



LRZ-4101-01-00/2013
Nr ewid. 161/2013/P/13/173/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA ZADAŃ
W ZAKRESIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ
PRZEZ SAMORZĄDY WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO
W LATACH 2009–2012**

MISJA

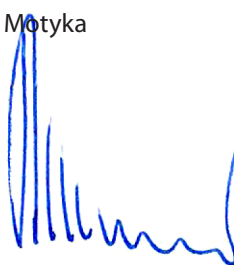
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

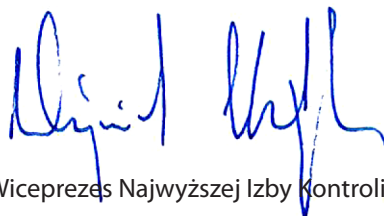
Dyrektor Delegatury w Rzeszowie:

Wiesław Motyka



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia *26 marca*, 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	11
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	11
2.2. Uwagi i wnioski.....	15
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	18
3.1. Uwarunkowania	18
3.2. Wyniki kontroli.....	23
4. INFORMACJE DODATKOWE	37
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	37
4.2. Przebieg kontroli.....	37
5. ZAŁĄCZNIKI	39

Źródło zdjęcia na okładce:

Załącznik Nr1 do Uchwały Rady Miejskiej w Przecławiu, z dnia 22 marca 2010 r.
Nr XLII/297/2010, ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego
z 2010 r. Nr 30 poz. 673.

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

cel publiczny	działania o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, bez względu na status podmiotu realizującego te zadania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami ¹
decyzja wz	decyzja o warunkach zabudowy
decyzja licp	decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego
GKUA	Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna
gmina	również miejsko-wiejska i miejska
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ²
ład przestrzenny	takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszystkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy – przepis prawa miejscowego
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
obszar problemowy	obszar szczególnego zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazany w Studium lub określony w mpzp
PBPP	Podkarpackie Biuro Planowania Regionalnego w Rzeszowie
PZPWP	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
Studium lub studium uwarunkowań	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
SRW	Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego
ustawa opizp	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ³
Urząd Gminy	również Urząd Gminy i Miasta oraz Urząd Miasta
Wójt	również burmistrz i prezydent miasta
WKUA	Wojewódzka Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna

¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 i Nr 106, poz. 675.

² W okresie objętym kontrolą opublikowana w Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm, a obecnie w Dz.U. z 2013 r. poz. 267.

³ Obecnie opublikowana w Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., a poprzednio w Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w ramach Priorytetu *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Kontrola stanowiła uzupełnienie badań stanu gospodarki przestrzennej, prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Poprzednia kontrola dotycząca realizacji zadań w zakresie planowania przestrzennego nie obejmowała województwa podkarpackiego⁴. Z kolei przeprowadzona przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie kontrola dotycząca działań ochronnych i inwestycyjnych na terenie województwa podkarpackiego (I/10/044) wykazała, że znaczącą przeszkodą w realizacji inwestycji (np. hydrotechnicznych, energetycznych czy ochrony krajobrazu i przyrody) były liczne zaniedbania samorządów związane z gospodarką przestrzenną.

Funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego nie sprzyja racjonalnemu kształtowaniu ładu przestrzennego. System ten, pomimo uzyskania przez Polskę w 2004 r. członkostwa w Unii Europejskiej, nie został zmieniony. Nastąpił zwiększony napływ środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne, a system planowania przestrzennego nie został dostosowany do możliwości wykorzystania tych środków. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może skutecznie utrudnić wykorzystanie środków pomocowych w związku z wymogami Unii Europejskiej zgodności dofinansowywanego zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami planów miejscowych.

Z wcześniejszych kontroli przeprowadzonych przez NIK w zakresie kształtowania polityki przestrzennej w gminach⁵ wynika, że gminy nie wykazały zaangażowania w planowaniu przestrzennym, na co wskazywał niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost powierzchni obszarów gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Skutkuje to istotnymi utrudnieniami formalnymi we wstępnych fazach realizacji zamierzeń inwestycyjnych, a w następstwie wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji.

Z raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju oraz z opracowanej przez PAN *Analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku*⁶, wynika, że pomimo wielokrotnego nowelizowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie zostały stworzone wystarczające warunki do efektywnego kształtowania ładu przestrzennego. Stanowi to barierę racjonalnego rozwoju miast i wsi, a także wpływa na spowalnianie rozwoju infrastruktury drogowej i innych, lokalnych i ponadlokalnych inwestycji celu publicznego.

Według analizy PAN, w latach 2007–2010, nastąpił wzrost liczby obowiązujących w Polsce miejscowych planów z 33360 do 38184, a objęta nimi powierzchnia wzrosła z 7557,1 do 8242,5 tys. ha, zatem w ciągu 4 lat, procentowe pokrycie planami obszaru Polski wrosło w omawianym okresie z 24,2% do 26,4% czyli zaledwie o 2,2%. Tymczasem samorządy gminne z terenu województwa podkarpackiego opracowały ogółem 3533 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących 125 tys. ha, czyli zaledwie 7 % powierzchni województwa.

W związku z powyższym, województwo podkarpackie, o dużej atrakcyjności turystycznej, pod względem liczby uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zajmowało 4 miejsce, ale pod względem przeciętnej powierzchni planu miejsce 15 ze względu na przeciętną

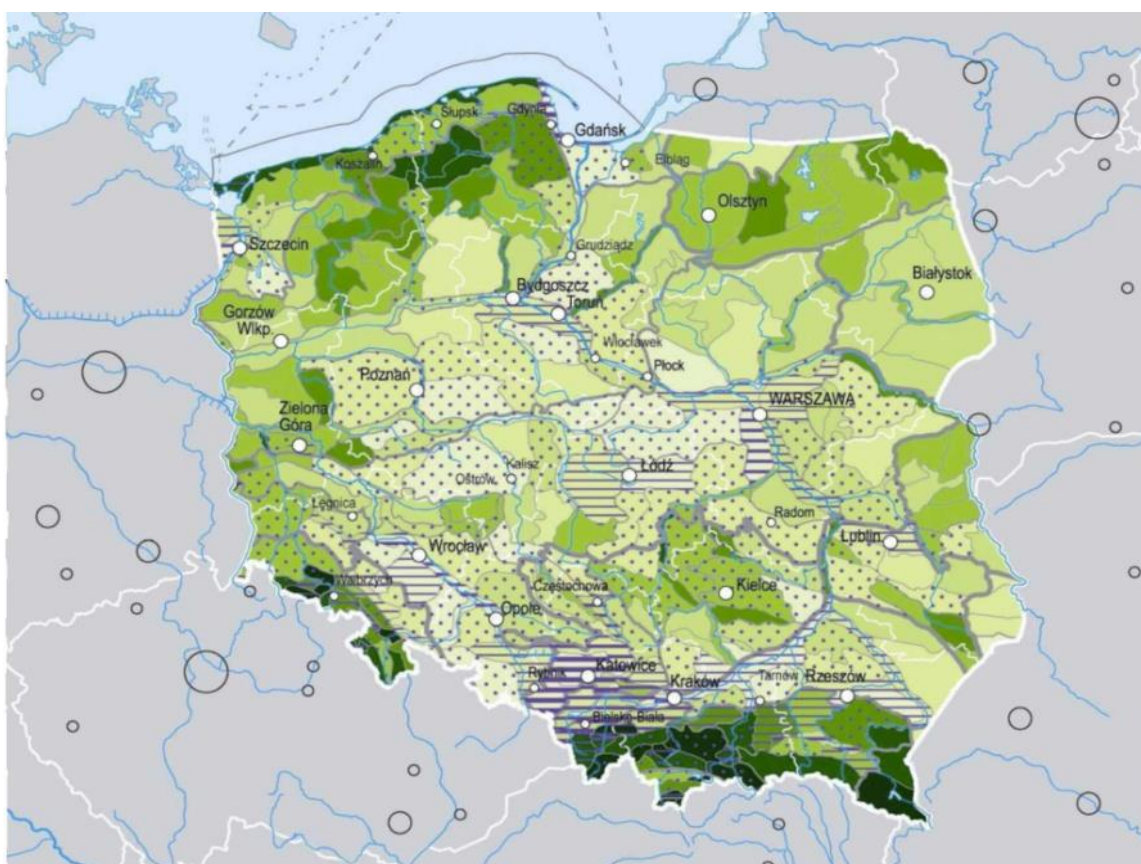
⁴ Kontrola nr P/10/110, której wyniki zawiera *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie planowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, nr ewidencyjny 175/2010/P10110/KSR.

⁵ *Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji* – nr ewidencyjny 8/2007/P06107/KSR oraz *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie planowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego* nr ewidencyjny 175/2010/P10110/KSR.

⁶ Opracowana przez PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego, Warszawa luty 2012 r. „*Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r.*”

powierzchnię planu wynoszącą 35 ha, przy średniej krajowej wynoszącej 216 ha. Świadczy to, że plany miejscowe opracowywano, w większości przypadków, dla pojedynczych inwestycji, zlokalizowanych na niewielkich obszarach, niepozwalających na wykonanie analiz wpływu opracowania na stan środowiska naturalnego całej gminy i jej sąsiedztwa oraz ich wpływu na rozwój infrastruktury społecznej i technicznej danej gminy. Atrakcyjność turystyczną oraz stopień pokrycia obszaru województwa podkarpackiego miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego przedstawiają rysunki poniżej.

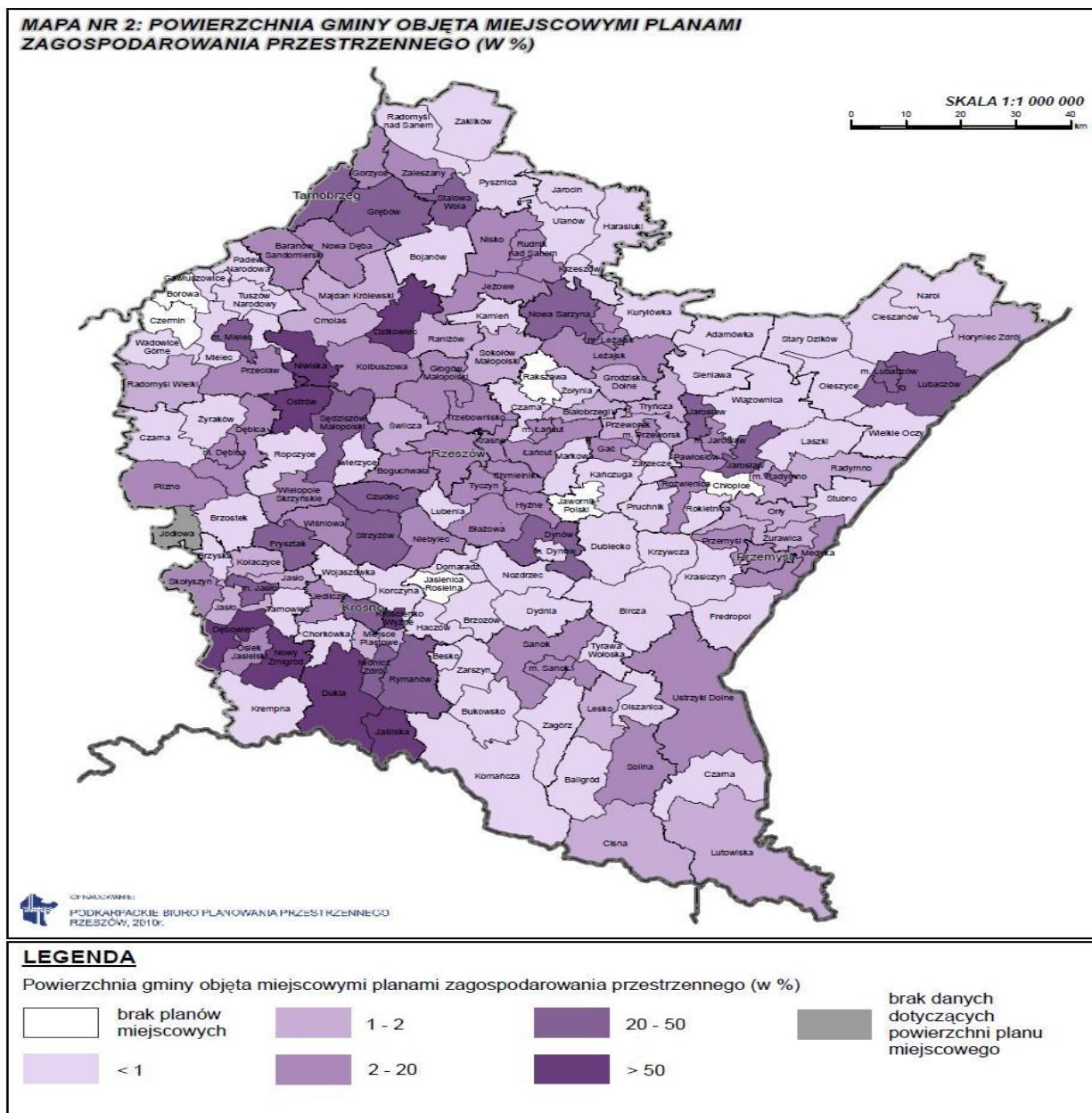
Rysunek nr 1
Walory estetyczne krajobrazu Polski



Źródło: *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*

Rysunek nr 2

Pokrycie obszaru Województwa Podkarpackiego obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego gmin, według stanu na koniec 2010 r.



Źródło: Rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w województwie podkarpackim, Podkarpackie Biuro Planowania przestrzennego Rzeszów grudzień 2010 r.

Wielokrotne nowelizowanie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powodowało wprowadzanie doraźnych zmian w systemie planowania. Nie wpływało to na poprawę efektywności planowania przestrzennego. **Brak zapisów ustawowych zmierzających do opracowania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całej powierzchni gminy w określonym czasie, a także pozostawienie możliwości kształtowania przestrzeni głównie w drodze decyzji o warunkach zabudowy**

i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie zapewnia właściwego kształtowania i realizacji polityki przestrzennej. Media w licznych doniesieniach ujawniają wiele nieprawidłowości w sposobie zagospodarowania przestrzennego, a niejednokrotnie wskazują przypadki działań o charakterze korupcyjnym w kontrolowanym obszarze.

W okresie objętym kontrolą zostały ukończone prace nad nową Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), prowadzone od 2006 r. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Dokument ten został przyjęty uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.⁷. Celem strategicznym KPZK 2030 jest efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia: konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia i większej spójności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w perspektywie 2030 roku. KPZK 2030 wyznacza 6 celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Są to:

1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej;
2. Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów;
3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej;
4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski;
5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa;
6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

⁷ Opublikowano w Monitorze Polskim z 2012, poz. 25 jako załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.

Temat i numer kontroli

Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorzady województwa podkarpackiego w latach 2009-2012 (P/13/173).

Cel główny kontroli

Ocena działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego, w związku z realizacją obowiązków wynikających z przepisów odrębnych oraz stosowania wymaganych prawem procedur związanych z planowaniem przestrzennym i wydawaniem decyzji administracyjnych.

