



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-01-06/2013

P/13/173

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/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. Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer 84447 z dnia 9 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Sędziszowie Małopolskim ul. Rynek, 39-120 Sędziszów Małopolski (Gmina).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Kielb, Burmistrz Miasta i Gminy w Sędziszowie Małopolskim (Burmistrz). (dowód: akta kontroli str.3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Miasta i Gminy Sędziszów Małopolski w zakresie realizacji zadań z zakresu gospodarki przestrzennej w latach 2009-2012.

Uzasadnienie oceny ogólnej

I. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań w aspekcie aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (dalej, Studium) i wprowadzania zmian wynikających z przepisów odrębnych oraz celów związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym.

1.) Uchwalone 25 września 2002 r. Studium (opracowane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²) dwukrotnie zmieniano (w 2007 r. i 2008 r.) w wąskich zakresach, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (dalej, Komisja U-A) Trzecia zmiana Studium została uchwalona 15 listopada 2012 r. (Uchwałą nr XIX/154/12), jednak Wojewoda Podkarpacki (dalej, Wojewoda) rozstrzygnięciem nadzorczym z 21 grudnia 2012 r. stwierdził nieważność ww. Uchwały z uwagi na naruszenie zasad sporządzania Studium. Gmina przekazała wykonawcy Studium (27 grudnia 2012 r.) uwagi Wojewody zawarte w ww. rozstrzygnięciu w celu usunięcia wskazanych nieprawidłowości. Po wniesieniu poprawek, Gmina planuje wznowić procedurę uchwalania III zmiany Studium.

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 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.

Rada Miejska w Sędziszowie Małopolskim (dalej, Rada Miejska), przyjęła przedstawione przez Burmistrza i pozytywnie zaopiniowane przez Komisję U-A wyniki analiz i ocen dotyczących aktualności Studium, za okres od 2002 r. do sierpnia 2006 r. i od 2006 r. do sierpnia 2010 r. Rada Miejska dwukrotnie podjęła uchwały³ w sprawie stwierdzenia aktualności Studium w kontekście zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i Gminy Sędziszów Małopolski i w aspekcie obecnych potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego. W Uchwale nr XXXIII/318/06 z 26 września 2006 r. stwierdzono co prawda brak aktualności Studium w zakresie wymogów art. 10 ust. 2 pkt 8, 12, 13, 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym⁴ (dalej, ustawa o planowaniu), ale równocześnie ustalono, iż stopień dezaktualizacji Studium umożliwia jego funkcjonowanie jako dokumentu stanowiącego podstawę realizacji polityki przestrzennej Gminy.

Ustalono, że do końca 2012 r. nie doprowadzono Studium do zgodności z wymogami art. 10 ustawy o planowaniu, tj. m. in.: nie określono obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, miejsca lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, co stoi w sprzeczności z art. 10 ust. 2 pkt 8, 11 ww. ustawy. Było to niezgodne z art. 33 ww. ustawy zobowiązującego do zmiany Studium w przypadku zmiany ustaw. Poza tym oznaczenia, nazewnictwo i standardy użyte przy sporządzaniu projektu Studium uniemożliwiały jednoznaczne powiązanie części tekstowej Studium z rysunkiem Studium, co było niezgodne z §7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁵ (dalej, rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium).

2.) Postępowania dotyczące rozpatrywania wniosków w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej, mpzp) terenów leśnych i przeznaczonych pod zalesienie (w 2012 r.), w ocenie NIK prowadzono nieprawidłowo gdyż niepowiadomiono stron o załatwieniu sprawy, nie wysyłano informacji o sposobie załatwienia sprawy, niedotrzymywano terminów załatwiania spraw określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej, kpa), tj. bez zbędnej zwłoki i nie później niż w ciągu miesiąca, i tak: w 2012 r. 119 osób złożyło wnioski o zmianę mpzp terenów leśnych i przeznaczonych pod zalesienie. Tylko do 8 osób Gmina wystosowała pisma informujące o dalszym toku postępowania. Do zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 8 lutego 2013 r.) 111 wnioskodawców (tj. 93,3%) nie zostało poinformowanych o sposobie załatwienia spraw złożonych wniosków, co stoi w sprzeczności z art. 35 §1 kpa, w świetle którego organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. W myśl art. 36 ust. §1 kpa o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa lub w przepisach szczególnych, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

³ Uchwała nr XXXIII/318/06 Rady Miejskiej w Sędziszowie Małopolskim z dnia 26 września 2006 r. w sprawie oceny aktualności Studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sędziszów Małopolski i Uchwała nr XXXVII/343/10 Rady Miejskiej w Sędziszowie Małopolskim z dnia 30 września 2010 r. w sprawie oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Sędziszów małopolski w latach 2006-2010.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233

⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071

Wszyscy, którzy w latach 2008-2012 złożyli ww. wnioski (ogółem wpłynęło ich 145) nie uzyskali żadnych pisemnych informacji w kwestii sporządzenia i/lub zmiany mpzp terenów leśnych i przeznaczonych pod zalesienie, co wskazuje na rażącą opieszałość Gminy w załatwianiu ww. spraw i przewlekłość postępowania.

3.) Zarówno w Studium jak i w mpzp nie zostały wprowadzone obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez Dyrektora Regionalnego zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej, RZGW) na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – prawo wodne⁷. Tereny te obejmowały niewielki obszar w południowo-zachodniej części miejscowości Borek Wielki. Burmistrz nie podejmował działań wynikających z ww. ustawy i nie wprowadził stosownych zapisów ani do Studium ani do mpzp. Było to niezgodne z przepisem art. 10 ust. 2 pkt. 11 i art. 15 ust. 2 pkt. 7 w związku z art. 33 ustawy (w zakresie obowiązkowego określenia w mpzp obszarów szczególnego zagrożenia powodzią) ustawy o planowaniu.

4.) Organ wykonawczy Gminy nie opracował wieloletnich programów sporządzania mpzp, do wykonania czego zobligowany był przepisem art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu. Przyczyną niewypełnienia tego obowiązku były ograniczone środki finansowe Gminy przeznaczone na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

II. NiK ocenia pozytywnie stosowanie procedur związanych z uchwalaniem mpzp w Gminie, finansowanie tych przedsięwzięć oraz prowadzenie rejestrów zarówno mpzp jak i wniosków o ich uchwalenie.

Na terenie Miasta i Gminy Sędziszów Małopolski obowiązywały 34 mpzp, w tym 3 zostały opracowane w latach 2009-2012. Według stanu na 1 stycznia 2009 r. mpzp objęto powierzchnię 4625,141 ha co stanowiło 30,02% całkowitej powierzchni Gminy. Natomiast na dzień 31 grudnia 2012 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 4657,9411ha i 30,24%. Pokrycie powierzchni Gminy wzrosło zatem o 0,22 pkt procentowego. Największy wzrost powierzchni objętej mpzp dotyczył dróg i wynosił od 5,6 ha na 1 stycznia 2009 r. do 19,00 ha na 31 grudnia 2012 r. (wzrost o 0,084 pkt procentowego.) Wszystkie objęte badaniem mpzp zostały sporządzone przez biegłego w zakresie sporządzania ocen oddziaływania oraz prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko, stosownie do wymogów art. 17 ustawy o planowaniu i w myśl art. 20 tej ustawy posiadały wymagany zakres części tekstowej, będący treścią uchwały i graficznej, które wraz z wymaganymi rozstrzygnięciami stanowiły załączniki do uchwały. Przy sporządzaniu ww. mpzp uwzględniono ustalenia Studium w myśl art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu. Koszty sporządzania mpzp w badanym okresie finansowano ze środków zarezerwowanych na ten cel w budżecie Gminy, stosownie do treści art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu. Gmina wywiązywała się z nałożonego obowiązku wynikającego z art. 31 ust. 1 ww. ustawy i prowadziła rejestry mpzp oraz wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp - w porządku chronologicznym.

III. NiK ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (dalej, decyzje o wz) i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej, decyzje o licp) z uwagi na nierzetelne procedowanie objętych badaniem spraw, i tak:

- decyzje o licp i o wz ewidencjonowano niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159

inwestycji celu publicznego⁸ (dalej, rozporządzenie w sprawie wzoru rejestru decyzji). Uchybienia polegały m.in. na tym, że kolumny w ww. ewidencji były opisane w sposób odbiegający od ustalonego wzoru zawartego w załączniku nr 1 i 3 do ww. rozporządzenia, ponadto tabele opisowe nie zawierały kolumny „streszczenie ustaleń decyzji”.

