z organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 ustawy o pizp. Uzgodnień dokonano w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej w dalszej treści ustawą k.p.a. Projekty decyzji uzgadniano z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, Podkarpackim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych, Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych, Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad, Starostą Leskim, Podkarpackim Zarządem Dróg Wojewódzkich. Nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania uzgodnień, jak również zawieszenia postępowania. Nie stwierdzono przypadków wydania decyzji przez Wójta bez uprzednio dokonanych uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 59-60; 64; 67-72; 75-79; 89-90; 113-117)

Decyzje wojewody o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Podkarpacki nie wydawał decyzji o ustalenie licp na terenie Gminy Olszanica w trybie art. 51 ust. 2 ustawy o pizp. Nie było też przypadku nałożenia kary finansowej z tytułu niewydania przez Wójta, w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku, decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wszystkie z badanych decyzji o ulicp – przy uwzględnieniu

terminu 21 dni na dokonanie uzgodnienia przez RDOŚ (zgodnie z art. 53 ust. 5c ustawy o pizp) oraz czasu oczekiwania na uzupełnienie wniosku – Wójt wydał w terminie do 65 dni od daty złożenia wniosków.

Po nowelizacji ustawy o pizp, od 17 lipca 2010 r. wojewodowie otrzymali uprawnienie do nałożenia kary pieniężnej za nieterminowe wydanie decyzji o ustalanie licp. Pismem z dnia 15.07.2010 r. Wojewoda Podkarpacki zobowiązał Wójta do przekazywania, w okresach kwartalnych, informacji o rejestrach tych decyzji.

Stosownie do ww. pisma, Gmina przekazywała do PUW informacje o wyżej wymienionych rejestrach.

(dowód: akta kontroli str.56; 94-96; 198-223)

Procedury wydania decyzji o warunkach zabudowy dla terenów nieobjętych mpzp oraz liczba wydanych w oparciu o ww. decyzje pozwoleń na budowę.

W latach 2009-2012 do Urzędu wpłynęło łącznie 206 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, zwanych dalej decyzjami o wz, z tego w 2009 r. do Urzędu wpłynęło 77 wniosków, w 2010 r. – 49, w 2011 r. – 45 i w 2012 r. – 35. W okresie tym Wójt wydał łącznie 184 decyzje, z tego w latach 2009 – 2012 odpowiednio: 73, 43, 38 i 30 decyzji, które objęły powierzchnię ogółem 97,82 ha. Spośród ww. decyzji, 1 z nich dotyczyła realizacji inwestycji na działce położonej na terenie zalewowym w miejscowości Olszanica. Wójt odmówił wydania 1 decyzji na realizację inwestycji na działce położonej na terenach zagrożonych.

Treść objętych analizą decyzji była zgodna z wymogami określonymi w art. 54 ustawy o pizp.

W aktach spraw gromadzono przedmiotową dokumentację związaną z wydawanymi decyzjami, w tym wnioski stron o wydanie decyzji, korespondencję w sprawie uzgodnień projektów decyzji, analizy warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, projekty decyzji i decyzje z załącznikami (wykazy stron biorących udział w postępowaniu i korespondencje z tymi podmiotami, zwrotne potwierdzenia nadania i odbioru pism i powiadomień), a także od 2012 r. – stosownie do wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. Nr 48) – tzw. metryki sprawy.

Spośród 60 zbadanych decyzji w terminie 1 miesiąca od daty złożenia wniosku Wójt wszczął 43 postępowania (71,7 %), w terminie do 2 miesięcy – 16 postępowań i 1 postępowanie wszczął po 142 dniach. W terminie do dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania Wójt wydał 42 decyzje (70 %). Przekroczenie terminu dwóch miesięcy do wydania decyzji wystąpiło w 18 spośród zbadanych 60 postępowań, wynosiło od 2 do 127 dni, z tego: przekroczenie do 30 dni odnotowano w 16 przypadkach, w jednym wynosiło 42 dni i w jednym 127 dni.

Dokumentacja każdej z analizowanych decyzji zawierała analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Analizy te sporządzała J. Madej – referent ds. planowania przestrzennego w Urzędzie, z upoważnienia Wójta podpisywała je K. Mysza – kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego niebędąca członkiem właściwej izby zawodowej.

W żadnym z prowadzonych postępowań o wydanie decyzji w sprawie wz, w przypadku niezalatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 ustawy Kpa, Wójt

nie zawiadamiał stron postępowania o przyczynach zwłoki i nie wskazywał nowego terminu do załatwienia sprawy.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie zgłoszono skarg na sposób prowadzenia postępowań o wydanie decyzji o wz.