Cele szczegółowe

Dokonanie oceny:

- 1) w Urzędzie Marszałkowskim:
 - ♦ podejmowania działań dotyczących aktualizowania strategii rozwoju województwa oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa;
 - ♦ uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwarunkowań, celów i kierunków wynikających ze strategii rozwoju województwa, w tym celów dotyczących zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych;
 - ♦ spójności planu zagospodarowania przestrzennego województwa z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programami zawierającymi zadania rządowe, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
- 2) w Urzędach Gmin:
 - ♦ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w aspekcie aktualizacji i wprowadzania zmian wynikających z przepisów odrębnych oraz realizacji obowiązku wnoszenia do studium własnych zadań inwestycji celu publicznego, zadań inwestycji publicznych innych podmiotów oraz celów związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym;
 - ♦ stosowania procedur związanych z uchwalaniem mpzp gmin, finansowania tych przedsięwzięć, realizacji obowiązków wynikających z przepisów odrębnych (uchwalanie mpzp dla obszarów zagrożonych powodzią i osuwaniem mas ziemnych) oraz prowadzenie rejestrów mpzp i wniosków o uchwalenie planów;
 - ♦ stosowania procedur wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz prowadzenia rejestrów tych decyzji.

Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę zaplanowano i przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, zwanej dalej ustawą o NIK. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono (w okresie od 14 stycznia do 26 kwietnia 2013 r.) w 16 jednostkach: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie oraz 15 urzędach gmin.

Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do Informacji.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Zakres przedmiotowy kontroli

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował w szczególności:

- 1) w Urzędzie Marszałkowskim – kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej województwie poprzez m.in. aktualizowanie strategii województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- 2) w urzędach gmin: kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w gminie, uchwalanie studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, aktualizowanie tych dokumentów oraz wydawanie decyzji lokalizacji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2012 r.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację w latach 2009–2012, zadań z zakresu gospodarki przestrzennej przez skontrolowane samorzady województwa podkarpackiego⁹.

Ocenę powyższą uzasadnia, rzetelna realizacja ustawowych zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego przez samorząd województwa i samorzady gminne. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na niski stopień pokrycia obszarów gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy był brak ustawowego obowiązku uchwalania miejscowych planów oraz dokonywania ich zmian.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wszystkich zadań objętych kontrolą wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez Urząd Marszałkowski

Województwo posiada uchwaloną w 2006 r. strategię rozwoju. Sejmik Województwa w 2012 r., w związku przyjęciem przez Rząd *Koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju 2030*, zobowiązał Zarząd Województwa¹⁰ do jej aktualizacji. [str. 23-24]

Uchwalony w 2002 r. plan zagospodarowania przestrzennego województwa zawierał wszystkie elementy wymagane ustawą, w tym ustalenia dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów zagrożonych osuwaniem mas ziemnych. [str. 24-25]

Plan ten był poddany przeglądowi zmian zaistniałych w zagospodarowaniu przestrzennym. Opracowany *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego* po zaopiniowaniu przez Wojewódzką Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną został przedstawiony Sejmikowi. Nowoprzyjęta *Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju 2030*, aktualizowana *Strategia województwa* oraz *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego* stanowią podstawę przygotowywanych zmian PZPWP. Zarząd Województwa rzetelnie wywiązywał się z obowiązku uzgadniania opracowywanych przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. [str. 26-27]

Marszałek Województwa prawidłowo prowadził rejestr decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. [str. 25]

W okresie objętym kontrolą, WKUA jako organ doradczy, rzetelnie realizowała wszystkie zadania zlecone jej przez Marszałka. Działania WKUA były prowadzone zgodnie z ustalonym przez Marszałka regulaminem i dokumentowane w sporządzanych protokołach i sprawozdaniach. [str. 27]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia realizację zadań, przez gminy objęte kontrolą, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Gminy objęte kontrolą posiadały uchwalone w latach 1999–2002 studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obejmujące całość ich obszarów. W gminach nie aktualizowano studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, co powodowało, że studia uwarunkowań nie zawierały zapisów wprowadzonych ustawą z 2003 r. i jej kolejnymi

⁹ Oceny poszczególnych skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 1 do niniejszej Informacji.

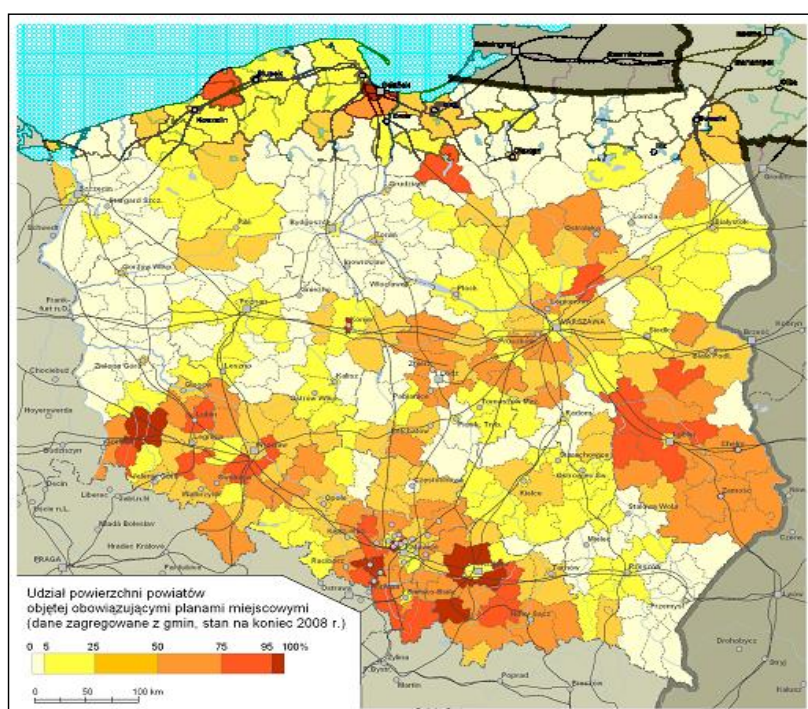
¹⁰ Uchwałą z dnia 30 maja 2011 r. Nr IX/131/11.

zmianami¹¹. W 4 gminach nie dokonano żadnych zmian w studium, a 11 zmianami¹² objęto niewielkie części obszaru gminy. [str. 28-30]

W kontrolowanych gminach województwa podkarpackiego, pokrycie powierzchni miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest jednym z najniższych w kraju. Żadna z kontrolowanych gmin nie miała opracowanego mpzp dla całej jej powierzchni. W 15 gminach poddanych kontroli, nastąpił nieznaczny wzrost ich obszarów objętych mpzp – z 3,5 do 3,8 %. Wobec średniej wojewódzkiej wynoszącej 7 %¹³ oraz średniej dla Polski 26,7%, był to przyrost niewspółmiernie mały.

Rysunek nr 3

Pokrycie obowiązującymi mpzp w powiatach w końcu 2010 r.



Źródło: Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r. PAN 2012

Wszystkie z 25 poddanych kontroli mpzp, w części tekstowej i graficznej, miały formę zgodną z obowiązującymi standardami, a procedura ich sporządzania i uchwalania była zgodna z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa.

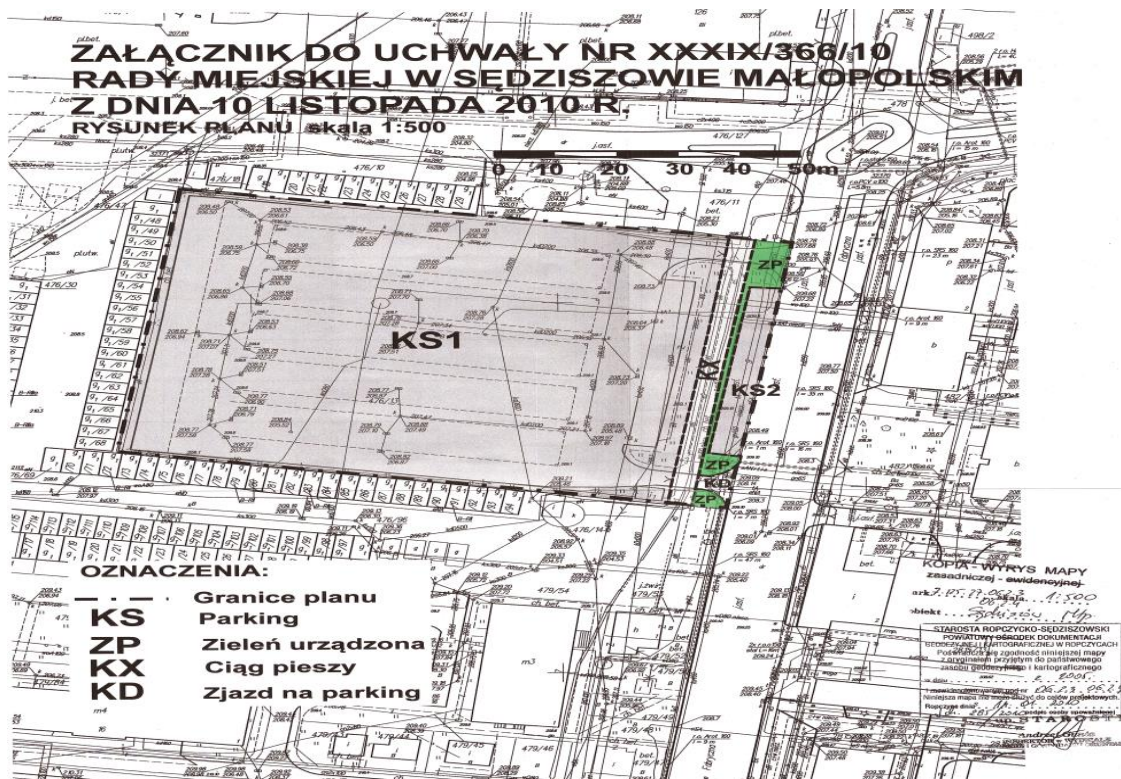
Na opracowanie tych planów, gminy wydatkowały łącznie kwotę 782,8 tys. zł. W większości w wyjaśnieniach wójtowie widzieli potrzebę opracowania mpzp dla znaczących obszarów gminy, lecz stwierdzali równocześnie, że koszt opracowania takich planów przekracza możliwości finansowe kierowanych przez nich gmin. [str. 30-32]

¹¹ W art. 10 ust. 2 ustawy zdefiniowano jakie obszary w studium określa się w szczególności bez określenia w jakim terminie należy w istniejących studiach obszary szczególnego zainteresowania ustawodawcy wprowadzić.

¹² Dokonanymi w związku z wnioskami inwestorów lub koniecznością opracowania mpzp, w miejscu o innym przeznaczeniu w Studium.

¹³ Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Luty 2012 r.

Rysunek nr 4
Zmiany mpzp w Sędziszowie Małopolskim



Źródło: Uchwała Nr XXXIX/369/10 Rady Miasta Sędziszów Małopolski

Wszystkie kontrolowane gminy posiadają uchwalone w latach 1999–2002 studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pomimo braku obowiązku ustawowego, w 5 gminach, w studiach uwarunkowań wprowadzono zapisy dotyczące terenów zagrożonych powodzią. Natomiast spośród 272 mpzp, obowiązujących w gminach objętych kontrolą, tylko 2 mpzp (**Cisna, Wojaszówka**) mają zapisy dotyczące bezpieczeństwa powodziowego. W pozostałych przypadkach, głównie ze względu na niewielkie powierzchnie opracowywanych mpzp oraz oddalenie terenów objętych opracowaniem od stref zagrożonych powodzią, przedmiotowej tematyki nie obejmowały.

Brak stosownych zapisów w Studiach uwarunkowań i mpzp znacznie utrudnia działania mające na celu ograniczenie zagrożeń powodziowych i zmniejszenia wartości strat powodziowych ponoszonych przez samorządy i Państwo.

Niskie zaangażowanie gmin w prace związane z aktualizacją Studiów, w związku z brakiem określonych terminów ich aktualizacji do obowiązującego prawa, powodowało, że tylko 5 gmin miało zapisy dotyczące zasięgu wód stuletnich dokonane w okresie ich tworzenia (lata 1999–2002). W żadnym obowiązującym studium nie uchwalono obowiązku sporządzenia dla tych terenów mpzp w celu określenia sposobu zagospodarowania tych terenów lub zakazu ich zabudowy na podstawie map zasięgu wód powodziowych, pomimo że Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, przekazał kontrolowanym gminom mapy zagrożenia powodziowego. [str. 28]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na mogące wystąpić negatywne skutki wynikające z braku obowiązku terminowej aktualizacji Studium oraz obowiązujących mpzp dla obszarów podlegającym ochronie (dóbr kultury, walorów przyrodniczych, krajobrazu), realizacji lokalnych i ponadlokalnych celów publicznych oraz obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi.

W latach 2009–2012 wszystkie gminy, poddane kontroli, prawidłowo stosowały procedury przeprowadzania postępowań administracyjnych. Wydawane decyzje miały formę i treść odpowiadające wymogom określonym w art. 107 k.p.a.

Kontrola wykazała jednak nieprawidłowości w dokumentowaniu czynności związanych z przygotowaniem projektów decyzji oraz terminowości ich wydawania.

Polegały one głównie na:

1. Wydaniu decyzji licp po upływie ustawowo określonych 65 dni. [str. 33-34]
2. Nieinformowaniu wnioskodawców o niemożności załatwienia sprawy w terminie i niewyznaczeniu nowego terminu, niezgodnie z art. 35 i 36 k.p.a. [str. 34]
3. Nieprzesyłaniu kopii decyzji licp marszałkowi w terminie 7 dni od jej wydania. [str. 33]
4. Nieprzesyłaniu kwartalnych wykazów wydanych decyzji licp wojewodzie. [str. 33]
5. Niezamieszczaniu w aktach sprawy dotyczącej wydania decyzji wz dowodu sporządzenia analizy urbanistyczno-architektonicznej, stanowiącej podstawę do weryfikacji poprawności ustaleń dokonanych przez organ. [str. 35]
6. Prowadzeniu rejestrów decyzji licp i wz niezgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. [str. 33]
7. Niedokumentowaniu przynależności osób sporządzających analizy i projekty decyzji do izby samorządu zawodowego architektów albo urbanistów oraz czynności związanych z wydawaniem decyzji. [str. 35]
8. Sporządzaniu analiz architektoniczno-urbanistycznych przez osoby nieposiadające właściwych uprawnień i niebędących członkiem właściwej izby zawodowej. [str. 35]
9. Niepodejmowaniu zawieszonych postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy, pomimo iż od dnia złożenia wniosków upłynęło ponad 9 miesięcy. [str. 34]
10. Żądaniu pokrycia kosztów sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy przez wnioskodawców. [str. 34]

We wszystkich skontrolowanych gminach funkcjonowały gminne komisje urbanistyczno-architektoniczne powołane przez wójtów lub działające na podstawie porozumienia między gminami.