-nie przestrzegano terminów kpa przy wydaniu decyzji o wz i o licp. Na 80 decyzji o wz objętych sprawdzeniem, w 76 przypadkach (tj. 95%) decyzje te wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosków, bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki (wynosiła ona od 11 dni-decyzja nr PPiGG.7331/M/M/19/10 z 14.09.2010 r. do 178 dni-decyzja nr PPiGG.7331/S/M/7/2010 z 29.09.2010 r.). Jedna z 12 objętych badaniem decyzji o licp, (tj. 8,3%) (numer PPiGG.7331/P/CP/9/09 z 02.09.2009 r.) została wydana 126 dni od daty złożenia wniosku (tj. 29.04.2009 r.), bez powiadomienia strony o przyczynach zwłoki, (która wynosiła 96 dni) oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. Było to niezgodne odpowiednio z art. 35 §1 i 3 i art. 36 §1 kpa w świetle których organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, załatwianie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy (...), a o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 organ jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy,

- nie przekazywano przez organ Gminy Marszałkowi Województwa Podkarpackiego wydanych decyzji o licp, co było niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, w terminie 7 dni od dnia ich wydania,

-niestarannie prowadzono akta spraw związanych z wydaniem decyzji o wz, które w 10 przypadkach na 80 badanych (tj. 12,5%) nie zawierały załączników graficznych do projektu decyzji,

-nie umieszczano w aktach sprawy dokumentów potwierdzających sporządzenie projektu decyzji przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów,

-stwierdzono brak matematycznych wyliczeń, w analizach architektoniczno-urbanistycznych (dalej, analizy a-u), wskaźników zabudowy istniejącej, na podstawie których ustala się warunki nowej zabudowy. W myśl §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczącej nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁹ (dalej, rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy) wskaźnik wielkości nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. We wszystkich 80 badanych decyzjach, analizy a-u nie zawierały matematycznych wywodów, z których wynikałoby na jakiej podstawie te wskaźniki zostały wyliczone i z jakich uwarunkowań wynikają, podawane są wartości „gotowe”, już uśrednione. W zaistniałej sytuacji poddane jest pod wątpliwość NiK prawidłowość sprawdzenia przez Gminę projektów decyzji i zawartych w nich parametrów wielkości nowej zabudowy.

⁸ Dz. U. z 2004 r. nr 130, poz. 1385

⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1588

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w aspekcie aktualizacji i wprowadzania zmian wynikających z przepisów odrębnych oraz celów związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym.

Opis stanu
faktycznego

1) Zadania z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej są realizowane w Gminie w referacie planowania przestrzennego i gospodarki gruntami, (dalej, referat planowania przestrzennego) przez 3 osoby. Pracownicy posiadają wyższe wykształcenie na kierunkach: administracja, inżynieria środowiska i budownictwo lądowe. W zakresie zadań tych pracowników jest m.in. załatwianie spraw związanych z: opracowaniem i zmianami mpzp, ze zmianami Studium Gminy, dokonywanie ocen aktualności Studium i obowiązujących mpzp i przedstawienie Radzie Miejskiej co najmniej raz w okresie kadencji celem podjęcia uchwały, załatwianie spraw związanych z wydawaniem decyzji o wz i decyzji o lcp, prowadzenie rejestru ww. decyzji wydanych decyzji. Pracownicy ww. odbyli w latach 2010-2012 szkolenia m.in. z planowania i zagospodarowania przestrzennego, zagospodarowania przestrzennego na podstawie decyzji administracyjnych, kodeksu postępowania administracyjnego, ustalania warunków zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, zamówień publicznych. Ogółem w ww. wyżej okresie każdy z pracowników odbył odpowiednio 9, 8 i 10 szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 7-28)

2) Rada Miejska uchwaliła Studium 25 września 2002 r. (Uchwała Rady Miejskiej Nr XL/297/02). Studium składa się z części tekstowej, w skład której wchodzi: Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym: Diagnoza, Ekofizjografia, Studium Krajobrazu Kulturowego i Podstawy polityki przestrzennej gminy i kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz z części graficznej w skład której wchodzi plansza Studium w skali 1:10 000. W Studium uwzględniono uwarunkowania wynikające z art. 10 ust. 1, pkt od 1 do 14, w tym m. in.: dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu, stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, stan dziedzictwa kulturowego i zabytków, potrzeby i możliwości rozwoju gminy. Kwestie te są zawarte w poszczególnych rozdziałach opracowania Studium.

Studium zostało zaktualizowane dwukrotnie, tj. 24 października 2006 r. (Uchwała Rady Miejskiej z 24 października 2006 r.) i 28 grudnia 2007 r. (Uchwała Rady Miejskiej z 28 grudnia 2007r.). Zmian dokonano w wąskich zakresach, tj.:

- Pierwsza zmiana polegała na określeniu trzech dodatkowych obszarów wskazanych do zainwestowania w miejscowości Ruda – pod usługi (U), w miejscowości Czarna Sędziszowska – na cele przemysłowo-usługowe (PU), w miejscowości Wolica Piaskowa – do celów mieszkaniowych z zabudową niską i usługami (MN). W wyniku tej zmiany tekst Studium pozostał w brzmieniu pierwotnym, z uwagi na fakt, iż w odniesieniu do obszarów oznaczonych na rysunku ww. symbolami, aktualne pozostawały ustalenia zawarte w tekście i odnoszące się do innych obszarów oznaczonych takimi samymi symbolami.
- Druga zmiana dotyczyła określenia obszaru rolnego (o powierzchni 105,89 ha) stanowiącego kompleks gruntów rolnych wysokiej klasy

bonitacyjnej z zakazem zabudowy w miejscowości Góra Ropczycka. Zmiana została dokonana na wniosek użytkownika tych gruntów.

Po podjęciu uchwał przez Radę Miejską odpowiednio 30 listopada 2005 r. i 31 maja 2007 r. o przystąpieniu do sporządzania Studium, Burmistrz podjął czynności o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu. Obydwa projekty zmian Studium zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję U-A, którą powołał Burmistrz Zarządzeniem Nr 110/03 15 grudnia 2003 r.

(dowód: akta kontroli, str. 29-61, 75-77)

Trzecia zmiana Studium została uchwalona 15 listopada 2012 r. przez Radę Miejską Uchwałą nr XIX/154/12, jednak Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z 21 grudnia 2012 r. stwierdził nieważność ww. Uchwały z uwagi na naruszenie zasad i trybu sporządzania Studium. Rozstrzygnięcie to Gmina przekazała 27 grudnia 2012 r. do Wykonawcy Studium celem usunięcia wskazanych przez Wojewodę nieprawidłowości. Zbigniew Ciołek, kierownik referatu planowania poinformował, że po usunięciu ww. nieprawidłowości nastąpi wznowienie procedury uchwalania III zmiany Studium.

(dowód: akta kontroli, str. 139-144, 232)

W latach 2002-2010 Burmistrz dwukrotnie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy oraz oceny postępów w opracowywaniu mpzp i stosownie do treści art. 32 ust. 1 i 2 ww. ustawy, po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej Komisji U-A odpowiednio 25 września 2006 r. i 16 września 2010 r. i przekazał wyniki tych analiz Radzie Miejskiej, która je przyjęła. Rada Miejska Uchwałami nr XXXIII/318/06 z 26 września 2006 r., Nr XXXIII/319/06 z 26 września 2006 r. i Nr XXXVII/343/10 z 30 września 2010 r. stwierdziła aktualność Studium z 25 września 2002 r. z późniejszymi zmianami.