W latach 2009-2012 do Urzędu przekazano ogółem 124 kopie decyzji o pozwoleniu na budowę, z tego: w 2009 r. – 21, w 2010 r. – 41, w 2011 r. – 31, w 2012 r. – 31.

(dowód: akta kontroli str. 97-103; 224-228)

Zgodność projektów decyzji o warunkach zabudowy z przepisami art. 60 ust. 4 ustawy o pizp oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp².

Spośród 60 zbadanych decyzji o wz w każdym przypadku projekty decyzji o wz – stosownie do art. 60 ust. 4 ustawy o pizp – sporządzone były przez osobę uprawnioną, tj. M. Puchyr – urbanistkę, wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów. Załącznikami do projektu decyzji były: załącznik nr 1, tj. wynik analizy część tekstowa, dwie mapy: część graficzna projektu decyzji sporządzona na kopii mapy sytuacyjno-wysokościowej w skali 1:1000 oraz załącznik nr 2, tj. wynik analizy – część graficzna, które sporządzone, podpisane i opieczetowane były przez ww. urbanistkę. Załącznikami do decyzji były: załącznik nr 1, tj. wynik analizy część tekstowa, część graficzna decyzji sporządzona na kopii mapy sytuacyjno-wysokościowej w skali 1:1000 oraz załącznik nr 2 do decyzji, tj. wynik analizy – część graficzna, które sporządzone, podpisane i opieczetowane były przez ww. urbanistkę. Do żadnej ze zbadanych akt spraw nie załączono kopii zaświadczeń o przynależności inż. M. Puchyr do stosownej izby zawodowej. Znajdowały się one w odrębnej teczce, a nie w aktach danej sprawy. W aktach spraw znajdowały się ponadto *analizy warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu*, sporządzone – jak w przypadku decyzji o ustaleniu licp – przez J. Madej i podpisane z upoważnienia Wójta Gminy przez K. Myszkę. Analizy te zawierały wyliczenia zabudowy istniejącej wg wskaźników metrycznych, stanowiące podstawy do ustalenia warunków dla nowej zabudowy (przedstawionych wg wskaźników procentowych). W każdej ze zbadanych decyzji o wz, zawarto zapisy o spełnieniu wymogów wynikających z 61 ust. 1 punkty 1-5 ustawy o pizp. Wszystkie poddane analizie decyzje posiadały wzmiankę o sporządzeniu projektu decyzji przez osobę uprawnioną.

(dowód: akta kontroli str.98-102; 113-140)

Zawieszanie postępowań administracyjnych w sprawach o wydanie decyzji o wz z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp.

W latach 2009-2012 nie było przypadków zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o wz z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp na terenie gminy Olszanica. Nie wystąpiły też przypadki wznowienia postępowania i wydania decyzji przez Wójta w sprawie ustalenia wz, w sytuacji gdy w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania, Rada Gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono mpzp lub jego zmiany, ponieważ w okresie objętym

² Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1588

kontrolą Rada Gminy nie podejmowała uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp bądź zmian mpzp.
(dowód: akta kontroli str.56)

Wnioski o wz budowy obiektu handlowego o powierzchni powyżej 400 m².

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły wnioski dotyczące planowanej budowy obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400m².
(dowód: akta kontroli str.106)

Przypadki wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W latach 2009-2012 nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez Wójta wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy bądź wygaśnięcia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
(dowód: akta kontroli str. 57)

Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Rejestr decyzji o wz prowadzony był zarówno w wersji papierowej jak i elektronicznej – stosownie do wzoru rejestru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. *w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego* (Dz. U. Nr 130, poz. 1385). Rejestr zawierał informacje (kolumny) dotyczące: lp; numeru decyzji i daty jej wydania; nazwy i adresu wnioskodawcy; rodzaju inwestycji; streszczenia ustaleń decyzji; określenia terenu inwestycji (gmina, obręb, oznaczenie nieruchomości); wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji oraz uwag. Zapisy treści w poszczególnych kolumnach odpowiadały tytułom tych rubryk. W rubryce pn. *Streszczenie ustaleń decyzji* przykładowo zapisano „Budowa zagrody składającej się z budynku mieszkalnego i gospodarczego, studni kopanej, bezodpływowego zbiornika na ścieki bytowe lub przydomowej oczyszczalni ścieków”. Wpisy w rejestrze dokonywane były narastająco, tj. wg kolejności decyzji (dat wydania), w tym decyzje odmowne oraz decyzje o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia np. z przyczyn niedostarczenia brakujących dokumentów. Rejestr nie zawierał skreśleń bądź niezapisanych rubryk.
(dowód: akta kontroli str.141-144)

Wydawanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy na terenach oznaczonych w ewidencji jako Wp (wody płynące) w strefach przybrzeżnych zbiorników zaporowych.