Zadania z zakresu gospodarki przestrzennej w gminach, realizowało od 1 do 6 pracowników, w tym tylko w dwóch przypadkach zadania te powierzono architektom i w jednym przypadku urbanście. [str. 40]

Praktycznie wszystkie zamierzenia inwestycyjne na kontrolowanym terenie realizowane były w oparciu o decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (licp) i o decyzje o warunkach zabudowy (wz). Gminy wydały w czasie objętym kontrolą łącznie 6156 decyzji licp i wz na powierzchni 2134,28 ha za łączną kwotę 1739,5 tys. zł, a na opracowanie 25 mpzp obejmujących 272 ha kwotę 728,8 tys. zł.

Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że w oparciu o wszystkie 272 obowiązujące mpzp wydano w kontrolowanym okresie zaledwie 391 pozwoleń na budowę. [str. 41]

2.2 Uwagi i wnioski

Według ustaleń NIK, niski wzrost powierzchni gmin, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz nieaktualizowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, świadczą o niewystarczającym działaniu gmin na rzecz racjonalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Powyższy stan był efektem zapisanej w ustawie opizp fakultatywności uchwalania przez Rady Gmin miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i dokonywania w nich zmian. Ustawa z 2003 r. utrzymała system planowania przestrzennego, wprowadzony ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴. Przyjęte rozwiązania prawne, oparte na braku obowiązku sporządzania mpzp, spowodowały istnienie obszarów gmin pozbawionych w całości lub częściowo dyspozycji dotyczących sposobu ich zagospodarowania. W takiej sytuacji, w kontrolowanych jednostkach, proces planistyczny ograniczał się w większości przypadków tylko do stosowania przepisów ustawy opizp w konkretnych postępowaniach administracyjnych bez określania i realizowania aktualnej¹⁵ polityki przestrzennej. Zadania właściwych komórek organizacyjnych tych jednostek, sprowadzały się do przygotowywania planów miejscowych obejmujących niewielki obszar oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, głównie na potrzeby inwestorów zamierzających zagospodarować swoją własność, a nie do realizacji określonej przez Radę Gminy polityki przestrzennej gminy.

W kontroli ustalono ponadto brak:

- ♦ wizji i zainteresowania procesami rozwojowymi gminy oraz prób ustalenia form monitoringu zagospodarowania przestrzennego przez organy uchwałodawcze i wykonawcze gmin;
 - ♦ zainteresowania właściwą oceną zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i rolą wieloletnich programów sporządzania mpzp w nawiązaniu do ustaleń studium;
 - ♦ zrozumienia roli właściwego planowania przestrzennego dla ekonomiki realizacji infrastruktury technicznej i społecznej;
 - ♦ poprawy bezpieczeństwa ludzi i zmniejszenia strat materialnych oraz kosztów usuwania skutków cyklicznie występujących klęsk żywiołowych na skutek ograniczania zabudowy terenów zagrożonych;
- jak również naruszanie procedur wydawania i dokumentowania czynności związanych z decyzjami administracyjnymi dotyczącymi warunków zabudowy.

W tej sytuacji wzrosła rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która dla większości gmin stała się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią. Decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji (licp i wz) obejmują niewielkie obszary, dla których sporządza się analizy urbanistyczno-architektoniczne mające zastąpić kompleksowe analizy wykazujące możliwości inwestowania bez naruszania walorów przyrodniczo kulturowych gminy, jakich dokonuje się w trakcie opracowywania projektów planów miejscowych. Gospodarka przestrzenna realizowana wyłącznie poprzez decyzje administracyjne bez dokonywania na bieżąco monitoringu spowodowanych nimi zmian w przestrzeni, prowadzi do znaczącego rozproszenia zabudowy, podrożenia inwestycji infrastrukturalnych, doprowadza do zabudowy obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi i przeznaczonych na realizację celów publicznych oraz nie gwarantuje realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, w oparciu o przyjętą *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

¹⁴ Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

¹⁵ Weryfikowanej przynajmniej raz na kadencję rady gminy, w myśl art. 32 ustawy opizp.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sfera planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej w dalszym ciągu jest nieuporządkowana pod względem prawnym i finansowym. W szczególności dotyczy to relacji treści art. 60 ust. 4 ustawy opizp z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powodującej znaczące rozbieżności w ocenie roli obowiązków, jakie spoczywają na osobach w postępowaniu administracyjnym.

Przywołany przepis ustawy stanowi, że członkowi właściwej izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów powierza się sporządzenie projektu decyzji wz, a z § 3 ust. 1 rozporządzenia wynika, że najistotniejszą merytorycznie część projektu decyzji – analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu przeprowadza organ wydający decyzję. Skutkuje to sytuacjami, w których analiza funkcji oraz cech zagospodarowania terenu nie jest przygotowywana przez uprawnioną osobę, co stoi w sprzeczności z założeniem zawartym w ustawie, że projekt decyzji sporządza architekt bądź urbanista.

Fakultatywność sporządzania i brak określonych terminów aktualizacji dokumentów polityki przestrzennej i prawa miejscowego w postaci mpzp oraz powszechne przekonanie organów gminnych o wysokich kosztach przygotowania projektów tych dokumentów powodują niechęć do ich uchwalania. Wysokie koszty aktualizacji studiów uwarunkowań i sporządzania mpzp nie znajdują potwierdzenia w wynikach kontroli. Kwoty przeznaczane przez gminy na projekty decyzji licp i wz są znacznie wyższe od kwot przeznaczanych na sporządzenie mpzp. Ponadto, na terenach objętych mpzp, wójtowie nie wydają decyzji licp i decyzji wz, co znacznie skraca proces inwestycyjny i podnosi atrakcyjność gminy dla inwestorów.

W związku z wynikami kontroli, w niniejszej informacji Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do Rady Ministrów następujące wnioski o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów prawa w zakresie:

- 1. wprowadzenia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku i terminów opracowania planów miejscowych dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, (objętych mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego);**
- 2. określenia terminu wprowadzenia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń, dotyczących obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;**

Wnioski powyższe Najwyższa Izba Kontroli kieruje do Rady Ministrów, ze względu na znaczenie proponowanych zmian oraz biorąc pod uwagę fakt, że Rada Ministrów koordynuje działania organów administracji rządowej, właściwych w powyższych sprawach, jak również posiada prawo inicjatywy ustawodawczej.

Szczegółowe uzasadnienie powyższych wniosków przedstawiono w punkcie 4.2 niniejszej Informacji.

Ponadto w oparciu o ustalenia niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli uważa za uzasadnione, ponowienie wniosku do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu nowelizacji ustawy opizp poprzez wprowadzenie kary pieniężnej za nieuzasadnione opóźnienie w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy¹⁶.

¹⁶ Powyższy wniosek NIK sformułowała już w 2009 r. w *Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach Zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę* (nr ewid. 13/2009/108003/KSR).

W związku z wynikami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) wywiązywanie się z obowiązku dokonywania okresowych analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym;
- 2) dokonywanie zmian zapisów w obowiązujących studiach uwarunkowań, tak by spełniały one warunki określone w ustawach szczególnych¹⁷, obowiązujących przy sporządzaniu nowych opracowań;
- 3) rzetelne prowadzenie rejestrów planów i wniosków o ich sporządzenie lub zmianę;
- 4) dokonywanie bieżących kontroli prawidłowości merytorycznego przygotowania projektów decyzji licp i wz przed wydaniem decyzji administracyjnej;
- 5) zachowanie terminów ustawowych wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy oraz informowanie stron postępowania administracyjnego o niemożności załatwienia sprawy w terminie i wyznaczanie nowych terminów załatwienia sprawy;
- 6) rzetelne dokumentowanie czynności związanych z wydawaniem decyzji licp i wz,
- 7) terminowe przekazywanie informacji o wydanych decyzjach licp wojewodzie i marszałkowi województwa;
- 8) zaprzestanie uzależniania sporządzania mpzp oraz projektów decyzji o warunkach zabudowy od spełnienia przez wnioskodawców nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków.

W powyższych sprawach sformułowano wnioski pokontrolne do Wójtów kontrolowanych gmin.

¹⁷ M.in. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 poz. 145 ze zm.), ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162 poz.1568 ze zm.), ustawa o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 poz. 627 ze zm.).

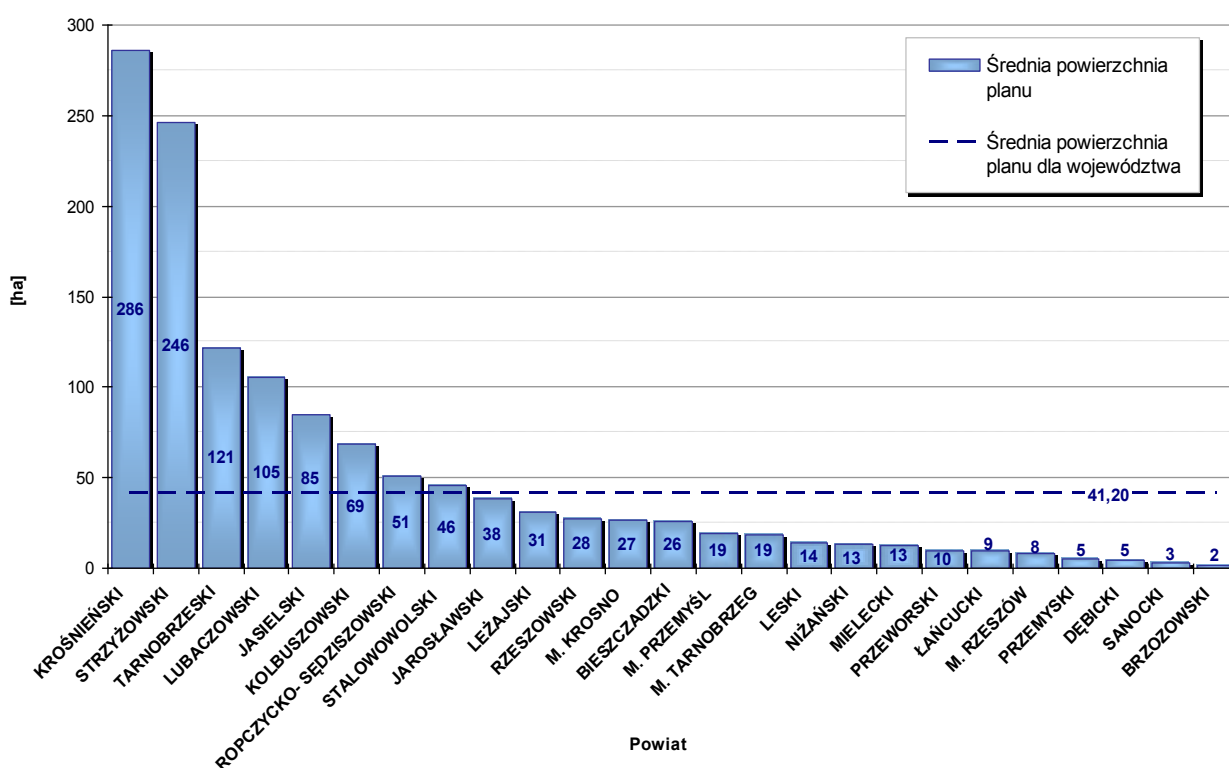
3.1 Uwarunkowania

3.1.1. Uwarunkowania regionalne i organizacyjne

Według opracowanej przez Polską Akademię Nauk¹⁸ dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej *Analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r.*, województwo podkarpackie pod względem liczby uchwalonych planów (3 533) zajmowało wysokie 4 miejsce w kraju, lecz dopiero 14 miejsce, w odniesieniu do całej powierzchni województwa objętej planami (124 tys. ha). Stopień pokrycia planami województwa wynosił tylko 7%, przy średniej krajowej wynoszącej 26,4%.

Rysunek nr 5

Średnią powierzchnię pokrycia mpzp w powiatach Podkarpacia obrazuje poniższy wykres



Źródło: PBPP w Rzeszowie. Rejestr mpzp w województwie podkarpackim

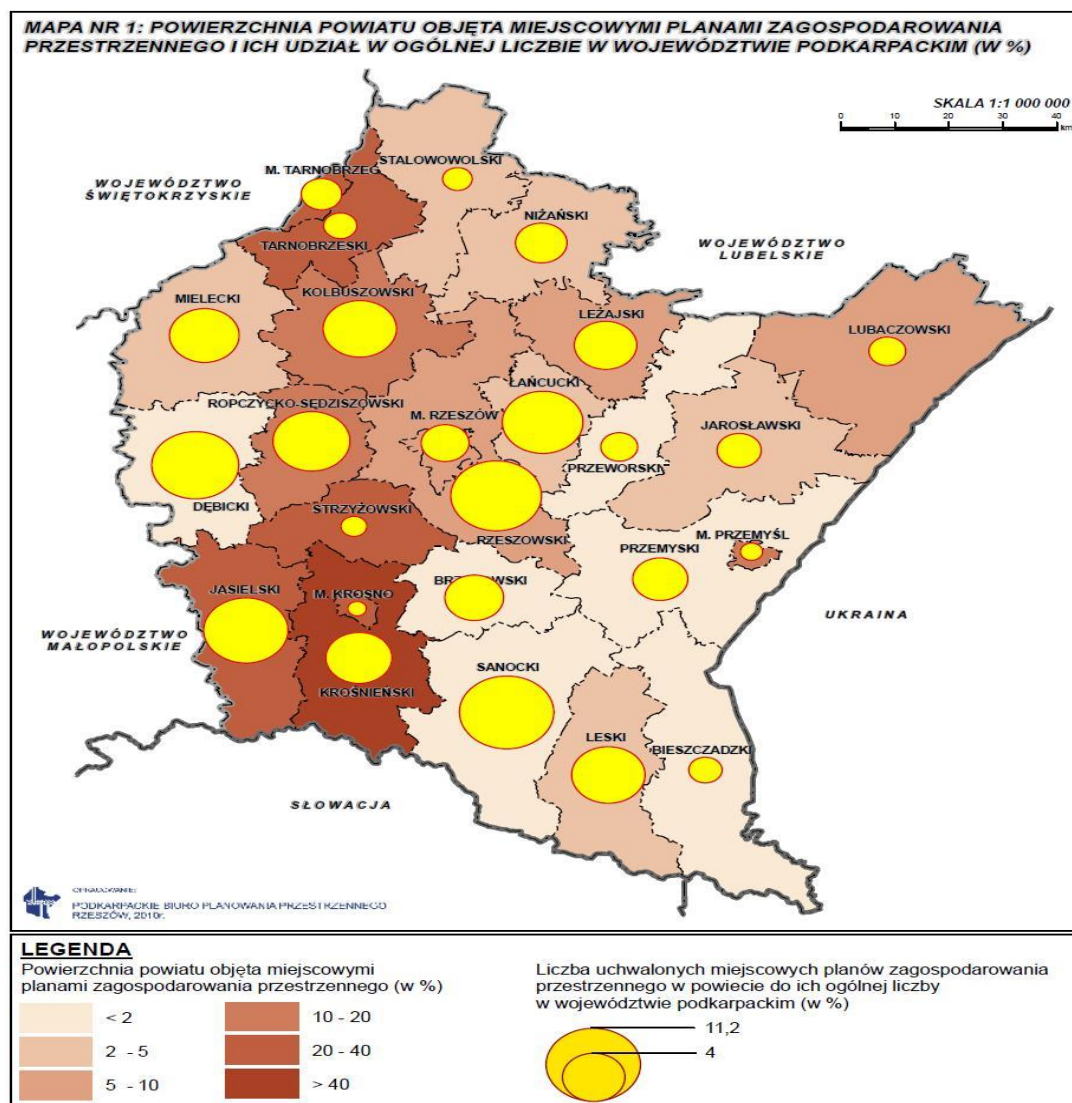
W konkluzji przedmiotowej analizy zapisano między innymi, że: pokrycie planistyczne na poziomie poniżej 30% w skali kraju jest wciąż niewystarczające i nie ma podstaw aby sądzić, że w najbliższych latach sytuacja w tym względzie ulegnie poprawie. (...) *Wstępne szacunki wskazują, że problemem mogą być między innymi wysokie koszty sporządzania planów miejscowych. Najgorsza sytuacja występuje tradycyjnie w tych samych regionach, tj. w województwie kujawsko-pomorskim, lubuskim i podkarpackim. Ponadto w wielu miejscach głównym czynnikiem uchwalania planu może nie być chęć uporządkowania sytuacji planistycznej, ale doraźne, szybkie przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, na co wskazują wysokie odsetki udziałów odrolnień w powierzchniach gmin i planów miejscowych.*

¹⁸ Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyńskiego Warszawa luty 2012 r.