(dowód: akta kontroli, str. 62-74, 78-83)

3) Stosownie do przepisów art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu w Gminie prowadzono rejestr mpzp w podziale na mpzp, które opracowane zostały na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (18 sztuk mpzp) i ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu (16 sztuk mpzp). Odrębnie prowadzono rejestry wniosków o sporządzenie mpzp oraz ich zmianę. Prowadzona ewidencja mpzp była źródłem informacji, takich jak: powierzchnia terenu objęta mpzp, data uchwalenia i ogłoszenia mpzp w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego oraz przeznaczenie terenu objętego mpzp. Z rejestru wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp można uzyskać dane o wnioskodawcy, działce ewidencyjnej, terminie wpływu wniosku do Gminy i sposobie załatwienia sprawy. Ewidencja wniosków została podzielona na trzy kategorie, tj. sporządzenie mpzp, zmiana mpzp oraz zmiana mpzp terenów leśnych i przeznaczonych pod zalesienie – w tym oddzielnie włączenie terenów pod zalesienie lub ich wyłączenie. Do referatu planowania wpłynęło po jednym ww. wniosku w 2011 r. i 2012 r. o sporządzenie mpzp oraz jeden wniosek o zmianę mpzp. Strony zostały poinformowane pisemnie o sposobie rozpatrzenia sprawy w terminach, odpowiednio: 2, 28, 9 dni. W obydwu wnioskach wnioskodawcy zwracali się do Burmistrza o sporządzenie mpzp dla dwóch działek ewidencyjnych w celu prowadzenia działalności usługowej. Jeden z nich został rozpatrzony pozytywnie (wniosek P. M. zam. w Sędziszowie Młp.), drugi negatywnie (wniosek M i D. Z. zam. Mrowla). W wysłanym piśmie do pana P. M., w uzasadnieniu, Elżbieta Świniuch, Zastępca Burmistrza napisała, że wniosek będzie rozpatrzony pozytywnie, pomimo, iż wymagane będzie w tej sprawie opracowanie mpzp dla obszaru działek ewidencyjnych nr 427 i 436 obręb Cierpisz, a także zmiana Studium, gdyż opracowywany mpzp i przewidywane w nim

rozwiązania powinny być zgodne z ustaleniami Studium. Drugi wniosek dotyczący działek ewidencyjnych 855/3 i 855/4 - obręb Sędziszów Małopolski panów M. i D. Z. był rozpatrzony negatywnie, a w uzasadnieniu takiego stanowiska Burmistrz podał m. in., to, że działki te znajdują się na obszarze wymagającym sporządzenia mpzp, co wymaga zarezerwowania środków finansowych w budżecie Gminy. W 2011 r. jeden wnioskodawca ubiegał się o zmianę mpzp w odniesieniu do jednej działki, sprawa została rozpatrzona negatywnie z uwagi na fakt, iż wskazane we wniosku przeznaczenie tej działki było sprzeczne z ustaleniami mpzp.

(dowód: akta kontroli, str. 84-125)

W latach 2008-2012 do Gminy wpłynęło ogółem 145 wniosków o zmianę mpzp terenów leśnych i przeznaczonych pod zalesienie. W lutym 2012 r. Burmistrz wystosował do mieszkańców Gminy obwieszczenie, że zamierza się przystąpić do zmiany mpzp terenów leśnych i przeznaczonych do zalesienia oraz o możliwości składania przez zainteresowane osoby wniosków o zmianę mpzp w ww. zakresie w terminie do 31 grudnia 2012 r. Efektem tego działania było złożenie w 2012 r. 119 wniosków. Wnioskodawcy, którzy w latach 2008-2011 złożyli ww. wnioski otrzymali pisemne informacje o przyczynach niezakończona sprawy i dalszym toku postępowania. Czas, jaki upłynął pomiędzy złożeniem wniosków a pisemnym poinformowaniem wnioskodawców o stanie sprawy, nie przekroczył w żadnym przypadku 30 dni. W 2012 r. tylko 8 osób uzyskało pisma o informujące o sposobie rozpatrzenia ich sprawy, co stanowiło 6,7 % wszystkich wnioskujących o zmianę mpzp terenów leśnych i przeznaczonych do zalesienia. W tym okresie do Biura Rady wpłynęło 5 wniosków, z czego 2 dotyczyły zmiany mpzp i po jednym w sprawie sporządzenia mpzp, odstąpienia od sporządzenia mpzp i zmiany Studium. Wnioskodawcy zostali pisemnie poinformowani przez Gminę o sposobie rozpatrzenia ich spraw, w 3 przypadkach Rada Miejska podjęła stosowne uchwały. Wszystkie wnioski Rada Miejska rozpatrzyła negatywnie.

(dowód: akta kontroli, str. 104-125)

W latach 1996-2011 w Gminie sporządzono 34 mpzp, w tym w okresie od 1996 r. do 1999 r. i w 2003 r. i w 2010 r. opracowano po jednym mpzp, w 2000 r., 2008 r. i 2011 r. wykonano po dwa mpzp., najwięcej tych planów sporządzono w 2004 r. i 2006 r. odpowiednio po 5 i 6 mpzp. W ogóle mpzp nie były sporządzane w 2005 r. 2007 r. 2009 r. i 2012 r. Całkowita powierzchnia Gminy wynosiła 15404,9902 ha, łączna powierzchnia Gminy objęta mpzp wynosiła 4.657,941 ha, co stanowiło 30,2% jej obszaru. Powierzchnia terenów ujętych w mpzp pod zabudowę jednorodzinną wynosiła 36,01 ha, zabudowę wielorodzinną – 8,52 ha, pod usługi – 21,63 ha pod zabudowę produkcyjną – 3,45 ha. Obszary wymagające sporządzenia mpzp wskazane w Studium obejmowały:

- tereny Sędziszowa Małopolskiego – wydzielone zostały trzy kompleksy o powierzchni 50 ha, 34 ha i 23 ha (na tym terenie opracowano mpzp nr 3/2002 o powierzchni 2,75 ha oraz mpzp nr 4/2002 o powierzchni 18,17 ha)
- miejscowość Góra Ropczycka – obszar o powierzchni 40 ha (aktualnie przygotowywany jest do uchwalenia projekt mpzp obejmujący powierzchnię 23,5 ha)
- Miejscowość Borek Wielki – o powierzchni 80 ha

W latach 2009-2012 Rada Miejska podjęła 8 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia mpzp, 5 uchwał o uchwaleniu mpzp, 2 uchwały o odstąpieniu od sporządzenia mpzp i jedną o przystąpieniu do zmiany mpzp. W badanym okresie

Rada Miejska podjęła następujące uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp ze względu na ustalenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu w związku z potrzebami i uwarunkowaniami występującymi na tym terenie: Uchwała nr XXV/248/09 – Będziemyśl, Uchwała nr XXV/249/09 - Borek Wielki, Uchwała nr XXV/250/09 - Borek Wielki, Uchwała nr XXV/251/09 - Czarna Sędziszowska. W okresie objętym kontrolą uchwalono 3 mpzp, tj.: Uchwała nr XXXIX/366/10 z 9 listopada 2010 r. (mpzp terenu parkingu w Sędziszowie Małopolskim, przy ul. Fabrycznej-nr działki ewidencyjnej 476/13, powierzchnia objęta mpzp-0,7219 ha), Uchwała nr IV/23/11 z 16 lutego 2011 r. (mpzp przy ul. Wyspiańskiego w Sędziszowie Małopolskim, nr działki ewidencyjnej-1559, powierzchnia objęta mpzp-0,0782 ha), Uchwała nr V/29/11 z 31 marca 2011 r. (mpzp terenu dla drogi łączącej autostradę A4 z drogą krajową nr 4 na odcinku przebiegającym przez Borek Wielki, powierzchnia objęta mpzp-32 ha). Ustalenia Studium były wiążące przy przystępowaniu do sporządzania mpzp w badanym okresie. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska podjęła 2 uchwały (nr XXII/220/09 i III/13/10 w sprawie odstąpienia od sporządzenia mpzp odpowiednio dla terenu górniczego Cierpisz i Czarna Sędziszowska (na wniosek Zakładu Nafty i Gazu) oraz dla terenu Góra Ropczycka (na wniosek Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa), w obydwu przypadkach z uwagi na nieznaczne szkodliwe oddziaływanie na środowisko terenów górniczych. W 2012 r. Rada Miejska uchwaliła 2 mpzp, tj: dla obszaru o powierzchni 95 ha w miejscowości Borek Wielki (Uchwała nr XIX/155/12 z 15 listopada 2012 r.) – rozwój usług i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz obszaru o powierzchni 0,3 ha w miejscowości Czarna Sędziszowska (Uchwała nr XIX/156/12 z 15 listopada 2012 r.) – ustalenie zasad zagospodarowania i zabudowy terenu - na rolniczej przestrzeni produkcyjnej projektowana jest funkcja usług. Jednak Wojewoda 21 grudnia 2012 r. stwierdził nieważność dwóch uchwał o numerach XIX/155/12 i XIX/156/12 w sprawie uchwalenia mpzp w miejscowościach odpowiednio Borek Wielki i Czarna Sędziszowska. Wojewoda w rozstrzygnięciach nadzorczych (nr P.II.4131.2.149.2012 i P.II.4131.2.148.2012) podkreślił, że ww. uchwały naruszyły zasady i tryb sporządzania mpzp, wobec czego ma tu zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu, w myśl którego naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

(dowód: akta kontroli, str.84-91, 126-131, 134-138, 145-161)

Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią zostały zatwierdzone przez Dyrektora RZGW 3 grudnia 2010 r. Stosownie do treści tego opracowania, które stanowiło dopiero I etap ochrony przeciwpowodziowej, tereny te obejmowały niewielki obszar w południowo-zachodniej części miejscowości Borek Wielki. W listopadzie 2012 r. wpłynęło kolejne opracowanie w tej materii – zaktualizowane, obejmujące w dalszym ciągu ten sam obszar Gminy.