Wójt Gminy wydał jedną decyzję Nr 06/2012, znak: RRG.6733.06.2012.CP z dnia 20-12-2012 r. o ustaleniu licp na terenie oznaczonym w ewidencji gruntów i budynków jako Wp (wody płynące). Była to decyzja dla przedsięwzięcia inwestycyjnego, dotyczącego budowy zbiornika przeciwpowodziowego oraz zabezpieczenia brzegów potoku Serednica w Leśnictwie Stefkowa, w ramach projektu pn. *Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększenie retencji i utrzymanie potoków i związanej z niej infrastruktury w dobrym stanie* w miejscowości Olszanica, na działce nr ew. 687 oraz na części działki nr ew. 726, obręb – 0001 Olszanica. Wnioskodawcą było Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Nadleśnictwo Ustrzyki Dolne.
(dowód: akta kontroli str.145-150))

Przypadki zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji wz.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o pizp, tj. bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym nie było też przypadku, aby Wójt, w drodze decyzji, nakazał właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu.

(dowód: akta kontroli str.57)

Koszty poniesione przez Gminę na opracowanie projektów decyzji o ustalenie licp, wz, bądź zmian tych decyzji.

Wg uchwały budżetowej na 2009 r. wydatki w dziale 710 *Działalność usługowa* w rozdziale 71004 *Plany zagospodarowania przestrzennego* Gmina zaplanowała w kwocie 25.000 zł, a w latach 2010-2012 odpowiednio po 30.000 zł. W latach 2009-2012 opracowanie projektów ww. decyzji Gmina zlecała – na podstawie umów o dzieło – Pani inż. Małgorzacie Puchyr (Wykonawcy), członkini Okręgowej Izby Urbanistów w Katowicach. W umowach o dzieło z Wykonawcą ustalono m.in., że Gmina wypłaci Wykonawcy wynagrodzenie w wysokości 300 zł brutto za sporządzenie jednego projektu decyzji o wz oraz za wykonanie analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu, zgodnie z art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ustawy o pizp. W 2009 r. – za wykonanie 72 projektów decyzji o wz i 3 projektów o ustaleniu licp – Gmina wypłaciła Wykonawcy 22.500 zł.

W 2010 r., wg umowy o dzieło z dnia 9.03.2010 r., stawka za wykonanie projektu decyzji o wz oraz o projektu decyzji o ustalenie licp wzrosła z 300 zł do 366 zł brutto, a za wykonanie zmiany w powyższych decyzjach kwotę wynagrodzenia ustalono w wysokości 183 zł. Wykonawca, podobnie jak w roku poprzednim, za ww. wynagrodzenie zobowiązany był do sporządzenia analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu. W 2010 r. Gmina wypłaciła Wykonawcy – za wykonanie 39 projektów decyzji o wz, 9 projektów o ustaleniu licp oraz 3 zmiany decyzji - 18.117 zł.

W 2011 r., wg umowy o dzieło z dnia 21.01.2011 r., stawki za wykonanie projektu decyzji o wz oraz o projektu decyzji o ustalenie licp, wzrosły z 366 zł do 369 zł brutto, a za wykonanie zmian – do 184,50 zł. Za wykonanie 44 projektów decyzji o wz, 6 projektów o ustaleniu licp oraz 6 zmian decyzji – Gmina wypłaciła Wykonawcy kwotę 19.557 zł.

W 2012 r. na podstawie umowy z dnia 2.01.2012 r. stawki za wykonanie ww. projektów decyzji pozostały w wysokości jak w 2011 r. Gmina zapłaciła za wykonanie 35 projektów decyzji o wz oraz za 7 projektów decyzji o ustaleniu licp oraz 7 zmian decyzji kwotę w wysokości 16.420,50 zł.