Weryfikacja danych, pozwala wnioskować o spowolnieniu uchwalania mpzp i przyrostu powierzchni kraju pokrytych tymi dokumentami, W roku 2005 przyrost wyniósł 2,5 punktu procentowego (dalej p.p.) w roku 2006 – 2,3 p.p., w roku 2007 – 2,2 p.p., w roku 2008 – 1,4 p.p., w roku 2009 – minus 0,9 p.p. (częściowo wynikało to z zweryfikowania zawyżonych wartości pokrycia, a w 2010 r. – zaledwie 0,9 p.p. (...), osiągając poziom pokrycia wynoszący 26,4%.

Rysunek nr 6

Powierzchnia powiatu objęta mpzp i ich udział w ogólnej liczbie w województwie podkarpackim



Źródło: Rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w województwie podkarpackim, Podkarpackie Biuro Planowania przestrzennego, Rzeszów grudzień 2010 r.

Według powyższej analizy, największym zagrożeniem dla lokalnego ładu przestrzennego w gminach jest sytuacja, w której gminy (z wolna, ale sukcesywnie i konsekwentnie) dostosowują się do braku posiadania planów, coraz śmielej stosując doraźne rozwiązania poprzez wydawanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a zwłaszcza decyzji o warunkach zabudowy.

Województwo podkarpackie na koniec 2012 r. miało wskaźnik pokrycia obowiązującymi mpzp wynoszący 7%. Według Rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego, na koniec 2012 r., 5 gmin (**Borowa, Chłopice, Jasienica Rosielna, Jawornik Polski, Rakszawa**), czyli 3,1% ogółu wszystkich gmin województwa nie posiadało ani jednego uchwalonego mpzp, 2 gminy miały pokrycie 100% (**Korczyna, Nowy Żmigród**) oraz trzy gminy uchwały mpzp obejmujące ponad 40% ich powierzchni (**Stalowa Wola, Jasło i Krosno**).

W uzasadnieniu do projektu *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, opracowanym w Ministerstwie Infrastruktury (projekt przyjęty na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów 13 września 2010 r.) negatywnie oceniono jakość przepisów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzono m.in., że *Problem niskiej jakości przepisów i nadmiernej biurokracji ma złożony charakter. Dotyczy bowiem nie tylko ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również innych aktów prawnych związanych z tą ustawą. Analiza prawa przeprowadzona przez Ministerstwo Infrastruktury wskazuje, że w zależności od skali podejmowanych zmian, w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym konieczne mogą być nowelizacje nawet 37 ustaw powiązanych, w szczególności: ustawa - Prawo budowlane, ustawa o drogach publicznych, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa Prawo ochrony środowiska¹⁹, ustawa o gospodarce nieruchomościami.*

Główny problem wskazywany m. in. w raporcie „*Polska przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*”²⁰ polega na zbyt wysokiej niespójności przepisów obejmujących planowanie przestrzenne z przepisami w zakresie zagospodarowania przestrzennego i regulującymi procesy inwestycyjne. Dodatkowo przepisy zawierają przewlekłe procedury postępowania lokalizacyjnego, które skutkują politycznym naciskiem na wprowadzanie doraźnych i wycinkowych zmian w systemie. Zmiany te mają ograniczoną skuteczność i powodują zmniejszanie czytelności i spójności systemu; nieprecyzyjne wymogi dotyczące sporządzania planów miejscowych; uznaniowe i mało przejrzyste procedury lokalizacyjne; niewystarczające powiązanie planowania przestrzennego z wymogami związanymi z oceną wpływu przedsięwzięcia na środowisko, co powoduje w efekcie zwielokrotnienie działań planistycznych i analitycznych i podnosi koszty gospodarki przestrzennej. W rezultacie, system planowania przestrzennego jest mało efektywny i elastyczny, co przejawia się niekorzystną relacją efektów do kosztów jakie generuje. Przeprowadzone analizy wskazują na zbyt skomplikowane, czasochłonne i kosztowne procedury związane z realizacją procesu inwestycyjnego.

W kontroli ustalono, że dodatkowymi barierami w prawidłowym prowadzeniu gospodarki przestrzennej w gminach, był brak środków finansowych przeznaczanych na ten cel w budżetach gmin, przypisywanie wszystkich obowiązków związanych z zagospodarowaniem przestrzeni jednemu, dwóm pracownikom, którzy w zakresach swych obowiązków mieli jeszcze z reguły przypisywane inne obowiązki np. z zakresu inwestycji lub gospodarki nieruchomościami oraz bariera mentalnościowa, polegająca na braku znajomości prawa i zrozumienia wagi problematyki gospodarowania przestrzenią przez członków rad gminnych podejmujących decyzje budżetowe.

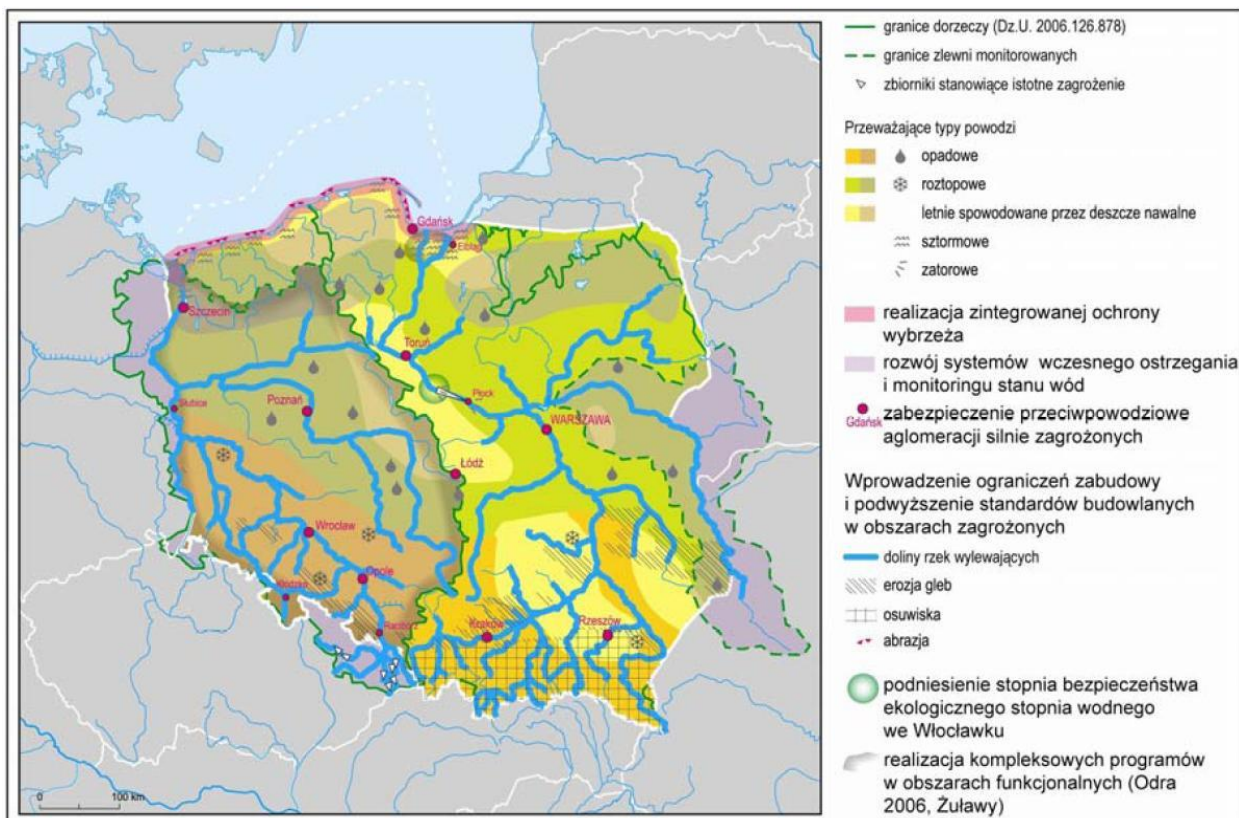
Wszystko to, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stanowi istotną barierę w realizacji polityki przestrzennej, prowadzeniu inwestycji budowlanych, a w konsekwencji negatywnie wpływa na rozwój w innych sektorach życia społeczno-gospodarczego gmin.

¹⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

²⁰ Opracowanie wykonane w 2010 r. na zlecenie b. Ministerstwa Budownictwa przez zespół Instytutu Geografii Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Dokument został przyjęty 15 maja 2007 r. przez Radę Ministrów.

W wymienionym wyżej opracowaniu wskazano również na istotne zagrożenia w gospodarowaniu przestrzenią dotyczące zasobów wodnych. Stwierdzono, że skutki tych zagrożeń można zmniejszyć, prowadząc zintegrowaną politykę rozwoju przestrzennego.

Rysunek nr 7
Zagrożenia powodziąmi na terenie Polski



Źródło: Opracowana w MRR Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 Obszary największego zagrożenia powodziowego w kraju

Województwo podkarpackie należy do jednego z najbardziej zagrożonych powodzią regionów w kraju. Obszar województwa charakteryzuje się tym, że rzeki w górnych biegach mają charakter górski, co skutkuje występowaniem wód nawalnych, a w biegach środkowych i dolnych, charakter nizinny charakteryzujący się wylewami powodziowymi. W dramatyczny sposób potwierdziły to ostatnie powodzie, w szczególności powódź z roku 2010. Szczegółowe informacje dotyczące zagrożenia powodziowego w województwie podkarpackim przedstawiono w załączniku nr 6 do Informacji. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW)²¹ wykazał na koniec 2010 r. dane, z których wynika, że długość wałów przeciwpowodziowych w Polsce wynosi około 8500 km, z czego 15,3% wałów zostało uszkodzonych podczas powodzi w 2010 r.

Województwo podkarpackie ze względu na charakter rzek oraz występowanie fliszu podkarpackiego, zagrożone jest szczególnie ich wylewami i osuwaniem mas ziemnych. Dowodem tego są występujące w odstępach kilkuletnich powodzie i wylewy nawalne rzek górskich oraz związane z nimi wysokie nakłady finansowe na zapobieganie ich skutkom²².

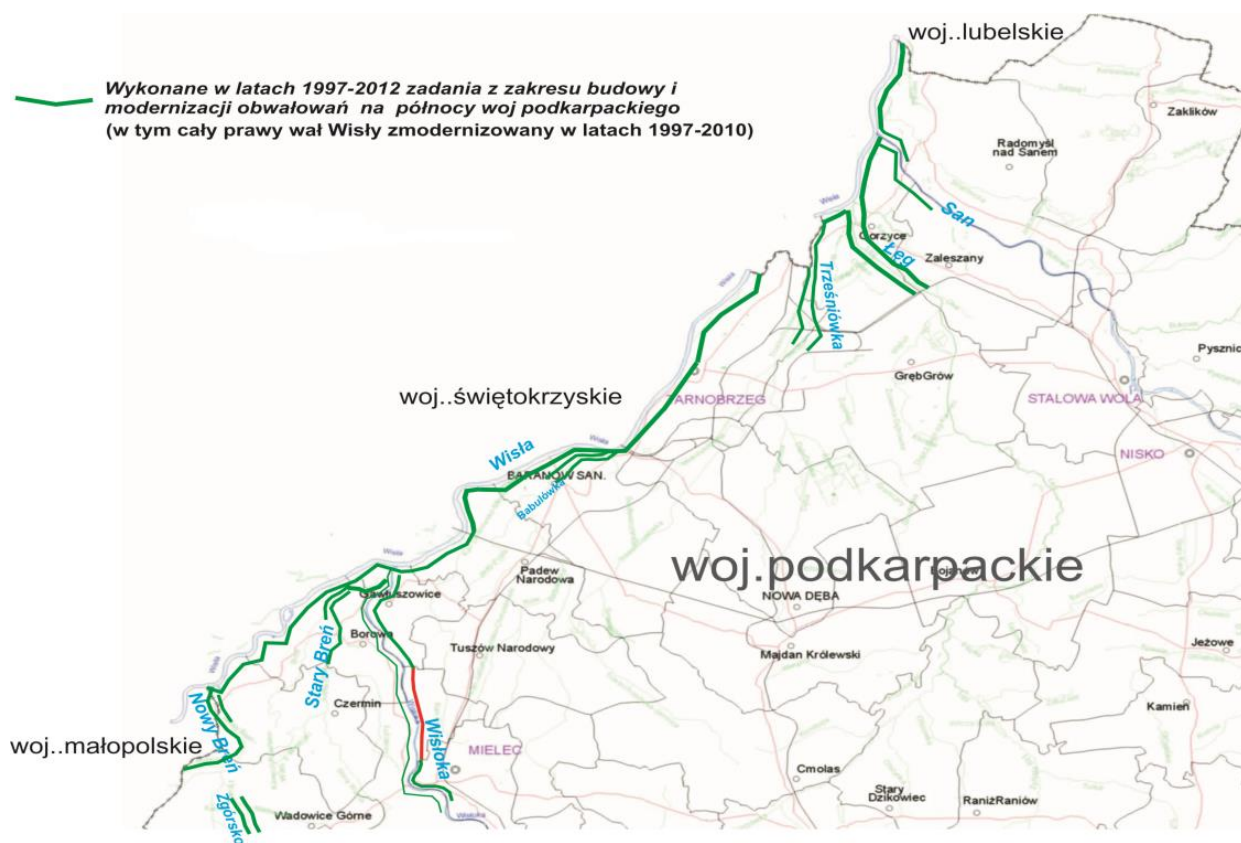
²¹ Diagnoza aktualnego stanu gospodarki wodnej – Załącznik 1 do Projektu Polityki wodnej państwa 2030. W-wa 2010.