(dowód: akta kontroli, str.70-74, 133)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące od 25 września 2002 r. Studium zostało opracowane na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Do 31 stycznia 2013 r. Studium nie zostało zaktualizowane zgodnie z wymogami art. 10 ustawy o planowaniu. Zagadnienia z katalogu zawartego w art. 10 ust. 1 i 2 są ogólne, rozproszone w całym opracowaniu tekstowym Studium.

Brak jest odniesienia zarówno w części informacyjnej jak i regulacyjnej Studium do następujących kwestii, i tak:

W Studium nie określono elementów, o których mowa w art. 10 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy, tj.:

- Wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej – pkt 15
- Obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie odrębnych przepisów, w tym obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz obszarów przestrzeni publicznej – pkt 8
- Obszarów szczególnego zagrożenia powodzią – pkt 11
- Obiektów lub obszarów dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny – pkt 12
- Obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych – pkt 13
- Granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych – pkt 15

Ponadto, część tekstowa Studium tj. „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy Sędziszów Młp.” oraz „Podstawa Polityki Przestrzennej Gminy i Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego” nie została oznakowana w sposób wskazujący na spójność z Uchwałą w sprawie uchwalenia Studium. Oznaczenia, nazewnictwo i standardy użyte przy sporządzaniu projektu Studium uniemożliwiają jednoznaczne powiązanie części tekstowej Studium z rysunkiem Studium, co było niezgodne z §7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium.

W wyjaśnieniu Zbigniew Ciołek, kierownik referatu planowania podał m. in., że analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy wykazała, że zagospodarowanie następuje zgodnie z założonymi kierunkami zawartymi w Studium, które jest aktualne, jako dokument stanowiący podstawę polityki przestrzennej. Brak zgodności z ustawą o planowaniu z 2003 r. dotyczy jedynie formy Studium, a nie jego merytorycznej treści. Dodał, że mając na uwadze wyniki analiz i ocen zmian w zagospodarowaniu przestrzennym dokonane przez Komisję U-A, postanowiono na chwilę obecną nie podejmować działań zmierzających do kompleksowej zmiany Studium z uwagi na m. in. koszty sporządzenia zmiany Studium.

(dowód: akta kontroli, str. 57-61, 70-74, 162-165)

2 111 wnioskodawców ze 119 (tj. 93.3%), którzy w 2012 r. złożyli wnioski o zmianę mpzp terenów leśnych i przeznaczonych pod zalesienie zostali poinformowani ustnie, przy składaniu wniosków, o sposobie załatwienia sprawy i toku dalszego postępowania po podjęciu przez Radę Miejską uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany mpzp terenów leśnych i przeznaczonych do zalesienia. Było to niezgodne z art. 14 §1 kpa, który określa, iż sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Wprawdzie §2 ww. ustawy dopuszcza załatwianie spraw w formie ustnej, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, ale wówczas zarówno treść jak i istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej

przez stronę adnotacji. W odniesieniu do ww. wniosków takiego załatwienia sprawy jednak nie zastosowano. Ponadto niezałatwienie spraw wniosków o zmianę mpzp terenów leśnych i przeznaczonych pod zalesienie i niepoinformowanie o tym stron było niezgodne z przepisami art. 35 §1 w związku z art. 36 w świetle których, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Stosownie do uregulowań art. 36 ww. ustawy organ podaje z urzędu przyczyny zwłoki w załatwieniu sprawy oraz wyznacza nowy termin jej załatwienia. Nie później niż w terminie miesiąca organ administracji publicznej jest obowiązany załatwić sprawę wymagającą postępowania wyjaśniającego, która nie jest jednocześnie sprawą szczególnie skomplikowaną. Zmiany mpzp w zakresie przeznaczenia i/lub wyłączenia gruntów rolnych do zalesienia nie należy kwalifikować do spraw szczególnie skomplikowanych, gdyż polityka przestrzenna Gminy została określona w Studium, a ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych w myśl art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu. To Studium określa m. in. kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, o czym mowa w art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu. Wszyscy wnioskodawcy, tj. 145 osób, którzy w latach 2008-2012 wnioskowali o sporządzenie i/lub zmiany mpzp terenów leśnych przeznaczonych pod zalesienie do dnia zakończenia kontroli nie uzyskali żadnych informacji w ww. kwestii. Wskazuje to na rażącą opieszałość urzędu w załatwianiu ww. spraw w Gminie.

W wyjaśnieniu Zbigniew Ciołek, kierownik referatu planowania podał m.in., że: na etapie ogłoszenia i zbierania wniosków strony były na bieżąco ustnie informowane, że ich wnioski zostaną zarejestrowane w Urzędzie, a ostateczne rozpatrzenie nastąpi po podjęciu w 2013 r. uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany mpzp, wyłonieniu projektanta i szczegółowym przeanalizowaniu każdej sprawy. Dodał, że wnioskodawcy otrzymają pisemne odpowiedzi po zrealizowaniu przez Gminę stosownych procedur. Zdaniem kierownika zmiana mpzp nie jest typowym postępowaniem wnioskowym i nie może zostać załatwiona zgodnie z kpa bez zbędnej zwłoki, gdyż jest to proces długotrwały.

(dowód: akta kontroli, str. 104-116, 122-125, 167-171)

3 Zarówno w Studium jak i w mpzp nie zostały naniesione obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez Dyrektora RZGW na podstawie ustawy prawo wodne. Burmistrz nie podejmował działań wynikających z ww. ustawy i nie wprowadził stosownych zapisów ani do Studium ani do mpzp. Było to niezgodne z przepisem art. 10 ust. 2 pkt. 11 i art. 15 ust. 1 pkt. 7 (w zakresie obowiązkowego określenia w mpzp obszarów szczególnego zagrożenia powodzią) w związku z art. 33 ustawy o planowaniu. W wyjaśnieniu kierownik referatu planowania podał m. in., że po przeanalizowaniu otrzymanej dokumentacji od Dyrektora RZGW, w której określone zostały obszary poszczególnych zlewni i granice zalewów o prawdopodobieństwie występowania wód 100-letnich, 200-letnich oraz 500-letnich, stwierdzono, że nie występuje i nie zachodzi potrzeba wprowadzania zmian w wymaganym aspekcie w dokumentach planistycznych. Ponadto podczas przeprowadzania oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy w 2010 r. nie można było przeanalizować wprowadzenia do Studium i mpzp obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, ponieważ na dzień ich oceny tj. 30 września 2010 r. ww. obszary nie były zatwierdzone przez Dyrektora RZGW. Opracowanie to zostało zatwierdzone dopiero 3 grudnia 2010 r. Dodał, że zapisy map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego będą na bieżąco weryfikowane i uwzględniane w decyzjach o wz i licp, a także w mpzp.

(dowód: akta kontroli, str.70-74, 133-134)

4 W Gminie nie zostały opracowane wieloletnie programy sporządzania mpzp. Było to niezgodne z art. 32 ust 1 ustawy o planowaniu w myśl którego, w celu aktualizacji Studium i planów miejscowych burmistrz dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium (...) oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Jako przyczynę niewypełnienia tego obowiązku, kierownik referatu planowania podał ograniczone środki finansowe przeznaczone na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Dodał, że corocznie przewidywano w planie finansowym gminy środki finansowe na sporządzenie mpzp-koniecznych dla gminy z uwagi na wymóg uporządkowania ładu przestrzennego terenów, jak również sporządzenia mpzp wyznaczonych w Studium .

(dowód: akta kontroli, str.172-173)

Ocena częściowa

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

2. Stosowanie procedur związanych z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) gmin, finansowanie tych przedsięwzięć, realizacja obowiązków wynikających z przepisów odrębnych (uchwalanie mpzp dla terenów inwersyjnych zagrożonych powodzią i osuwaniem mas ziemnych oraz prowadzenie rejestrów mpzp i wniosków o uchwalenie planów. Dochody gminy z tytułu opłat planistycznych.