Projekty sporządzone przez Wykonawcę, Gmina każdorazowo odbierała na podstawie sporządzanych wspólnie z Wykonawcą, protokołów zdawczo-odbiorczych. Określano w nich m.in. liczbę przekazywanych Gminie projektów decyzji oraz nazwy podmiotów, dla których projekty decyzji zostały przygotowane. Ponadto ww. protokoły zawierały oświadczenia Wykonawcy o wykonaniu projektów decyzji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Jak przedstawiono w pkt. 12 i 14 niniejszego wystąpienia pokontrolnego dokumentacja każdej z analizowanych decyzji zawierała analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Analizy te sporządzała J. Madej – referent ds. planowania przestrzennego w Urzędzie

(dowód: akta kontroli str. 97; 151; 163-175)

Działalność Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

Zarządzeniem Nr 300/2010 w sprawie powołania składu osobowego Gminnej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej z dnia 12.10.2010 r. Wójt powołał 4 osobową GKUA. Spośród członków Komisji wpisem na listę członków Podkarpackiej Okręgowej Rady Izby Architektów legitymował się Paweł Orlef (wpis nr PK-0231), a wpisem na listę Południowej Okręgowej Izby Urbanistów legitymowała się Anna Potoczny (wpis nr KT 329). Regulamin określał organizację i

tryb działania Komisji, m.in. stanowił on, że Komisja jest organem doradczym Wójta do wydawania opinii o projektach mpzp. Na posiedzeniu, które odbyło się w dniu 29.10.2010 r., Komisja dokonała analizy opinii sporządzonej przez A. Potoczny do opracowania dotyczącego Oceny aktualności Studium /.../ i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Członkowie Komisji złożyli podpisy na ww. opracowaniu, a listę osób uczestniczących w posiedzeniu dołączono do akt sprawy. (dowód: akta kontroli str.152-157)

Kontrole w zakresie kształtowania polityki przestrzennej w Gminie.

W latach 2009-2012 realizacja zadań z zakresu kształtowania polityki przestrzennej w Gminie nie była przedmiotem zarówno kontroli wewnętrznej jak też audytu. Do Urzędu (w ww. okresie) nie wpłynęły skargi, dotyczące problematyki zagospodarowania przestrzennego Gminy. (dowód: akta kontroli str. 56; 158)

Ustalone
nieprawidłowo
ści

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

Część tekstowa analizy warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu sporządzona była przez pracownika Urzędu, tj. Justynę Madej – referenta ds. planowania przestrzennego i z upoważnienia Wójta podpisywana była przez Krystynę Myszkę – kierownika Referatu Rozwoju Gospodarczego, tj. osoby nie posiadające uprawnień urbanistycznych bądź architektonicznych, a tym samym niebędące członkami stosownej izby zawodowej. Wg wyroku WSA w Krakowie z dnia 23.10.2007 r. nr II SA/Kr 289/05 „Analiza jest integralną częścią decyzji ustalającej warunki zabudowy i tak jak sam projekt tej decyzji, również analiza graficzna oraz tekstowa powinna być sporządzona przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów” i zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 27.03.2008 r. nr II SA/Gd 574/07 „Wymóg przynależności osoby sporządzającej projekt decyzji do właściwego samorządu zawodowego należy do grupy przepisów szczególnych poszerzających wymogi k.p.a. odnośnie procedury wydawania decyzji dotyczących treści decyzji nie zawartych w k.p.a. Autorstwo urbanisty lub architekta powinno być udokumentowane w aktach sprawy. Niezachowanie obowiązku przewidzianego w tym przepisie jest rażącym naruszeniem prawa i może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji”.

Pan Krzysztof Zapala – Wójt Gminy wyjaśnił, że w celu sporządzania analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu związanych z wydaniem decyzji o ustaleniu lipc i warunków zabudowy dokonywane były wizje lokalne, w których uczestniczyli: Justyna Madej, Krystyna Myszkę oraz Małgorzata Puchyr – uprawniony urbanista posiadający uprawnienia nr KT-304. Każda analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu posiada załączniki graficzne, w postaci map sytuacyjno – wysokościowych bądź ewidencyjnych, stanowiących integralną część „analizy ...”. Niepodpisywanie przez uprawnionego urbanistę „analizy ...” wynikało z literalnej interpretacji art. 53 ust. 2 ustawy o pizp, z którego treści wynika, że wspomnianej powyżej analizy dokonuje właściwy organ, w tym przypadku jest to Wójt Gminy Olszanica, z ramienia którego działają pracownicy tut. Urzędu

wymienieni powyżej. Wójt wyjaśnił ponadto, że „Pani J. Madej jest inżynierem o specjalizacji planowanie przestrzenne i urbanistyka. Nie posiada jeszcze wprowadzić stosownych uprawnień urbanistycznych, natomiast posiada już niezbędną wiedzę, która w wystarczającym stopniu pozwala do wzięcia udziału w analizie dokumentów. Zdobywane w ten sposób doświadczenie, jest świadomym elementem kształtowanej przez Wójta Gminy polityki kadrowej, która w tym zakresie