²² Dane wg informacji Dyrektora Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie 2012 r.

Zabezpieczenie wałami brzegów rzeki Wisły na terenie województwa podkarpackiego przedstawia ilustracja poniżej.

Rysunek nr 8

Zabezpieczenie wałami brzegów rzeki Wisły na terenie województwa podkarpackiego



Źródło: Informacja Dyrektora PZMiUW w Rzeszowie. 2013

Ogólna długość obwałowań rzek na terenie Województwa Podkarpackiego wynosi łącznie 640 km. Do 1997 r. udało się zmodernizować 165 km wałów, czyli 25,8%. Pozostałe ponad **356 km** wałów wymaga pilnie modernizacji.

Łącznie, na przestrzeni 16 lat (1997–2012), na zadania związane z ochroną przeciwpowodziową, ujęte w planie inwestycyjnym województwa, wydatkowano kwotę ok. 465 mln zł. Jedynie w 2012 roku, roboty budowlano-montażowe związane z budową i odbudową wałów przeciwpowodziowych, prowadzone były na 9 zadaniach inwestycyjnych, na łączną kwotę 28,5 mln zł, z tego 4 zadania zostały zakończone i odebrane, a 5 zadań jest kontynuowanych.

Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces gospodarowania przestrzenią i jej kształtowania, jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³. Ustawa ta określa między innymi zasady kształtowania polityki przestrzennej przez

²³ Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 647 ze zm., wcześniej opublikowana w Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i tryby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art.1 ustawy opizp). Do końca 2012 r. ustawa była nowelizowana dwudziestokrotnie.

Zgodnie z art. 3 ust.1 ustawy, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowiącym przepis prawa miejscowego. W przypadku **braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy**, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje **w drodze decyzji** przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust.1 i 2).

Ustawa zawiera w szczególności przepisy dotyczące planowania przestrzennego w gminie (rozdział 2, art. 9-37), w województwie (rozdział 3, art. 38-45) i na szczeblu krajowym (rozdział 4, art. 46-49) oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji (rozdział 5, art. 50-67).

Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego, z uwzględnieniem problemów wynikających ze stosowania prawa, zidentyfikowanych podczas kontroli, a także dotyczących wniosków sformułowanych w tym zakresie, została zawarta w **załączniku nr 5.4 do Informacji**.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1. Planowanie przestrzenne w województwie

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy, należy do zadań samorządu województwa. Samorząd województwa, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁴ określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą cele m.in. kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego oraz opracowuje i przedkłada Sejmikowi Wojewódzkiemu do uchwalenia plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

3.2.1.1. Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego

Zarząd Województwa realizował zadania wynikające z ustawy opzip oraz przepisów odrębnych poprzez Departament Strategii i Planowania Przestrzennego, nadzorujący Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego w Rzeszowie (PBPP), zatrudniające 44 pracowników merytorycznych o wysokich kwalifikacjach i znaczącym dorobku zawodowym.

Sejmik Województwa Podkarpackiego w dniu 20 października 2006 r., uchwałą Nr LXIII/790/06 przyjął Strategię Rozwoju Województwa Podkarpackiego (dalej Strategia) na lata 2007–2020. Opracowanie to było czwartym dokumentem programowym Zarządu Województwa od momentu wprowadzenia reformy ustrojowej i administracyjnej państwa. Zarząd Województwa realizując obowiązek dokonywania przeglądu zapisów Strategii oraz jej aktualizacji, wynikający z przepisów

²⁴ Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 596 wcześniej opublikowana w Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

ustawy o *samorządzie województwa* oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²⁵ w 2008 r. przystąpił do aktualizacji Strategii, której celem było „podniesienie krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki regionu poprzez wzrost jej innowacyjności, a tym samym efektywności, która stworzy warunki do zwiększenia zatrudnienia oraz wzrost dochodów i poziomu życia ludności”.

Poprzez kolejne działania Sejmiku i Zarządu Województwa, uchwalono zaktualizowaną w 2010 r. „Strategię rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007–2020”, zgodnie z założeniami Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, Strategią Rozwoju Kraju 2007–2015, a także projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020, – *Regiony Miasta, Obszary Wiejskie* oraz obowiązującym Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego.

W dniu 13 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Zarząd Województwa w celu dostosowania polityki przestrzennej województwa do obowiązującej KPZK 2030, w dniu 6 czerwca 2012 r. Uchwałą Nr 144/3314/12 przyjął *Założenia do aktualizacji Strategii*. Określały one działania województwa uwzględniające politykę rozwojową Unii Europejskiej, zasady wynikające z przyjętych przez Rząd założeń rozwojowych, uwarunkowań i zróżnicowania wewnętrzne województwa oraz wnioski i rekomendacje z ekspertyz zrealizowanych na zlecenie Województwa Podkarpackiego.

Przyjęty w harmonogramie termin opracowania Strategii był dwukrotnie przedłużany. W 2013 r. prace nad aktualizacją Strategii znajdowały się na etapie konsultacji wstępnego projektu zaktualizowanej Strategii.

3.2.1.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego (dalej PZPWP) został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa z 30 sierpnia 2002 r.²⁶. W Planie, ujęto między innymi zadania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej województwa.

W dziedzinie „gospodarki wodnej” Plan zakładał budowę 6-ciu dużych wielofunkcyjnych zbiorników wodnych, z czego na etapie przygotowywania do inwestowania wg oceny realizacji planu w roku 2009 był tylko 1 zbiornik – Krempana-Kąty. Ponadto Plan przewidywał budowę 194 zbiorników „małej retencji”, z czego zrealizowano 9 zbiorników, czyli 4,64 %.

Wejście w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiło przesłankę do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Sejmik Województwa podjął uchwałę²⁷o przystąpieniu do zmiany PZPWP.

Prace nad zmianą PZPWP były rozłożone tematycznie, z tym, że na IV kwartał 2013 r. przewidywano przygotowanie dokumentu końcowego zmiany PZPWP.

Opracowanie zmiany PZPWP realizowane było w oparciu o art. 41 ustawy opizp.

W przygotowywanej zmianie PZPWP, obszary zagrożone osuwaniem mas ziemnych uwzględnione zostaną na podstawie „Przestrzennej Bazy danych zjawisk osuwiskowych dla województwa podkarpackiego”, stanowiącej załącznik nr 2 do opracowania *Analiza zjawisk osuwiskowych na terenie województwa podkarpackiego* opracowanej w 2001 r. przez Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN.

²⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241.

²⁶ Nr XLVIII/522/02, opublikowana w Dz.Urz. Województwa Podkarpackiego Nr 64 poz. 1320.

²⁷ Uchwała Nr XXX/340/04.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią w PZPWP, określone zostaną na podstawie materiałów opracowanych przez RZGW w Krakowie. Na koniec 2012 r. Urząd Marszałkowski dysponował studium ochrony przeciwpowodziowej oraz strefą bezpośredniego zagrożenia powodzią rzeki Wisły o prawdopodobieństwie wystąpienia $p=1\%$ ²⁸.

Zgodnie z art. 45 ustawy opizp, Zarząd Województwa Podkarpackiego dokonał okresowej oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego.

W *Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego* przedstawiono zmiany, jakie zaszły w zagospodarowaniu przestrzennym województwa oraz określono stopień aktualności planu. Raport ponadto zawiera opis i ocenę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym województwa w latach 2004–2007.

W *Ocenie realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego*, stwierdzono, że na ogólną liczbę 309 zadań wymienionych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, 59 (tj. ok. 19%) stanowią zadania zrealizowane w całości, 114 (tj. ok. 37%) stanowią zadania będące w trakcie realizacji, bądź częściowo zrealizowane, a dla 136 (tj. ok. 44%) zadań nie podjęto żadnych kroków zmierzających do ich realizacji.

Dokumenty powyższe były przedmiotem posiedzenia WKUA w dniu 27 listopada 2009 r.

WKUA jednogłośnie pozytywnie zaopiniowała przedmiotowy dokument w celu przedstawienia pod obrady Zarządowi.

W dniu 28 grudnia 2009 r. Sejmik Województwa Podkarpackiego przyjął informację o *Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego i o Ocenie realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego*.

Zgodnie z art. 38 ustawy opizp organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac.

W latach 2009–2012 Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego prowadziło prace w tym zakresie w 9 tematach oraz aktualizowało opracowania ekofizjograficzne do zmiany Planu, na podstawie nowych dostępnych danych i materiałów, w tym wynikających z dokumentów strategicznych.

3.2.1.3. Rejestr inwestycji celu publicznego

Marszałek województwa prowadził rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Prowadzenie rejestru służy pozyskaniu danych dotyczących aktualnego przeznaczenia terenów na danym obszarze oraz w celach ankietowych i statystycznych. Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim prowadzono według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.

²⁸ Dane RZGW Kraków na podstawie Projektu Banku Światowego „Usuwanie skutków powodzi” – Zadanie B.1.1.2 *Ośrodki Koordynacyjno-Informacyjne Ochrony Przeciwpowodziowej w Krakowie, Wrocławiu i Gliwicach*.

Łącznie w okresie kontrolowanym zarejestrowano 48 decyzji, 21 decyzji wydanych było przez Prezydentów Rzeszowa, Tarnobrzega, Przemyśla i Krosna, a 21 decyzji zostało wydanych przez Burmistrzów i Wójtów.

Rejestr zawierał wpisy dotyczące wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego uzgadnianych przez Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów z Marszałkiem na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy opizp.

3.2.1.4 Uzgodnienia dokumentów planistycznych gmin

W latach 2009–2012 Zarząd Województwa, na wnioski gmin, przesłał 211 informacji dotyczących ponadlokalnych elementów i form zagospodarowania przestrzennego do sporządzania Studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i ich zmian. Ponadto, Zarząd Województwa dokonał 205 uzgodnień zmian w studiach uwarunkowań, w tym 2 uzgodnienia negatywne.

Lp.	Rok	Uzgodnienia pozytywne	Uzgodnienia negatywne
1.	2009	37	1
2.	2010	38	1
3.	2011	67	0
4.	2012	61	0
Razem		203	2

Powyższa tabela ilustruje ilość uzgodnień zmian studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przez Zarząd Województwa.

Zarząd Województwa Podkarpackiego odmówił uzgodnienia zmiany studium w gminie Orły z uwagi na niezgodność z ustaleniami PZPWP w zakresie infrastruktury technicznej dotyczącej autostrady A-4 i budowy wałów przeciwpowodziowych wzdłuż rzeki San. W drugim przypadku Zarząd odmówił uzgodnienia projektu V zmiany studium Gminy i Miasta Sokołów Małopolski, w zakresie lokalizacji linii energetycznej 400kV relacji Wieleńka – Zamość na skutek niezgodności jej przebiegu z zapisem w PZPWP.

Zarząd Województwa przesłał do wszystkich gmin, opracowanie pt. „Ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego dla Gminy (Miasta)” sporządzone na podstawie PZPWP, w którym ujęto między innymi zadania celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b) ustawy opizp, Zarząd Województwa na wniosek Burmistrzów i Wójtów gmin, w okresie kontrolowanym, dokonał 581 pozytywnych uzgodnień mpzp i ich zmian oraz w jednym przypadku, odmówił uzgodnienia projektu mpzp zmiany przebiegu trasy linii energetycznej 400 kV relacji Tarnów – Krosno.

Poniższa tabela obrazuje skalę uzgodnień projektów mpzp opracowanych przez gminy w okresie objętym kontrolą.

Lp.	Rok	Uzgodnienia pozytywne	Uzgodnienia negatywne
1.	2009	147	0
2.	2010	120	0
3.	2011	163	1
4.	2012	151	0
Razem		581	1

W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa, na wnioski organów gmin, przekazał 529 informacji dotyczących zapisów PZPWP w zakresie ponadlokalnych zadań i form zagospodarowania przestrzennego do sporządzania mpzp gmin i ich zmian.

3.2.1.5. Działalność wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy opizp, Marszałek Województwa Podkarpackiego, powołał 22 osobową Wojewódzką Komisję Urbanistyczno-Archiitektoniczną oraz ustanowił jej Regulamin. Członkowie komisji byli zapraszani do udziału w WKUA pisemnie i wyrażali zgodę na udział pracach w Komisji. W latach 2009–2012, na wniosek Marszałka WKUA odbyła 3 posiedzenia, na których dokonywała oceny realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego, Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego oraz opracowania pn. *Dobra kultury współczesnej w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego*. Ponadto, WKUA dokonała wyboru obiektów dóbr kultury współczesnej na terenie Podkarpacia. Z prac komisji sporządzano protokoły, w których zapisywano wyniki z głosowań oraz kryteria dokonywanych wyborów i ocen. Protokoły z posiedzeń WKUA były przekazywane Zarządowi Województwa Podkarpackiego.

3.2.1.6. Kontrola wewnętrzna zadań Województwa z zakresu gospodarki przestrzennej

Kontrole realizacji zadań z zakresu polityki przestrzennej na terenie województwa przeprowadzane były w ramach systemu kontroli wewnętrznej, koordynowanego przez Departament Kontroli, na podstawie zatwierdzonych przez Zarząd rocznych planów kontroli. W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono 3 kontrole. W kontrolach obejmujących lata 2008–2011 r. stwierdzono 43 przypadki przekroczenia terminów załatwienia, spośród 1297 badanych spraw. Wszystkie przypadki opóźnienia były wynikiem niepełnych dokumentacji lub aktualnych zmian prawa, o czym strony informowano na piśmie.

Przyjęty w Urzędzie Marszałkowskim system kontroli pozwala na bieżąco korygować i oceniać postępy w pracach planistycznych oraz sposób załatwiania wniosków.

3.2.2. Planowanie przestrzenne w gminach

Planowanie przestrzenne w gminach opierało się głównie na opracowaniach przygotowywanych przez biura lub pracownie urbanistyczne o dobrym przygotowaniu merytorycznym i doświadczeniu zawodowym oraz opiniach Gminnych Komisji Urbanistyczno-Architektonicznych. Stąd wysoka ocena Najwyższej Izby Kontroli jakości badanych zmian w studiach uwarunkowań i opracowywanych mpzp oraz przeprowadzanych w związku z nimi procedur ich przygotowania i uchwalania. Natomiast liczbę dokonywanych zmian i uchwalanie nowych dokumentów planistycznych Najwyższa Izba Kontroli, ocenia jako niewystarczające do prowadzenia właściwej polityki i gospodarki przestrzennej w gminach.