Opis stanu faktycznego

Przystąpienie do opracowania mpzp nie było uwarunkowane partycypacją w kosztach ich sporządzenia wnioskodawcy, przyszli inwestorzy czy też właściciele nieruchomości nie byli obciążani opłatami opracowania projektów. Koszty sporządzania mpzp obciążały wyłącznie budżet Gminy, w myśl art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 132)

W latach 1996-2012 sporządzonych zostało 37 mpzp, z tego 34 obowiązywały, gdyż 2 mpzp zostały zastąpione innymi, a jednego Rada Miejska nie zatwierdziła, tj.:

- mpzp nr 3/2000, obejmujący powierzchnię 0,57 ha, zastąpił mpzp nr 1/2008 (teren stacji redukcyjno-pomiarowej gazu z dojazdem w Sędziszowie Małopolskim)
- mpzp nr 4/2000 obejmujący budownictwo wielorodzinne i mieszkaniowe oraz zieleni rekreacyjną w Sędziszowie Małopolskim nie został zatwierdzony Uchwałą Rady Miejskiej
- mpzp nr 5/2000, obejmujący powierzchnię 2,70 ha (teren garaży – komercyjna działalność gospodarcza w Sędziszowie Małopolskim) został zastąpiony przez mpzp nr 7/2006

Badaniem zostało objętych 6 mpzp,(tj. 17,6%).

1) mpzp terenu działki nr 1559 w miejscowości Sędziszów Młp. przy ul. Wyspiańskiego, obejmujący powierzchnię **0,0782 ha** – uchwalony uchwałą Nr IV/23/11 Rady Miejskiej w Sędziszowie Młp. z dnia 16 lutego 2011 r. (ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego nr 32, poz. 741 z dnia 21 marca 2011 r.), koszt opracowania projektu mpzp – 8.800,00 zł

2) mpzp terenu parkingu w Sędziszowie Młp. przy ul. Fabrycznej, obejmujący powierzchnię **0,74 ha**, uchwalony uchwałą nr XXXIX/366/10 Rady Miejskiej w Sędziszowie Młp. z dnia 10 listopada 2010 r. (ogł. w Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego nr 134, poz. 2767 z dnia 13 grudnia 2010 r.), koszt opracowania mpzp – 8.500 zł.

3) mpzp terenu dla drogi publicznej łączącej autostradę A4 z drogą krajową nr 4 na odcinku przebiegającym przez Borek Wielki, obejmujący powierzchnię **32.000,00 ha** uchwalony uchwałą nr V/29/11 Rady Miejskiej w Sędziszowie Młp. z dnia 31 marca 2011 r. (ogłoszony w Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego nr 55, poz. 1968 z dnia 21 kwietnia 2011 r.), koszt opracowania mpzp – 21.000,00 zł.

4) mpzp nr 4/2004 terenu w miejscowości Będziemyśl obejmujący działkę nr 589/5 o powierzchni **2,97 ha**, uchwalony uchwałą nr XVI/154/04 Rady Miejskiej w Sędziszowie Młp. z dnia 12 lipca 2004 r. (ogłoszony w Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego nr 105, poz. 1148 z dnia 17 sierpnia 2004 r.), koszt opracowania mpzp 4.100,00 zł.

5) mpzp nr 1/2008 terenu osiedla mieszkaniowego w Sędziszowie Młp. przy ulicy Wesolej obejmujący powierzchnię **50,20 ha**, uchwalony uchwałą nr XVII/156/08 Rady Miejskiej w Sędziszowie Młp. z dnia 29 lipca 2008 r. (ogłoszony w Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego nr 65, poz. 1651 z dnia 20 sierpnia 2008 r.), Koszt opracowania mpzp 45.000,00 zł.

6) mpzp nr 2/2004 terenu położonego przy drodze powiatowej biegnącej przez wieś Klęczany, obejmującego działkę nr 1270 o powierzchni **0,41 ha**, uchwalony uchwałą nr XVI/152/04 Rady Miejskiej w Sędziszowie Młp. z dnia 12 lipca 2004 r., ogłoszony w Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego nr 105, poz. 1146 z dnia 17 sierpnia 2004 r.). Koszt opracowania mpzp 4.100,00 zł.

Wszystkie objęte badaniem mpzp zostały sporządzone przez biegłą w zakresie sporządzania ocen oddziaływania oraz prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko – inż. Irenę Wojtowicz świadectwo nr 5 i 38 i Elżbietę Dydek wpisaną na listę członków Południowej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Katowicach pod numerem KT-166. Objęte badaniem mpzp zostały sporządzone stosownie do wymogów art. 17 ustawy o planowaniu i w myśl art. 20 tej ustawy posiadały wymagany zakres części tekstowej, będący treścią uchwały i graficznej, które wraz z wymaganymi rozstrzygnięciami stanowiły załączniki do uchwały. Burmistrz przedstawiał Wojewodzie uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa, o których mowa w ust. 2 art. 20 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 84-91, 126-130, 135-138)

Burmistrz dokonywał analiz zmian zachodzących w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy dwukrotnie, tj. w latach 2002-2006 i 2006-2010 i wyniki tych analiz przekazał Radzie Miejskiej, stosownie do przepisów art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu. Pierwsza ocena obejmująca lata 2002-2006 została przyjęta Uchwałą nr XXXIII/318/06 Rady Miejskiej z 26 września 2006 r. w sprawie oceny aktualności Studium i Uchwałą nr XXX/319/06 Rady Miejskiej z 26 września 2006 r. w sprawie

oceny aktualności mpzp. Rada Miejska uznała, że stopień dezaktualizacji Studium umożliwia jego funkcjonowanie, jako dokumentu stanowiącego podstawę realizacji polityki przestrzennej Gminy, a zagospodarowanie na terenie Gminy następuje zgodnie z założonymi kierunkami określonymi w Studium. Druga ocena obejmująca lata 2006-2010 została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej nr XXXVII/343/10 z 30 września 2010 r. w sprawie oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy w latach 2006-2010. W uchwale tej stwierdzono aktualność mpzp i Studium z 2002 r. wraz ze zmianami. Wyniki analizy w sprawie oceny aktualności studium i planów miejscowych (za okres 2002-2006 i 2006-2010) wykazały, że co prawda Studium w swojej formie nie spełnia wszystkich wymagań zawartych w ustawie i rozporządzeniu o planowaniu, nie ma jednak potrzeby zmiany tego dokumentu z uwagi na możliwość rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej Gminy zgodnie z określoną w nim polityką.

(dowód: akta kontroli, str. 62-69, 78-83, 163-165, 167-171)

Koszt sporządzenia Studium przyjętego Uchwałą Nr XLVI/297/02 Rady Miejskiej z dnia 25 września 2002 r. wyniósł 219.600,00 zł. Koszt sporządzenia I i II zmiany Studium wyniósł odpowiednio: 11.000,00 zł i 12.000,00 zł. Wydatki Gminy poniesione w latach 2009-2012 na wykonanie 5 mpzp (z czego 2 mpzp Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdził nieważność) wynosiły łącznie 60.748,00 zł. Burmistrz zlecał sporządzenie mpzp wykonawcom zewnętrznym w formie umów o dzieło. W badanym okresie w Gminie przeprowadzono 1 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na opracowanie projektu zmiany Studium i mpzp w Sędziszowie Małopolskim (terminy graniczne postępowania; 13 stycznia 2011 r. – 16 luty 2011 r.) Wpłynęło 8 ofert, których wartość wynosiła od 54.234,00 zł do 119.310,00 zł. Wybrano na wykonawcę usługi firmę LexUrbi Paweł Niemiec, ul. Opolska 67/7, 52-010 Wrocław, za kwotę oferowaną najniższą, tj. 54.234,00 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 166-171, 174-176, 360-368)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze.

3. Procedury wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz prowadzenia rejestrów tych decyzji. Koszty opracowania projektów decyzji o warunkach zabudowy.

Opis stanu
faktycznego

I Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W okresie objętym kontrolą do Gminy wpłynęły 73 wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym w latach 2009-2012 wpłynęło odpowiednio: 24, 15, 14 i 20 wniosków. Burmistrz wydał w tym okresie odpowiednio: 15, 11, 14, 15 decyzji o licp. W Gminie prowadzony był rejestr decyzji o licp, w zeszytach o formacie A-3 na kartkach o nieponumerowanych stronach. W rejestrze odrębnie wpisywane były informacje dotyczące ewidencjonowanych decyzji, w tym także daty wpływu wniosków o wydanie decyzji o licp. W części opisowej tej ewidencji zachowano chronologię czasową. Oddzielnie prowadzono rejestry na lata 2004-2010 i 2011-2012.

(dowód: akta kontroli, str. 177-178, 179-195)

W latach 2009-2012 do Gminy wpłynęły 73 wnioski a wydanych zostało 54 decyzje o licp, co stanowiło 74% skutecznie załatwionych spraw, ponadto 4 wnioski były

w trakcie postępowania administracyjnego, na 15 stycznia 2013 r. Wszystkie 12 sztuk decyzji o licp objętych badaniem (tj. 22%) dotyczyło celów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰, z czego:

- 7 dotyczyło celów publicznych określonych w katalogu z art. 6 pkt 2,
- 1-celów określonych w art. 6 pkt 1
- 2-celów określonych w art. 6 pkt 6,
- 1-celów określonych w art. 6 pkt 5
- decyzja nr PPiGG.7331/M/CP/10/10 z 27 sierpnia 2010 r. została umorzona na wniosek inwestora.