ma docelowo przygotować Panią J. Madej do zdobycia pełnych uprawnień urbanistycznych. Wójt Gminy uznał bowiem, iż przygotowywanie wszelkich decyzji, dotyczących planowania przestrzennego przez pracownika Urzędu, posiadającego niezbędne uprawnienia z jednej strony usprawni obsługę Inwestorów, z drugiej zaś, obniży koszty usług zleczanych dotychczas na zewnątrz”. Konsekwencję w realizacji przyjętych w tym zakresie założeń, przedstawiają kolejne etapy rozwoju zawodowego Pani J. Madej, która w 2008 r. rozpoczęła studia na Wydziale Zamiejscowym Szkoły Wyższej im. Bogdana Jańskiego w Chelmie i ukończyła je w 2012 r. z tytułem inżyniera o specjalności planowanie przestrzenne i urbanistyka. W tym samym roku podjęła studia magisterskie na Wyższej Szkole Prawa Administracji w Rzeszowie na specjalności administracja publiczna, które obecnie kontynuuje. W trakcie pracy w urzędzie uczestniczyła także w szeregu szkoleń podnoszących jej wiedzę w zakresie gospodarki przestrzennej. Ponadto, w celu rozpoczęcia praktyki niezbędnej do uzyskania państwowych uprawnień urbanistycznych, pozwalających na samodzielne wykonywanie zawodu urbanisty, w dniu 21.03.2013 roku Pani J. Madej złożyła dokumenty w Południowej Okręgowej Izbie Urbanistycznej z siedzibą w Katowicach (dokumenty w załączeniu). Każda analiza sporządzana była pod ścisłym nadzorem, kontrolą i przy udziale uprawnionego urbanisty, a wyniki analizy do projektu oraz decyzji o warunkach zabudowy wraz z załącznikami były zawsze opracowywane i podpisywane przez uprawnionego urbanistę.

(dowód: akta kontroli str.91-92; 109-112)

W żadnym z prowadzonych postępowań o wydanie decyzji w sprawie wz, w przypadku niezakończania sprawy w terminie określonym w art. 35 ustawy Kpa, Wójt nie wykonał obowiązku nałożonego przepisem art. 36 ustawy Kpa i nie zawiadomił stron postępowania o przyczynach zwłoki i nie wskazał nowego terminu do załatwienia sprawy.

Pan Krzysztof Zapała - Wójt wyjaśnił, że przekroczenie terminów do wszczęcia i wydania decyzji w postępowaniach administracyjnych wynikało z bardzo dużej liczby wniosków złożonych przez Inwestorów. Ponadto spowodowane było brakiem doświadczenia Pani J. Madej, co było też powodem niestosowania przepisów Kpa, dotyczących powiadomienia stron o niezakończaniu spraw w terminie. Wójt wyjaśnił ponadto, że ww. pracownik, dbając o jakość obsługi, utrzymywała z wnioskodawcami stały kontakt telefoniczny, informując ich zarówno o występujących problemach jak też o przebiegu prowadzonego postępowania. Dowodem potwierdzającym przywołany powyżej argument, który świadczy jednocześnie o braku jakichkolwiek zastrzeżeń dotyczących jakości obsługi, może być brak skarg ze strony wnioskodawców na działanie Urzędu w tym zakresie, pomimo przekroczenia terminów wynikających z Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 97-104)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ mimo stwierdzonych nieprawidłowości w działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. 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 Kontroli⁴, wnosi o:

1. Rozważenie możliwości aktualizacji Studium o zagadnienia zawarte w przepisach § 6 i § 7 w punktach rozporządzenia MI oraz o dane dotyczące ochrony przeciwpowodziowej, przekazane za pismem z dnia 6.10.2010 r. przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie.
2. Zamieszczanie w wydawanych przez Wójta decyzjach o ustalenie liczb informacji o załącznikach stanowiących integralną część przedmiotowych decyzji.
3. Sporządzania analiz warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu przez uprawnionego członka stosownej izby samorządu zawodowego.
4. Umieszczanie w aktach spraw dokumentów potwierdzających przynależność osoby, sporządzającej projekty decyzji o ustaleniu liczb oraz decyzji o wz, do stosownej izby urbanistów lub architektów.
5. Przekazywanie stronom postępowań administracyjnych – w przypadkach niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa, informacji o niemożności załatwienia sprawy w terminie ustawowym, przyczynach opóźnienia oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

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.

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.

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

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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, dniakwietnia 2013 r.....
Miejscowość Data

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Robert Szwagiel
doradca techniczny

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
Podpis

.....
Podpis