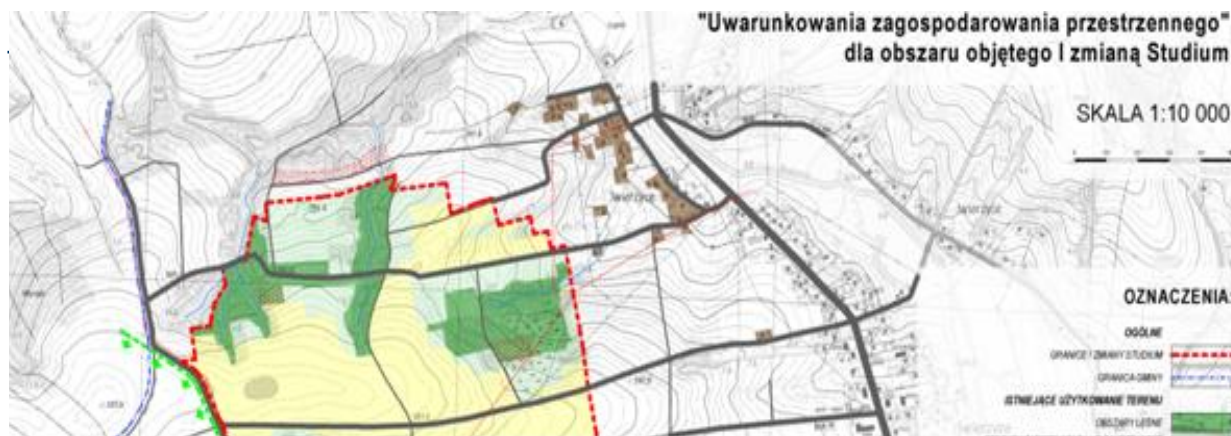
3.2.2.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Kontrolowane gminy posiadają studia uwarunkowań opracowane i uchwalone w latach 1999–2002, czyli przed wejściem w życie ustawy opizp w 2003 r., gdy nie było jeszcze obowiązku wprowadzania do Studium zapisów dotyczących obszarów problemowych, na podstawie innych ustaw (np. terenów zagrożonych klęskami żywiołowymi, obszarów zagrożonych osuwaniem mas ziemnych, terenów przeznaczonych pod zalesienia) oraz obowiązywania jednolitych standardów ich sporządzania dotyczących części tekstowej i graficznej.

Pomimo to, 5 studiów uwarunkowań (**Kołaczyce, Ropczyce, Narol, Radomyśl, Czarna Góra**) posiadało określone granice zasięgu wód stuletnich oraz zapisy dotyczące eliminacji zabudowy z tych terenów i sposób ich zagospodarowania. Dyspozycje te mają znaczenie w momencie podjęcia decyzji o sporządzeniu mpzp dla tych terenów lub ich części, gdyż sporządzany mpzp musi być zgodny z zapisami studium. Zgodność projektu mpzp z studium uwarunkowań jest przedmiotem badania i oceny Wojewody. Studium nie jest przepisem prawa miejscowego, stąd zapisane w nim uwarunkowania nie mogą stanowić podstawy do odmowy zagospodarowania terenu w sposób inny niż to określono w Studium, w wydawanych decyzjach wz i licp. Wobec braku mpzp, powoduje to wkraczanie z zabudową na tereny zagrożone. Brak w ustawie opizp terminów wprowadzania zmian do studium oraz sporządzanie mpzp dla bardzo niewielkich obszarów powodują, że pomimo licznych zmian obowiązujących studiów uwarunkowań i mpzp, z reguły nie obejmują one obszarów zagrożonych.

Rysunek nr 9

Przykładowy fragment studium uwarunkowań dla gminy Iwierzycze



Źródło: Uchwała Rady Gminy Iwierzycze Nr XXV/139/2013 z dnia 14.01.2013 r.

W 2 gminach (**Przeclaw, Wojaszówka**) nie dokonano żadnej zmiany Studiów od momentu ich uchwalenia. Jako przyczynę tego stanu rzecz **Wójt Przeclawia** podał między innymi; (...) „koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy, chociaż koszty te są tylko kosztami sporządzenia tj, opracowania niezbędnych analiz i projektów oraz przeprowadzenia procedury sporządzenia, jednak są to koszty, biorąc pod uwagę budżet naszej gminy, bardzo wysokie. W miarę posiadanych środków finansowych podejmiemy starania o doprowadzenie do zgodności naszego studium z wymogami art. 10 ustawy”. Również Wójt Wojaszówki powołał się na ograniczone środki finansowe jakimi dysponuje gmina.

W Studium **Sędziszowa Małopolskiego** nie zostały naniesione obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez Dyrektora RZGW na podstawie ustawy Prawo wodne, pomimo że studium było poddawane dwukrotnie analizie (2006 i 2010) zakończonej pozytywną opinią GKUA oraz uchwałami Rady Miasta stwierdzającymi, że stopień dezaktualizacji studium umożliwia jego funkcjonowanie jako dokumentu stanowiącego podstawę realizacji polityki przestrzennej Miasta i Gminy Sędziszów Małopolski. Burmistrz Sędziszowa podniósł między innymi, że: „(...) zdaje sobie sprawę, że takie stanowisko by nie dokonywać całościowej zmiany studium nie jest ostateczne. (...) Chodzi o to, aby zebrać wszystkie wymagane dokumenty i analizy, również wykonane przez inne podmioty, ponieważ wprowadzenie zmiany aby tylko funkcjonować w zgodzie z ustawą nie miałyby sensu i byłoby niegospodarne w stosunku do innych potrzeb Gminy. (...) Jako przykład, za brak wymaganych opracowań może tutaj posłużyć brak kompleksowo wyznaczonych przez RZGW w Krakowie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla całego obszaru gminy, **(których to zgodnie z ustawą Prawo wodne nie uwzględnia się w studium uwarunkowań, a które zgodnie z ustawą opizp powinny zostać określone w Studium)**.

Przekazane Burmistrzowi mapy obszaru zagrożenia powodziowego nie obejmowały obszaru całej gminy a jedynie jej znikomą część znajdującą się w miejscowości Borek Wielki. (...) Na brak działań ze strony gminy do przeprowadzenia całościowej zmiany studium niewątpliwie wpływa również trwająca już od kilku lat dyskusja dotycząca wprowadzania nowych regulacji prawnych w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej. W tej sytuacji podejmowanie kompleksowej zmiany studium stanowiłoby ryzyko niedostosowania tego opracowania do nowych przepisów”.

Powyższe uwagi zostały zawarte w informacji o przyczynach niepodjęcia działań związanych z realizacją wniosku kontrolnego, polegającego na rozważeniu możliwości podjęcia działań związanych z dostosowania Studium do obowiązujących przepisów prawa w zakresie zagrożenia powodziowego.

Większość gmin (80%) wykonywało analizy oceny aktualności Studium, jako dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy. W analizach wskazywane były niektóre elementy Studium, niezgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa, lecz mimo to uzyskiwały one akceptację w podejmowanych przez Radę Gminy uchwałach jako wystarczające do określania polityki przestrzennej gminy i jej realizacji.

Gmina Olszanica sporządziła analizę oceny studium, w której zapisano między innymi, że rysunek studium nie zawiera wymaganych oznaczeń literowych i symboli powiązanych z częścią tekstową. Ponadto wskazano, że brak pewnych elementów przestrzennych może stwarzać problem przy sporządzaniu mpzp i ich zgodności ze studium (np. zakaz zabudowy w terenach zalewowych). W wyjaśnieniu dotyczącym braku w Studium obszarów, na których rozmieszczane będą inwestycje celu publicznego Wójt stwierdził: „(...) Studium zostało uchwalone w 2001 r. i jego zapisy opracowane zostały w oparciu o ówczesne, istotne, ponadlokalne, inwestycje celu publicznego ujęte w planie wojewódzkim. (...) Brak obowiązku określania

w studium uwarunkowań lokalnych inwestycji celu publicznego wynika z art. 50 ust. 1 ustawy opizp. Rada Gminy podejmując uchwały w sprawie oceny aktualności studium, stwierdziła zgodność Studium z wymogami ustawy opizp oraz przepisami odrębnymi i potrzebami gminy. Wójt gminy wyjaśnił, że pomimo wejścia w życie zmiany ustawy opizp, ustalenia Studium jak również uwarunkowania terenu gminy jak też potrzeby gospodarcze i inwestycyjne nie skutkują koniecznością natychmiastowego podjęcia uchwały w sprawie zmiany Studium. Studium nie jest przepisem prawa miejscowego, zatem jego aktualizacja nie jest bezwarunkowo potrzebna. 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. Zatem dopóki plany te nie będą sporządzone, gmina nie widzi konieczności zmian przez dostosowania go do wymogów art. 10 ustawy opizp.

Wójt gminy Czarna Górna w swoich wyjaśnieniach podniósł, że: (...) „z ustawy opizp wynika, że Studium powinno mieć duży stopień ogólności. Ustalenie szczegółowe będą dokonywane sukcesywnie w ramach mpzp, bądź też przekształcania elaboratu studium w trybie określonym przez przyszłe rozporządzenia w tej sprawie. Potrzebna jest do tego nie tylko myśl architektów, opinie ekologiczne i ekonomiczne ale również wnioski inwestorów (gdy będą już znani), którzy dopiero podejmując zamiar inwestycyjny będą mogli (i musieli) sprecyzować parametry przedsięwzięć. I dlatego zbyt szczegółowe ustalenia i zapisy planistyczne w Studium wprowadzone przez jeden zespół ludzi, w jednym roku, w określonej sytuacji ekonomicznej i prawnej mogą spowodować „usztwygnięcie” a nawet blokadę przyszłych działań.”

3.2.2.2. Plany zagospodarowania przestrzennego

Obszar województwa podkarpackiego objęty mpzp należy do najniższych w kraju, ponieważ wynosi 7%, przy średniej krajowej 26,4%. Pokrycie mpzp obszarów gmin objętych kontrolą (7472,5 ha), wynosiło zaledwie 3,8% ich powierzchni. W województwie podkarpackim obowiązują 3533 mpzp pokrywające obszar 125 tys. ha, co daje średnią powierzchnię opracowania jednego mpzp 35 ha.

Kontrolowane gminy (15 jednostek) mają łącznie 272 obowiązujących mpzp, pokrywających obszar 7472,5 ha. W latach 2009–2012 gminy uchwaliły łącznie 25 mpzp lub ich zmian, obejmujących łącznie obszar 672,44 ha. Średnia powierzchnia opracowanego mpzp wynosi 26,87 ha, przy czym najmniejsze powierzchnie opracowanego planu to 0,11 ha (gmina **Cisna**), 0,15 ha (gmina **Olszanica**) i 0,17 ha (gmina **Fredropol**), a największa 249 ha (gmina **Skołyszyn**).

Rysunek nr 10

Przykładowy mpzp miejscowości Wetlina, gmina Cisna



Źródło: Uchwała rady Gminy Cisna Nr VI/22/2007 z dnia 20 marca 2007 r.

Łączny koszt opracowania mpzp przez gminy w okresie objętym kontrolą wyniósł 782,8 tys. zł, co daje średni koszt jednego opracowania 31,3 tys. zł. Koszt opracowania mpzp dla 1 ha wyniósł średnio 1730,60 zł.

Udział procentowy powierzchni skontrolowanych gmin objętych mpzp na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniósł:

- ♦ *poniżej 1% w 7 gminach, tj. 46,6% skontrolowanych,*
- ♦ *od 1% do 3% w 5 gminach, tj. 30% skontrolowanych,*
- ♦ *od 3% do 31% w 3 gminach, tj. 23,4% skontrolowanych.*

Najniższy stopień pokrycia obszaru gmin mpzp ustalono na terenach 2 gmin, tj. **Narol** (0,04%) oraz **Wojaszówka** (0,03%). W okresie objętym kontrolą w 11 gminach nie uchwalono żadnego mpzp. Największy przyrost powierzchni mpzp, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2012 r. nastąpił w gminie **Skołyszyn** z 3,19% do 6,4% oraz gminie **Żyraków** z 0,04% do 1,24% powierzchni gminy. Największą liczbę mpzp, tj. 80 sporządzono w gminie **Skołyszyn**, z czego 66,7% mpzp zostało uchwalonych na powierzchni poniżej 1 ha, a najmniejsze powierzchnie uchwalonych mpzp miały po 12 arów. Łącznie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęto zaledwie 6,4% obszaru tej gminy.

W okresie objętym kontrolą, gminy otrzymały informację od Starostów Powiatów o wydaniu 391 decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o uchwalone mpzp, co stanowi 6,3% ogółu wydanych decyzji licp i wz.

W dwóch gminach – **Kołaczyce** i **Fredropol** koszty opracowania ponieśli wnioskodawcy mający na objętym opracowywaniem terenie realizować inwestycje celu publicznego. W Kołaczycach uchwalono zmianę mpzp terenu trasy linii energetycznej 400 kV Tarnów-Krosno. Koszt opracowania został sfinansowany w całości przez wnioskodawcę realizującego przedmiotową inwestycję.

W gminie **Fredropol** uchwalono w 2011 r. mpzp pod nazwą „Gazociąg Wysokiego Ciśnienia relacji Hermanowice-Strachocina”. Teren objęty mpzp został przeznaczony pod budowę gazociągu DN 700, MOP 8,4 MPa wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej. INWESTGAS S.A. Realizator inwestycji celu publicznego pokrył wszystkie koszty związane z realizacją procedury zmiany Studium i opracowania mpzp, w myśl art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy opizp.

W trzech przypadkach, w latach 2003–2006, Rada Gminy **Fredropol** uchwaliła trzy mpzp dla terenów, na których odbywa się eksploatacja kruszywa naturalnego. Projekty tych planów zostały sporządzone z inicjatywy i na koszt inwestorów, odpowiednio: 2 właścicieli nieruchomości i jeden Przedsiębiorstwo Prefabrykatów Elektroenergetycznych „Elbud”. Wójt Gminy wyjaśnił, że Gmina nie posiadała środków finansowych na pokrycie kosztów opracowania tych mpzp, dlatego też sporządzono je na koszt inwestorów. Dodał, że inicjatywa pokrycia kosztów sporządzenia mpzp wyszła od zainteresowanych, gdyż w przeciwnym przypadku nie mogliby oni uzyskać koncesji na wydobywanie kruszywa. W informacji o realizacji wniosków pokontrolnych, Wójt oświadczył, że Gmina przyjęła zasadę ponoszenia kosztów sporządzania mpzp zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy opizp.

W trzech gminach (**Przeclaw, Radomyśl nad Sanem, Wojaszówka**) wójtowie nie dokonywali analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z art. 32 ust.1 ustawy opizp. Wójt Przeclawia poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o wykonaniu analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, która zostanie przedłożona Radzie Miejskiej w Przeclawiu na posiedzeniu zaplanowanym na miesiąc sierpień 2013 r. Podobnie Wójt gminy Wojaszówka poinformował o wydaniu zarządzenia Nr 7/20/2013 i o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny studium mpzp

i zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Wójt gminy Radomyśl nad Sanem oświadczył, że poczynione zostały działania, których wynikiem będzie dokonanie analizy aktualności planów i zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, które po uzyskaniu GKUA zostaną przedstawione Radzie gminy.

Podobnie jak w odniesieniu do omawianych wyżej Studiów uwarunkowań, opracowane mpzp charakteryzują się wysoką jakością opracowania i prawidłowym przeprowadzaniem procedur ich uchwalania. Świadczy o tym fakt uzgodnienia w okresie kontrolowanym wszystkich przedłożonych do uzgodnienia projektów planu przez Zarząd Województwa.