Objęte badaniem decyzje o licp zawierały elementy, o których mowa w art. 107 kpa, w tym, m. in.: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie oraz podpis i stanowisko służbowe osoby upoważnionej do wydawania decyzji. Wszystkie badane decyzje o licp określały m.in.: rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych (...), o czym mowa w art. 54 ustawy o planowaniu. Zostały one wydane przez Burmistrza Miasta i Gminy Sędziszów Małopolski zgodnie z jego kompetencjami co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji. Zarówno o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o licp jak i decyzji kończącej postępowanie, strony zawiadamiano w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (przez sołtysów). Inwestora oraz właścicieli nieruchomości, którzy występowali do Gminy o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego informowano pisemnie w myśl art. 53 ust. 1 ww. ustawy. Wykonanie projektów ww. decyzji każdorazowo powierzano osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. W 4 z 11 przeprowadzonych postępowaniach (tj. 36,4%) związanych z wydaniem decyzji o licp (nr decyzji: PPiGG.7331/S/CP/7/10, PPiGG.7331/P/CP/9/09, PPiGG.7331/P/CP/16/09, PPiGG.7331/M/CP/15/10/11-(11)) dokonano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu i jego zabudowy w myśl art. 53 ust. 3 ww. ustawy. Dokumentacja w tej sprawie została dołączona do akt ww. decyzji. W pozostałych decyzjach o numerach: PPiGG.6733.6.2012.MM, PPiGG.6733.11.2011.MM, PPiGG.6733.12.2012.MM, PPiGG.6733.8.2012.MM, PPiGG.6733.7.2012.MM, PPiGG.6733.15.2012.MM, w uzasadnieniu decyzji zawarto wzmiankę, że przeprowadzono analizę warunków zabudowy i zasad zagospodarowania terenu inwestycji i terenów sąsiednich. Wszystkie ww. objęte badaniem decyzje określały warunki z katalogu zawartego w art. 54 ustawy o planowaniu, w tym m. in.: rodzaj zabudowy i funkcję obiektu, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy (w tym: funkcję terenu oraz warunki i wymagania kształtowania ładu przestrzennego-zagospodarowanie terenu, parametry i cechy zabudowy, warunki w zakresie ochrony środowiska, warunki w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagania dotyczące interesu osób trzecich, linie rozgraniczające teren inwestycji oznaczone na mapie w skali 1:1000). Przy wydawaniu decyzji o licp w 11 sprawach z 12 objętych badaniem (tj. 91,6%) przestrzegano przepisów art. 51, ust. 2 w myśl którego właściwy organ wydaje decyzję o licp w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku. W Gminie terminy te w odniesieniu do 10 zbadanych decyzji wynosiły od 31 do 63 dni.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651

(dowód: akta kontroli, str. 177, 185-213)

Wojewoda, w ślad za pismem z 10 listopada 2011 r. znak I-IV.748.3.4.2011 r., przesłał do jednostek samorządu terytorialnego wzór rejestru decyzji o licp w celu kontroli terminowości prowadzonych postępowań w tej materii. W związku z błędami pracowników gmin podczas obliczania biegu terminów na wydanie decyzji o licp, Wojewoda pismem z dnia 24 lipca 2012 r., znak I-IV.748.3.1.2012 poinformował wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o nieprawidłowościach związanych z przekraczaniem terminów wydawania ww. decyzji, ponadto wskazał ujednolicone zasady interpretowania przepisów z tym związanych. Burmistrz wywiązywał się z obowiązku przesyłania Wojewodzie ww. rejestrów w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po zakończeniu każdego kolejnego kwartału - zgodnie z zaleceniami, poczynawszy od IV kwartału 2011 r. Nie było uwag do przekazywanych przez Gminę informacji.

(dowód: akta kontroli, str. 214-221)

Wszystkie decyzje objęte badaniem zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ww. ustawy. W 6 (z 12) decyzjach (tj. 50%) o numerach: PPIGG.6733.11.2011.MM z 09.12.2011 r., PPIGG.6733.12.2012.MM z 01.10.2012 r., PPIGG.6733.8.2012.MM z 11.09.2012 r., PPIGG.6733.15.2012.MM z 20.11.2012 r., PPIGG.7331/P/CP/9/09 z 02.09.2009 r., PPIGG.6733.6.2012.MM z 05.09.2012 r., zawarto uzgodnienia m. in. w trybie art. 106 §5 kpa, zgodnie z którym zajęcie stanowiska przez inny organ następuje w drodze postanowienia, na które stronie służy zażalenie. W pozostałych sprawach uzgodnienia zostały dokonane na podst. art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu w świetle którego w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane (tzw. zgoda milcząca). Uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska dokonywano w trybie art. 53 ust. 5c ww. ustawy – dotyczyło to dwóch decyzji, tj. PPIGG.6733.2.2011.MM1 z 31.05.2011 r. i PPIGG.6733.6.2012.MM z PPIGG.6733.6.2012.MM. W badanych decyzjach nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania ww. uzgodnień, nie było także sytuacji w których nastąpiłoby zawieszenie postępowania.

(dowód: akta kontroli, str. 187-195)

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego Maria Tokarska poinformowała, że Wojewoda Podkarpacki zobowiązał gminy do przygotowywania i przesyłania rejestrów decyzji lokalizacyjnych do 10 dnia każdego miesiąca następującego po zakończeniu każdego kolejnego kwartału rozliczeniowego. Kontrola ww. rejestrów przekazanych przez Miasto i Gminę Sędziszów Małopolski nie wykazała przekroczeń terminów, w związku z czym nie zostały nałożone kary pieniężne. Aktualnie w Oddziale Gospodarki Przestrzennej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego prowadzone jest postępowanie wyjaśniające dwóch spraw dotyczących wydania decyzji o licp, co do których istnieje podejrzenie o możliwości przekroczenia terminów określonych w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu. Do zakończenia kontroli, czynności wyjaśniające w odniesieniu do tych dwóch spraw nie zostały zakończone.

(dowód: akta kontroli, str.222-226)

II. Decyzje o warunkach zabudowy.

W latach 2009-2012 w Gminie zarejestrowano 616 wniosków o ustalenie, w drodze decyzji, warunków zabudowy, w tym odpowiednio: 163, 150, 181, 122. W badanym okresie wydano 549 ww. decyzji obejmujących obszar 144,4 ha, co stanowiło 89% skutecznie załatwionych spraw. Różnica pomiędzy liczbą wniosków

zarejestrowanych, a wydanymi decyzjami (wynosząca 67 sztuk) wynikała z: trwającego na 15 stycznia 2013 r. postępowania administracyjnego dla 14 spraw, wycofania wniosków i umorzenia postępowania (30 wniosków), pozostawienia wniosku bez rozpoznania (12 wniosków), inwestycja nie wymagała wydania decyzji o wz (4 wnioski), jedna sprawa zawieszona na podst. art. 97 §1 pkt 4 kpa, pozostałe 6 wniosków zostało omyłkowo i błędnie zaewidencjonowane w ww. rejestrze. Czas jaki upłynął pomiędzy złożeniem ww. wniosków, a wydaniem decyzji o wz wynosił od 41 do 208 dni. W 4 przypadkach (tj. 5%) do stron wystosowano pisma z art. 36 §1 kpa, z uwagi na niezakończony postępowania nie później niż w ciągu miesiąca lub dwóch od dnia wszczęcia postępowania, w zależności od stopnia ich skomplikowania. W decyzjach o wz określono sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp, zgodnie z uwarunkowaniami z §1 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań nowej zabudowy.