Gminy prowadziły rejestry planów i wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, w których zawarto informacje o uchwalonych planach oraz wnioskach o ich sporządzenie z wyjątkiem gminy **Wojaszówka**, w której rejestr planów był niekompletny. W informacji dotyczącej realizacji wniosków pokontrolnych, Wójt poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o uzupełnieniu rejestru o brakujące zapisy.

3.2.2.3. Decyzje administracyjne dotyczące nowych inwestycji. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy

Gminy województwa podkarpackiego objęte niniejszą kontrolą, wydały w latach 2009–2012, łącznie 6156 decyzji licp i decyzji wz. Obszar gmin objęty tymi decyzjami wyniósł 2134,28 ha, a łączny koszt ich sporządzenia 1739,5 tys. zł. Średni jednostkowy koszt wydania 1 decyzji wynosił 282,57 zł. Kontrola wykazała, że decyzje licp i wz zawierały oznaczenia organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenia strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakiej formie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania oraz inne składniki wymagane przepisami szczególnymi.

We wszystkich 15 skontrolowanych gminach, wobec braku mpzp, kształtowanie przestrzeni następowało głównie w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W tym czasie starostowie w oparciu o obowiązujące mpzp wydali tylko 391 pozwoleń na budowę. Najwięcej pozwoleń na budowę wydano w gminach: **Cisna** – 111 i **Skolyszyn** – 86, mających uchwalonych odpowiednio 62 i 81 mpzp.

W badanym okresie w ww. gminach wydano łącznie 5502 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz 654 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, które objęły powierzchnię 2134 ha. Powierzchnia objęta tymi decyzjami była o 1461,84 ha większa od powierzchni objętej mpzp, uchwalonymi w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2012 r., wynoszącej 672,44 ha. Na przykład:

- **Gmina Czarna Góra** posiadała 19 uchwalonych przed okresem objętym kontrolą mpzp pokrywających obszar 120 ha co stanowiło 0,65 % jej powierzchni. Wójt w latach 2009–2012 wydał 115 decyzji, w tym 9 decyzji licp obejmujących powierzchnię 588,28 ha.
- **Gmina Żyraków** uchwaliła 6 mpzp o łącznej powierzchni 4,92 ha, co stanowiło 0,04 % jej powierzchni w tym 2 mpzp w okresie objętym kontrolą. W tym okresie Wójt wydał 538 decyzji licp i wz na obszarze 183,53 ha.
- W **gminie Trzebownisko** uchwalono 4 mpzp obejmujące 250,1 ha, co stanowiło 2,78% za kwotę 91,5 tys. zł. W tym samym okresie wydano 1166 decyzji wz i licp obejmujących łącznie 103 ha, za łączną kwotę 214,7 tys. zł.
- W okresie objętym kontrolą największą liczbę 1166 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, wydano w gminie **Trzebownisko**, a najmniejszą liczbę 104 przedmiotowych decyzji w gminie **Cisna**.

W zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, stwierdzono między innymi poniższe nieprawidłowości:

Ewidencjonowanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. **w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego**²⁹ – w 3 gminach:

- *Sędziszów Małopolski i Radomyśl. W poszczególnych rubrykach rejestrów dokonywano wpisów nieodpowiadających ich treści określonej w nagłówkach. Prowadzone w tych gminach rejestry zawierały jednak wszystkie wymagane informacje i dane określone w rozporządzeniu w sprawie wzoru rejestru decyzji, choć ściśle nie odzwierciedlały wzoru zawartego w ww. rozporządzeniu.*
- *W Urzędzie Gminy Skołyszyn rejestr decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzono w wersji elektronicznej i papierowej, ale pozycje rejestru, co do treści i formy-układu, odbiegały od wzoru wprowadzonego załącznikiem do Rozporządzenia Ministra. Przyczyną tego, według wyjaśnień Wójta, było samowolne rozszerzenie zakresu rejestrów przez pracownika Urzędu Gminy odpowiedzialnego za ten dokument.*

Nieprzekazywanie przez organy 4 gmin (**Ropczyce, Fredropol, Narol, Czarna Górna**), marszałkowi województwa wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Było to niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy opizp, na przykład:

- *W latach 2009–2012 **Burmistrz Ropczyc** nie przekazywał marszałkowi województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wyjaśniając przyczyny nie wykonania ww. obowiązku Burmistrz Ropczyc podał między innymi, że w lutym 2013 r. Urząd przekazał wszystkie dotychczas wydane decyzje o których mowa w art. 57 ust. 4 ustawy opizp do Marszałka Województwa Podkarpackiego, a w bieżącym roku kopie decyzji są przesyłane na bieżąco.*
- *Wójt **Fredropola** nie przekazywał Marszałkowi Województwa Podkarpackiego wydanych decyzji o licp. Wójt wyjaśnił, że wynikało to z niewłaściwej interpretacji ww. przepisu prawa.*
- *W kontrolowanym okresie, Wójt **Czarnej Górnej** nie przekazywał kopii decyzji licp Marszałkowi Województwa Podkarpackiego, co było niezgodne z przepisem art. 57 ust. 4 ustawy opizp.*

Niewywiązywanie się z obowiązku składania sprawozdań kwartalnych o wydanych decyzjach licp w związku z art. 51 ust. 2 ustawy opizp wojewodzie.

W jednej gminie (**Iwierzycy**) w okresie kontrolowanym Wójt nie wydał żadnej decyzji licp.

- *Wójt gminy **Trzebownisko** nie przesyłał sprawozdań kwartalnych dotyczących decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego za lata 2011 i 2012, tym samym nie spełniając obowiązku z art. 51 ust.2 ustawy opizp. Kontrola nie wykazała przekraczania terminów wydawania decyzji licp, ani interwencji wojewody w związku z zaniechaniem. W informacji dotyczącej realizacji wniosków pokontrolnych wójt poinformował Najwyższą Izbę kontroli o przesłaniu zaległych sprawozdań Wojewodzie Podkarpackiemu.*

Nieprzestrzeżenie terminów dotyczących decyzji licp. W 2010 r. nastąpiła zmiana treści art. 51 ust. 2. ustawy licp. Dotychczasowe zastępcze wydawanie decyzji licp przez Wojewodę, w przypadku niewydania decyzji licp przez właściwy organ w terminie 2 miesiące od złożenia wniosku, zostało zmienione w ten sposób, że właściwy organ jest obowiązany wydać decyzję licp w terminie 65 dni, pod rygorem wymierzenia kary pieniężnej przez wojewodę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. 5 spośród 15 gmin wydawało decyzje licp przed zmianą przepisu art. 51 ust. 2 w terminach przekraczających termin dwumiesięczny od 63 do 189 dni (**Kończone, Przecław, Fredropol, Narol, Iwierzycy**). Po wejściu w życie zmiany nastąpiła zdecydowana poprawa terminowości wydawania decyzji licp. W okresie objętym kontrolą, Wojewoda nałożył karę pieniężną z tytułu przekroczenia terminu wydania decyzji licp tylko na jedną gminę **Cisna** w wysokości 2500 zł za 5 dni zwłoki.

²⁹ Dz.U. Nr 130, poz. 1385.

Nieprzestrzeganie terminów oraz niezawiadamianie stron o niezafatwieniu sprawy w terminie (art. 36 §1 k.p.a.) i niewskazywanie nowego terminu zafatwienia sprawy związanej z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, w 8 gminach (**Kołaczyce, Fredropol, Przecław, Narol, Żyraków, Iwierzycy, Czarna Górna, Radomyśl nad Sanem**), na przykład:

- W gminie **Przecław** objęto badaniem 80 postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Ustalono, że 73 decyzje wydano w terminie dłuższym niż 2 miesiące. Sprawy w tych przypadkach zakończono w terminach wynoszących od 63 do 140 dni począwszy od złożenia wniosku. Urząd nie informował stron o niezafatwieniu sprawy w wymaganym terminie i o nowym terminie zafatwienia sprawy.
- W gminie **Radomyśl nad Sanem**, spośród 60 badanych decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku 13 z nich zostały one wydane w terminie ponad dwumiesięcznym (tj. ponad 60 dni) od daty złożenia wniosku o ich wydanie, a opóźnienia wynosiły od 2 do 17 dni. Urząd nie powiadomił w żadnym przypadku wnioskodawcy o przyczynach zwłoki.
- W gminie **Fredropol** nie informowano stron o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o licp i o wz oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, o czym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy opzip, a także nie umożliwiła stronom wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji o wz i o licp co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w myśl art. 10 kpa. Wójt wyjaśnił, że z uwagi na nadmiar zadań wykonywanych przez urzędnika zajmującego się planowaniem przestrzennym, obowiązek ten umknął jego uwadze. Dodał, że strony po otrzymaniu decyzji o wz miały możliwość zgodnie z art. 111 kpa odwołania się od wydanej decyzji.

Żądanie spełnienia nieprzewidzianych przepisami kosztów. W jednej spośród skontrolowanych 15 gmin sfinansowano koszty sporządzenia projektów decyzji o warunkach zabudowy przez osoby wpisane na listę izby samorządu architektów lub urbanistów, ze środków osób fizycznych, zainteresowanych realizacją inwestycji na terenie gminy. Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 3 ustawy opzip nie można uzależnić wydania decyzji licp od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. Powyższy przepis stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 ustawy opzip).

- W latach 2009–2012 Wójt gminy **Czarna Górna** wydał łącznie 115 decyzji o wz oraz 9 decyzji licp. Koszty 13 projektów decyzji (wnioski własne gminy lub nadleśnictw) poniosła gmina, pozostałe 111 decyzji zostało sfinansowane przez wnioskodawców. Wójt gminy wyjaśnił, że: (...)w gminie przyjęto zasadę że, koszty decyzji może pokrywać wnioskodawca. Wszyscy wnioskodawcy którzy ponieśli koszty przygotowania projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz celu publicznego byli informowani, iż w przypadku naszej gminy powyższe koszty ponosi wnioskodawca. (...)Jeżeli się zdecydowali na złożenie wniosku informowani byli o panującej sytuacji w gminie, czyli w przypadku naszej Gminy koszty przygotowania projektu decyzji o warunkach zabudowy może pokrywa wnioskodawca i że to urbanista wystawi rachunek bądź fakturę za wykonanie projektu decyzji.

Zawieszanie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy na czas dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 ustawy opzip. W okresie kontrolowanym 4 gminy dokonywały w 10 przypadkach zawieszenia postępowania administracyjnego w trybie art. 62 ust. 1 ustawy.

W gminie **Fredropol** 3 wnioski o wydanie decyzji wz zostały zawieszono, z tego dwa wnioski na okres przekraczający termin ustawy.

Wójt Fredropola w 2011 r. wydał dwa postanowienia, w których określił termin zawieszenia postępowania na okres 12 miesięcy w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego., Wskazany termin 12-miesięczny był nieprawidłowy, gdyż od 21 października 2010 r. ustawa opzip w art. 62 przewiduje możliwość zawieszenia postępowania administracyjnego, w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, na okres 9 miesięcy, tj. od zmiany art. 62 ust. 1 ustawy opzip, ustawą³⁰, która wchodząc w życie skróciła ten czas z 12 do 9 miesięcy.

³⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871 z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie mpzp, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji licp (art. 50 ustawy opizp), podobnie zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy (art. 59 ustawy opizp). Sporządzenie projektu decyzji licp i decyzji wz powierza się osobie wpisanej na listę samorządu zawodowego architektów albo urbanistów (art. 50 ust 4 i art. 60 ust. 4 ustawy opizp). Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp, przeprowadza się analizę funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, określonego granicami obszaru. W oparciu o analizę sporządza się projekt decyzji licp lub decyzji wz, a wyniki analizy zawierające część tekstową i graficzną, stanowią załącznik do decyzji o warunkach zabudowy.

W okresie objętym kontrolą, 4 gminy spośród 15 spełniały wszystkie wymogi prawa związane z trybami wydawania decyzji licp i decyzji wz. W pozostałych 11 gminach stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

Sporządzaniu projektu decyzji przez osoby niewpisane na listę właściwego samorządu zawodowego. W gminie **Olszanica**, analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu oraz załączników do projektu decyzji, sporządzała referent ds. planowania przestrzennego w Urzędzie Gminy, niebędąca członkiem właściwej izby zawodowej. Dokumenty powyższe podpisywała kierownik Referatu ds. planowania przestrzennego, również niebędąca członkiem właściwej izby zawodowej, z upoważnienia Wójta. Projekt decyzji opracowywała, podpisywała i opieczętowywała, osoba będąca członkiem izby urbanistów.

Braku dowodów w aktach spraw, prowadzonych przez 8 gmin (**Fredropol, Sędziszów Małopolski, Narol, Żyraków, Trzebowniko, Radomyśl, Iwierzycy Czarna Górna**), potwierdzających przynależność osoby sporządzającej projekty decyzji licp i wz do właściwej izby samorządu zawodowego.

Braku w aktach spraw dowodu w postaci analizy o której mowa w § 3 ust.1 rozporządzenia w 5 gminach (**Ropczyce, Fredropol, Żyraków, Iwierzycy, Czarna Górna**).

Braku podpisów i pieczęci osób sporządzających na projektach decyzji i załącznikach tekstowych i graficznych do decyzji w 4 gminach (**Kołaczyce, Trzebowniko, Olszanica, Sędziszów Małopolski**).

Nieumieszczeniu wzmianki w decyzjach, o sporządzeniu projektów tych decyzji przez osobę będącą członkiem właściwej izby zawodowej w gminie **Fredropol**.

Podpisywaniu projektu decyzji i załączników, wyłącznie przez Wójta w gminie **Kołaczyce**.

3.2.2.4. Planowanie i zagospodarowanie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, przekazał do urzędów gmin opracowanie pn. „Wyznaczenie obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią w zlewni Sanu, jako integralny element studium ochrony przeciwpowodziowej”. Zapisano 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 znajdują 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 października 2010 r. dyrektora RZGW w Krakowie o wyznaczeniu obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią na terenie Gminy nie spowodowała podjęcia, przez Wójtów kontrolowanych gmin, działań w zakresie zmiany studiów uwarunkowań i uchwalonych do dnia zakończenia kontroli mpzp, głównie jak podawano w wyjaśnieniach, z powodu braku środków finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podnoszona przez wójtów konieczność kosztownych zmian studiów uwarunkowań na całym obszarze gminy dla wprowadzenia zmian ustawowych może być ograniczona tylko do obszarów wyznaczonych granicami występowania danej problematyki. Pozwoli to z jednej strony obniżyć koszty zmiany, a z drugiej doprowadzić do zgodności polityki gminy z *Strategią rozwoju kraju 2030* i obowiązującym prawem.