(dowód: akta kontroli, str. 177, 233-300, 306-307)

Badaniem objęto 80 decyzji o wz, co stanowiło 14,6% wydanych decyzji w kontrolowanym okresie. We wszystkich decyzjach o wz, zawierających część tekstową i graficzną ustalono warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu stosownie do wymogów §9 ww. rozporządzenia. W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w każdym zbadanym przypadku sporządzono analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej, analiza) w zakresie warunków z katalogu zawartego w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu i umieszczano je w aktach sprawy, jako załącznik zarówno do projektu decyzji jak i decyzji o wz. Wszystkie objęte badaniem sprawy zawierały wyniki analizy tj. część tekstową i graficzną stanowiące załącznik do decyzji o warunkach zabudowy, co było zgodne z §9 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy. We wszystkich badanych sprawach projekty decyzji zawierały podpisy i pieczętki osób je sporządzających. Objęte sprawdzeniem projekty decyzji o wz, w każdym przypadku, powierzono osobom wpisanym na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów stosownie do art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu. We wszystkich zbadanych decyzjach zawarto adnotację o autorze projektu decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 241-300, 308, 315-322)

W latach 2010-2011 przeprowadzono 4 przetargi nieograniczone na sporządzanie projektów decyzji o wz i o licp łącznie z analizami (w 2010-jeden przetarg, w 2011- 3 przetargi), w pozostałych latach objętych kontrolą-zapytania ofertowe. W latach 2009-2012 Gmina wydatkowała 196.060,00 zł na przygotowanie projektów decyzji o wz i o licp, w tym odpowiednio 54.180,00 zł, 50.890,00 zł, 53.390,00 zł 37.600,00 zł. Gmina zlecała uprawnionym wykonawcom zewnętrznym (w formie umów o dzieło) sporządzanie projektów decyzji o licp i o wz, łącznie z analizami. W umowach precyzowano okres czasu jej obowiązywania oraz przybliżoną ilość projektów ww. decyzji do sporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 174-176, 323-340, 369-378)

W badanym okresie Burmistrz nie stwierdził wygaśnięcia decyzji o licp i o wz, nie było także przypadków zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o wz z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzania mpzp. W badanym okresie organy odwoławcze uchyliły 2 decyzje o wz i 2 o licp. W 2009 r. została wydana jedna decyzja o wz na terenach oznaczonych w Studium jako osuwisko, projekt tej decyzji uzgodniono pozytywnie ze Starostą Ropczycko-Sędziszowskim.

(dowód: akta kontroli, str. 229-231, 306-307, 313-314,)

W badanym okresie wpłynęło 6 wniosków o ustalenie warunków zabudowy dla obiektów usługowo-handlowych o powierzchni powyżej 400 m², w tym w 2010 r. – jeden, 2011 r. – 3, 2012 r. – jeden wniosek. Wszystkie ww. sprawy zostały zakończone wydaniem decyzji o wz. Powierzchnia zabudowy ww. obiektów wynosiła od 600 m² do 1200 m². Teren na którym zaplanowane zostały ww. inwestycje nie był objęty mpzp. W dwóch przypadkach zostały wydane pozwolenia na budowę w oparciu o decyzje o wz, tj.:

- Budowa budynku usługowo-handlowo-biurowego o powierzchni do **1200 m²** (decyzja nr PPIGG.6730.2.10.2011.ZŚ z 29 kwietnia 2011 r.). Teren tej inwestycji był położony w obszarze oznaczonym w Studium symbolem OR-obszary rolne z dopuszczeniem zabudowy w siedliskach rolniczych w sąsiedztwie terenów usługowych U, w pasie obszaru zurbanizowanego z infrastrukturą społeczną przy drodze powiatowej. W ww. sprawie wydane zostało pozwolenie na budowę (decyzja nr 235/2012 z 22 maja 2012 r.)

- Budowa budynku usługowo-handlowego o powierzchni zabudowy **do 1000 m²** (decyzja nr PPIGG.7331/M/W/77/10 z 25 listopada 2010 r.). Teren inwestycji był położony w obszarze oznaczonym w Studium symbolem MN obszary mieszkaniowe z zabudową niską i usługami przy skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej i powiatowej. W ww. sprawie wydane zostało pozwolenie na budowę (decyzja nr 317/2011 z 1 lipca 2011 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 229-231, 341-342)

W Gminie prowadzono rejestry decyzji o wz odrębnie dla terenu miasta Sędziszów Małopolski i gminy. Decyzje o wz ewidencjonowano w zeszytach o formacie A-3 na kartkach nieponumerowanych, w których zawarto 8 kolumn, opisanych w następujący sposób: data wpływu wniosku i data wydania decyzji, nr decyzji, wnioskodawca, rodzaj inwestycji, określenie terenu inwestycji, wygaśnięcie i stwierdzenie nieważności decyzji, uwagi. Dane zawarte w ww. ewidencjach rejestrowane były w porządku chronologicznym.

(dowód: akta kontroli, str. 343-354)

Gmina nie posiada na swoim terenie zbiorników zaporowych, więc nie było przypadków wydania przez Burmistrza decyzji o licp i wz na terenach oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako wody płynące w strefach przybrzeżnych zbiorników wodnych.

(dowód: akta kontroli, str. 227-228)

W latach 2009-2012 na terenie Gminy były 2 przypadki zmiany zagospodarowania terenu, o czym mowa w art. 59 ustawy o planowaniu, tj.:

- zmiana zagospodarowania terenu na działce 1579 w miejscowości Zagorzyce bez uzyskania decyzji o wz na zmianę przeznaczenia użytkowania ww. działki. W ewidencji działka ta była przeznaczona na cele rolnicze, jednak właściciel zasadził na niej dęby. Z uwagi na fakt, iż była to uprawa tymczasowa trwająca nie dłużej niż rok (tzw. rozsadnik), właścicielowi nie nakazano przywrócenia poprzedniego rolniczego sposobu zagospodarowania działki, w myśl ust. 2 art. 59 ustawy o planowaniu (decyzja Burmistrza nr GKiM.6114-4/2/09 z 25 sierpnia 2009 r.)

- zmiana zagospodarowania terenu na działce 2349/2 w miejscowości Czarna Sędziszowska z gruntu użytkowanego rolniczo na grunt zadrzewiony, bez uzyskania decyzji o wz. Samowolna zmiana zagospodarowania terenu obejmowała powierzchnię około 2 arów na ww. działce. Decyzją GKiM.6114-1/3/09 z 25 lutego 2009 r. Burmistrz nakazał właścicielowi gruntu przywrócenie poprzedniego rolniczego sposobu zagospodarowania działki poprzez usunięcie z niej rosnących tam drzew, w myśl art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 355-359)

Zarządzeniem Nr 110/03 z 15 grudnia 2003 r. Burmistrz powołał Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, jako swój organ doradczy w sprawach planowania przestrzennego na terenie Gminy, w myśl art. 8 ust. 3 i 6 ustawy o planowaniu. W skład tej Komisji weszło 4 osoby, w tym 3 członków Podkarpackiej Okręgowej Rady Izby Architektów i jedna osoba rekomendowana przez Okręgową Izbę Urbanistów w Katowicach. Jednym z zadań tej Komisji było analizowanie materiałów dotyczących aktualizacji mpzp i Studium oraz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy. Z posiedzeń ww. Komisji sporządzano protokoły i opinie. Wydatki związane z działalnością ww. Komisji pokrywane były z budżetu Gminy w ramach środków zaplanowanych na działalność z zakresu prac planistycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 54-56)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W tabelach opisowych rejestrów wydanych decyzji o licp (w latach 2004-2010) w oddzielnych kolumnach zawarto informacje dotyczące daty wydania decyzji i numeru decyzji, podczas gdy stosownie do załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji informacje te powinny być podane łącznie w jednej kolumnie. Natomiast dane dotyczące rodzaju inwestycji i streszczenia ustaleń decyzji zostały zawarte w jednej kolumnie, a stosownie do wzoru rejestru zawartego w załączniku nr 3, powinny być umieszczone w kolumnach oddzielnych. Ponadto w kolumnie przeznaczonej na dane dotyczące nazwy organu wydającego decyzje wpisywane były daty wpłynięcia wniosków o wydanie decyzji o licp oraz daty zleceń, o czym nie ma mowy w powołanym wyżej rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji. W rejestrach z lat 2011-2012 nie umieszczono kolumny zawierającej nazwy organu wydającego decyzje i streszczenia ustaleń decyzji, co stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji. Poza tym w kolumnie – data wydania decyzji, umieszczono datę wpływu wniosku, a we wzorze rejestru decyzji nie przewidziano kolumny przeznaczonej na wpisywanie danych w sprawie wpływu wniosków.

W wyjaśnieniu Kierownik referatu planowania podał, że prowadzone w Gminie rejestry zawierają wszystkie wymagane informacje i dane określone w rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji, choć ściśle nie odzwierciedlają wzoru zawartego w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 179-186, 227-228)

2. Nie przestrzegano terminów kpa przy wydaniu jednej z 12 objętych badaniem decyzji o licp, (tj. 8,3%). Decyzja o numerze PPIGG.7331/P/CP/9/09 z 02.09.2009 r. została wydana 126 dni od daty złożenia wniosku (tj. 29.04.2009 r.) bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki, (która wynosiła 96 dni) oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. Było to niezgodne odpowiednio z art. 35 i art. 36 kpa, w świetle których organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 organ jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

W wyjaśnieniu kierownik referatu planowania podał m.in., że w 2009 r. wskutek nieobowiązywania przepisów ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹¹, zwłaszcza art. 53 ust. 5, Burmistrz nie mógł wydać decyzji bez uzgodnienia odpowiednich organów, te zaś nie przestrzegały

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675

przepisów art. 106 §3 kpa w myśl, którego organ (..) obowiązany jest przedstawić stanowisko niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania. Zdaniem kierownika były to przyczyny niezależne od organu wskutek czego nie było możliwości wydania ww. decyzji w terminie przewidzianym w kpa.

3. Burmistrz nieprzekazywał Marszałkowi Województwa Podkarpackiego wydanych decyzji o licp. Dotyczyło to 12 objętych badaniem decyzji o licp (100%) i było niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa kopie decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, w terminie 7 dni od dnia ich wydania. Kierownik referatu planowania wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia .

(dowód: akta kontroli, str. 187-195, 229-231)

4. Przy wydawaniu objętych badaniem decyzji o wz w 76 przypadkach (tj. 95%) nie przestrzegano terminów określonych w kpa, gdyż decyzje te wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosków, bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki (wynosiła ona od 11 dni-decyzja nr PPIGG.7331/M/M/19/10 z 14.09.2010 r. do 178 dni-decyzja nr PPIGG.7331/S/M/7/2010 z 29.09.2010 r.). Było to niezgodne z art. 35 §3 i art. 36 §1 kpa. Kierownik referatu planowania wyjaśnił m. in., że wydanie decyzji w terminie 1 miesiąca nie jest możliwe z uwagi na czas związany z: opracowaniem projektu decyzji przez uprawnionego urbanistę, zawiadomieniem stron o wszczęciu postępowania, z uzgodnieniem projektu decyzji. Zdaniem kierownika minimalny okres czasu na wydanie ww. decyzji to 2 miesiące. Dodał, że strony postępowania nie zawsze były informowane o niezakończonym w terminie, równocześnie zobowiązał się do przestrzegania przepisów kpa podczas kolejnych postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem przedmiotowych decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 233-240, 253-300)

5. W żadnej z 80 zbadanych decyzji nie było w aktach sprawy kopii dokumentów poświadczających przynależność osób sporządzających projekty decyzji o wz. Zaświadczenia te były zbiorczo przechowywane i gromadzone w referacie planowania w odrębnej teczce. W sprawie tej zapadło szereg wyroków sądowych, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej, WSA) w Gdańsku z dnia 27.11.2007 r. II SA/Gd574/07, w którym stwierdzono m.in., że „Autorstwo urbanisty lub architekta powinno być udokumentowane w aktach sprawy. Niezachowanie tego obowiązku przewidzianego tym przepisem jest rażącym naruszeniem prawa i może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji.” Inne wyroki w ww. sprawie to np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31.10.2007 r. II SA/Kr 740/06 (LEX nr 394801), WSA w Olsztynie z 17.11.2009 r. II SA/O1 882/09.

W wyjaśnieniu kierownik referatu planowania podał, m. in., że wszystkie decyzje wydawane w latach objętych kontrolą były sporządzane przez osoby należące do izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów, co potwierdza stosowne zaświadczenia będące w posiadaniu referatu planowania. Kierownik dodał, że nie ma podstawy prawnej w myśl której potwierdzenie tego faktu powinno być umieszczone w aktach sprawy, nigdy też stan ten nie był kwestionowany przez organy administracji publicznej wyższego stopnia lub sąd.

6. Ewidencjonowanie decyzji o wz było niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji, który określa załącznik nr 1 gdyż:

-rejestry tych decyzji prowadzono w zeszytach o nieponumerowanych stronach

-tabele opisowe rejestrów decyzji o wz nie zawierały kolumny „streszczenie ustaleń decyzji”

-kolumny w ww. ewidencji były opisane w sposób odbiegający od ustalonego wzoru zawartego w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia

-rejstry prowadzono oddzielnie dla decyzji wydawanych na terenie miasta i gminy, chociaż dotyczyły tych samych lat. Wzór takiego rejestru zawarty w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia nie przewiduje prowadzenia oddzielnych ewidencji, gdyż wszystkie decyzje wydane w danym roku powinny być ujęte w jednym rejestrze. W wyjaśnieniu Kierownik referatu planowania podał, że rejestry decyzji o licp i wz prowadzone są w Gminie wzorem lat ubiegłych i zawierają wszystkie wymagane informacje i dane określone w rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji, choć ściśle nie odzwierciedlają wzoru zawartego w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 343-354, 227-228)

7. Stwierdzono brak załączników graficznych w 10 decyzjach o wz (tj. 12,5%) z puli 80 decyzji objętych badaniem¹². Kierownik referatu planowania poinformował m. in., że projekty wymienionych, dotkniętych uchybieniem decyzji o wz zawierają załączniki graficzne, które w oryginale są przygotowywane przez architektów. Następnie są one kopiowane i wysyłane do organów uzgadniających projekty decyzji o wz. Niekiedy omyłkowo zamiast kopii załączników graficznych są wysyłane ich oryginały, dlatego też w tych przypadkach akta sprawy zawierają jedynie ich kopie. Oryginały załączników graficznych stanowią załączniki do decyzji Burmistrza a nie do ich projektów i zalegają one w aktach sprawy.

8. W wyniku badania 80 decyzji o warunkach zabudowy (numery spraw znane są Organowi, z uwagi na żądanie ich do kontroli), w tym wyników analiz urbanistyczno-architektonicznych stwierdzono, że nie ma w nich zawartych matematycznych wyliczeń średnich wskaźników wielkości powierzchni nowej zabudowy tylko podawane są wartości: około, lub od...do..., albo wartość już uśredniona, jednak bez wyliczeń matematycznych. Nie ma podanych parametrów, nie ma także zawartego sposobu wyliczenia ww. wskaźników. W świetle §5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy w przypadku braku mpzp wskaźnik wielkości nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego. Kierownik referatu planowania wyjaśnił m. in., że w terenie wskaźniki wielkości powierzchni nowej zabudowy są bardzo zróżnicowane (od 1 do 30% na działkach sąsiadujących). Kryterium wyznaczania wskaźnika stanowiło eksperckie porównanie propozycji zawartej we wniosku z możliwością jego zastosowania w konkretnej lokalizacji. Argument ten jest powoływany w analizach i odnosi się do niego zapis rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy-§5 ust. 2.

(dowód: akta kontroli, str. 241-300, 309-312,)

W ramach kontroli zarządczej 1 października 2012 r. w referacie planowania została przeprowadzona kontrola wewnętrzna. Celem kontroli była ocena prawidłowości stosowania przepisów w zakresie terminowości postępowań związanych z wydawaniem decyzji o wz. Losowo sprawdzono 6 spraw z 2012 r. Komisja w składzie dwuosobowym, tj.: Elżbieta Świniuch Zastępca Burmistrza-przewodniczący komisji i Jan Maroń-członek komisji, nie stwierdzili nieprawidłowości związanych z terminowością wydawania ww. decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 379-382)

¹² 1. PPIGG.6730.2.36.2011.MM. z 07.06.2011, 2. PPIGG.6730.2.73.2011.MM z 11.10.2011, 3. PPIGG.6730.1.4.2011.MM z 18.04.2011, 4. PPIGG.6730.1.19.2011 MM z 04.08.2011, 5. PPIGG.6730.1.15.2011.MM z 20.07.2011, 6. PPIGG.6730.1.9.2011.MM z 13.05.2011, 7. PPIGG.6730.2.33.2011.MM z 06.06.2011, 8. PPIGG.7331/M/M/9/2010 z 28.05.2010, 9. PPIGG.7331/S/W/57/10 z 27.07.2010, 10. PPIGG.7331/M/W/58/10 z 20.09.2010

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu doprowadzenia zgodności Studium z wymogami art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie określenia obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, miejsca lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.
2. Przestrzeganie terminów załatwiania spraw przy rozpatrywaniu wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów leśnych i przeznaczonych do zalesienia, a także przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy.
3. Umieszczanie w aktach sprawy dokumentów potwierdzających sporządzenie projektu decyzji (o licp i o wz) przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów,
4. Prowadzenie rejestrów zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji.
5. Przekazywanie Marszałkowi Województwa Podkarpackiego wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, stosownie do wymogów art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
6. Opracowanie wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 32 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82

Rzeszów, dnia 14 lutego 2013 r.

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Stanisław Sikora

.....
podpis