3.2.2.5. Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Wnioski pokontrolne – łącznie 53 – zawarto w wystąpieniach pokontrolnych do 14 kierowników skontrolowanych jednostek. Kontrola w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego oraz w Urzędzie Gminy Cisna, zakończyły się oceną pozytywną bez formułowania wniosków pokontrolnych. W poszczególnych wystąpieniach z kontroli w urzędach gmin, zawarto od 2 do 7 wniosków pokontrolnych. W odniesieniu do studium sformułowano 4 wnioski pokontrolne, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wniosków 9. Pozostałe 40 wniosków związane było z procesem wydawania decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- 1) Dokonywanie analiz zaistniałych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenianie postępów w opracowaniu mpzp oraz opracowywanie wieloletnich programów ich sporządzania.
- 2) Prowadzenie rejestrów mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę.
- 3) Dokumentowanie w aktach spraw przynależności do właściwej izby zawodowej osób sporządzających analizy i projekty decyzji oraz ich właściwe podpisywanie.
- 4) Umieszczanie w aktach spraw analiz architektoniczno-urbanistycznych oraz dokumentów potwierdzających przynależność osoby sporządzającej projekty do właściwej izby zawodowej.
- 5) Przestrzeganie terminów wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy oraz informowanie stron o wydłużeniu terminu wydania decyzji.
- 6) Ponoszenie kosztów wydania decyzji licp i wz ze środków gminy.
- 7) Przekazywanie Wojewodzie podkarpackiemu sprawozdań dotyczących wydanych decyzji licp.
- 8) Przekazywanie marszałkowi województwa kopii decyzji licp w terminie 7 dni od dnia ich wydania.

W odpowiedzi wójtowie gmin poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o zrealizowaniu wniosku bądź o przyjęciu wniosków do realizacji z wyjątkiem Wójta Sędziszowa Małopolskiego, który podtrzymał argumenty z wyjaśnień i podał, że nie będzie na chwilę obecną podejmować działań zmierzających do kompleksowej zmiany Studium ze względu na brak jednoznacznych zapisów w ustawach.

Według stanu na dzień 9 lipca 2013 r., spośród **53** wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, **26 wniosków** zostało zrealizowanych, **26** było w trakcie realizacji, a jeden wniosek pozostaje niezrealizowany.

3.2.2.6. Informacje pozyskane w związku z kontrolą

W kontroli na podstawie art. 29 ust. 1, pkt 2, lit f) ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w 5 Starostwach Powiatowych oraz w Podkarpackim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolą objęto lata 2009–2012, ze względu na zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zaistniałe w tym czasie klęski żywiołowe.

Dokonano celowego doboru jednostek do kontroli, na podstawie przeprowadzonego rozeznania, w przypadku gmin biorąc pod uwagę ich położenie na terenach, na których wystąpiły znaczne straty spowodowane powodzią z przepływających tam rzek, a jednocześnie gdzie istniało duże zainteresowanie inwestycjami budowlanymi.

W kontroli nie współpracowano z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji w trybie art. 12 ustawy o NIK. Nie korzystano również z pomocy biegłych i specjalistów.

4.2 Przebieg kontroli

Przygotowanie kontroli

Kontrolę przygotowano w szczególności na podstawie wyników wcześniejszych kontroli NIK, analiz dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz doniesień prasowych.

4.2.1. Postępowanie kontrolne

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 14 stycznia do 26 kwietnia 2013 r. Do wystąpień pokontrolnych, skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych nie zostały wniesione zastrzeżenia.

4.2.2. Wnioski o zmianę przepisów prawa

W związku z wynikami kontroli, w niniejszej informacji Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do Rady Ministrów następujące wnioski o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów prawa w zakresie:

- 1. wprowadzenia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku i terminów opracowania planów miejscowych dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a zwłaszcza obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, objętych mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego;**

Znowelizowane w roku 2011 przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2001 r. Prawo wodne przewidują (art. 88f ust.5 i 7), że na podstawie opracowanych map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, określających obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (w terminie 18 miesięcy od dnia przekazania tych map) należy uwzględnić te obszary. Nie oznacza to jednak, że został wprowadzony ustawowy obowiązek uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek wprowadzenia zmian powyższych zmian dotyczy bowiem planów już uchwalonych. Wobec niskiego stopnia pokrycia obszarów gmin planami miejscowymi oraz przy braku obowiązku sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, rozwiązania przewidziane Prawem wodnym mogą okazać się niewystarczające dla skutecznej ochrony przed powodzią.

Obowiązek sporządzenia planu miejscowego powinien także dotyczyć obszarów, zidentyfikowanych jako zagrożone innymi klęskami żywiołowymi.

2. określenia terminu wprowadzenia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń, dotyczących obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a zwłaszcza obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;

Nowelizacją Prawa wodnego, wskazaną przy wniosku 1, określono szereg dokumentów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, które wymagać będą wprowadzenia zmian w związku z określeniem w mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego. Nie wymieniono jednak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W nowelizacji Prawa wodnego z 2011 r. doprecyzowano jedynie, że w studium określa się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Nie oznacza to jednak konieczności aktualizacji studiów uwarunkowań już istniejących. Z uwagi na wynikającą z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zasadę zgodności miejscowego planu ze Studium, w praktyce realizacja obowiązków określonych art. 88 ust. 5 i 7 Prawa wodnego może okazać się utrudniona.

Byłoby również zasadne, aby obowiązek wprowadzenia do studiów obejmował również inne zidentyfikowane obszary zagrożone klęskami żywiołowymi.

Wykaz skontrolowanych podmiotów i ocen skontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Urząd Marszałkowski w Rzeszowie	Mirosław Karapyta wcześniej Zygmunt Cholewiński	Marszałek Województwa Podkarpackiego	Pozytywna
2.	Urząd Gminy Czarna Góra	Marcin Rogacki	Wójt Gminy Czarna Góra	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Urząd Gminy Cisna	Renata Szczepańska	Wójt Gminy Cisna	Pozytywna
4.	Urząd Gminy Fredropol	Mariusz Śniezek	Wójt Gminy Fredropol	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.	Urząd Gminy w Iwierzycach	Bogusław Mucha	Wójt Gminy Iwierzycy	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.	Urząd Miejski w Kołaczycach	Małgorzata Salacha	Burmistrz Kołaczyc	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Urząd Miasta i Gminy w Narolu	Stanisław Woś	Burmistrz Miasta i Gminy Narol	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.	Urząd Gminy Olszanica	Krzysztof Zapała	Wójt Gminy Olszanica	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.	Urząd Miejski w Przecławiu	Ryszard Wolanin	Burmistrz Przecławia	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.	Urząd Gminy w Radomyślu nad Sanem	Jan Pyrkosz	Wójt Gminy Radomyśl nad Sanem	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.	Urząd Miasta w Ropczycach	Bolesław Bujak	Burmistrz Ropczyc	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.	Urząd Miasta i Gminy w Sędziszowie Małopolskim	Kazimierz Kiełb	Burmistrz Miasta Sędziszów Małopolski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.	Urząd Gminy w Skołyszynie	Zenon Szura	Wójt Gminy Skołyszyn	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.	Urząd Gminy w Trzebownisku	Józef Fedan	Wójt Gminy Trzebownisko	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.	Urząd Gminy w Wojaszówce	Sławomir Jan Szczepański	Wójt Gminy Wojaszówka	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.	Urząd Gminy w Żyrakowie	Marek Stanisław Rączka	Wójt Gminy Żyraków	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Pokrycie obszaru kontrolowanych gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Lp.	Gmina	Powierzchnia Gminy w ha	Pow. gminy objęta mpzp w ha – % 2009 r.	Ilość obowiąz. mpzp ogółem /mpzp z 2009–2012	Koszty mpzp 2009–2012 w tys. zł	Powierzchnia Gminy objęta mpzp w ha – % 2012 r.	Liczba osób zatrudnionych w planowaniu
1.	Kolaczyce	6 112	124,9 – 2,00	16/1	bd	164,7 – 2,70	2
2.	Ropczyce	13 908	143,4 – 1,00	11/4	105,0	143,4 – 1,03	4 (arch.)
3.	Przeclaw	13 429	343,7 – 2,60	9/3	121,0	421,1 – 3,10	2
4.	Fredropol	15 968	80,27 – 0,50	10/1	bd	80,27 – 0,50	2
5.	Sędziszów	15 405	4625,1 – 30,03	34/3	38,3	4657,9 – 30,20	3
6.	Narol	20 358	7,76 – 0,04	4/0	0	7,76 – 0,04	1
7.	Żyraków	11 038	4,92 – 0,04	6/2 ³¹	174,0 ³²	136,4 – 1,24	2
8.	Trzebownisko	9 029	250,1 – 2,78	4/4	91,5	250,1 – 2,78	6
9.	Radomyśl	13 374	28,0 – 0,20	2/1	46,0	55,0 – 0,40	3 (urb.)
10.	Łwierzyce	6 585	10,77 – 0,16	4/1	52,0	125,77 – 1,91	2
11.	Olszanica	9 354	18,9 – 0,20	5/0	0	18,9 – 0,20	1
12.	Cisna	28 756	788,5 – 2,74	62/0	0	788,5 – 2,74	2
13.	Czarna Górna	18 477	120,0 – 0,65	19/0	0	120,0 – 0,65	2
14.	Skotyszyn	7 853	251,0 – 3,19	81/56 ³³	155,0	500,0 – 6,40	2 (arch.)
15.	Wojaszówka	8 203	2,7 – 0,03	5/0	0	2,7 – 0,03	1
Razem 1-15		197 849	6800,06 – 3,5	272/25	782,8	7472,50 – 3,8	33

³¹ 2 zmiany w istniejących mpzp.

³² Łączny koszt mpzp oraz zmiany Studium.

³³ 5 zmian w istniejących mpzp.

Decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane w latach 2009–2012

Lp.	Gmina	Wnioski o dec.	Wydane decyzje	W tym decyzje o licp	Powierz. w ha	Koszt decyzji w zł	Pozwolenia na budowę na podstawie mpzp	Decyzje na terenie zalewowym	Ilość mpzp uchwalona 2009–2012	Koszt razem mpzp w tys. zł
1.	Końskie	309	289	22	81,00	89 594	7	0	1	inwestor
2.	Ropczyce	1 195	1 120	106	139,93	185 630	0	78	4	105,0
3.	Przeclaw	447	456	41	199,50	266 686	0	0	3	121,0
4.	Fredropol	188	179	18	177,19	57 850	0	0	1	inwestor
5.	Sędziszów	616	603	54	144,40	196 060	0	1	3	38,3
6.	Narol	251	229	43	56,73	105 200	6	0	0	0
7.	Żyraków	576	538	58	183,50	98 253 ³⁴	1	12	2	174,0 ³⁵
8.	Trzebowniko	1 275	1 166	142	103,00	214 750	0	1	4	91,5
9.	Radomyśl	312	299	29	4,60	65 457	30	1	1	46,0
10.	Iwierzyce	304	264	24	74,61	85 120	2	1	1	52,0
11.	Olszanica	206	184	24	97,82	76 955	124	1	0	0
12.	Cisna	153	104	6	32,77	40 499	111	0	0	0
13.	CzarnaGórn.	132	115	9	588,28	0 ³⁶	24	0	0	0
14.	Skotyszyn	312	303	35	127,95	118 719	86	2	5 ³⁷	155,0
15.	Wojaszówka	343	307	43	123,00	138 836	0	1	0	0
	Razem	6 471	6 156	654	2134,28	1 739 509	391	98	25	782,8

³⁴ Wynagrodzenie zatrudnionego urbanisty.

³⁵ Łączny koszt mpzp oraz zmiany Studium.

³⁶ Koszty opracowania projektów decyzji licp i wz ponosili wnioskodawcy.

³⁷ Zmiany w istniejących mpzp.

Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego dotyczącego obszaru objętego kontrolą

Informacje ogólne

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸ jest podstawowym aktem prawnym regulującym proces gospodarowania przestrzenią i jej kształtowania. Ustawa określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i tryby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych:

- 1) sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju;
- 2) prowadzi analizy i studia, opracowuje koncepcje oraz sporządza programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego.

Jak wynika z art. 47 ust. 2 ustawy, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia.

Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 47 ust. 4).

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego³⁹ m.in. koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, a także przygotowuje okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 46).

Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (art. 48 ust. 1). Programy te podlegają zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw (art. 48 ust. 2), a Rada Ministrów przyjmuje je w drodze rozporządzenia (art. 48 ust. 3)⁴⁰.

Prezes Rady Ministrów może powołać Państwową Radę Gospodarki Przestrzennej, jako organ doradczy w sprawie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, oraz ustalić, w drodze zarządzenia, regulamin określający zadania, organizację i tryb jej działania (art. 47ust. 5)⁴¹.

³⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

³⁹ Poprzednio – do dnia 31 grudnia 2012 r. – minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Z dniem 1 stycznia 2013 r. przepis art. 46 został zmieniony przez art. 26 pkt 4 ustawy z dnia 12 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 951).

⁴⁰ Do czasu kontroli nie zostało wydane żadne rozporządzenie w tej sprawie.

⁴¹ Prezes Rady Ministrów skorzystał z tego upoważnienia, powołując Państwową Radę Gospodarki Przestrzennej zarządzeniem nr 9 z dnia 29 stycznia 2007 r. Zgodnie z zarządzeniem nr 101 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2010 r. Rada działała do 31 grudnia 2011 r.

Zgodnie z dodanym z dniem 1 stycznia 2013 r. art. 47a ustawy⁴², minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego dokonuje, w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, przeglądu i analizy zasad, sposobu, a także warunków funkcjonowania instytucji, procedur i instrumentów oraz przedkłada Radzie Ministrów propozycje zmian, uwzględniając w szczególności koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

Planowanie przestrzenne w województwie

Organy wykonawcze samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac (art. 38 ustawy).

Sejmik województwa podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa dla obszaru w granicach administracyjnych województwa. W planie tym uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa⁴³ oraz określa m.in. podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych, infrastrukturalnych, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym oraz obszary problemowe⁴⁴ wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz **obszary szczególnego zagrożenia powodziowego** (art. 39).

Zaopiniowany i uzgodniony plan uchwała sejmik województwa (art. 41 i 42). Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (art. 44).

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku (art. 45).

Marszałek województwa prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim (art. 57).

Planowanie przestrzenne w gminie

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

W celu określenia **polityki przestrzennej gminy**, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ustępy 1 i 3 oraz 4 i 5). Przepis art. 10 ust. 1 i 2 ustawy określa zakres zagadnień objętych studium.

Procedurę dotyczącą podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz dalsze etapy postępowania w tym zakresie określają przepisy art. 11 i 12 ustawy. Zgodnie z art. 13 ust. 1 koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. Koszty sporządzenia lub zmiany studium

⁴² Na podstawie art. 26 pkt 5 ustawy wskazanej w przypisie 39.

⁴³ Przepisem dotyczącym strategii rozwoju województwa jest art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. 2013, poz. 596).

⁴⁴ Definicję obszaru problemowego zawiera art. 2 pkt 7 ustawy, według którego jest to obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazanych w planie zagospodarowania województwa lub określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu (art. 13 ust.2).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

W celu **ustalenia przeznaczenia terenów**, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 1 i 2, 7 i 8 ustawy).

Zakres zagadnień ujętych w planie miejscowym określa art. 15 ustawy, natomiast procedurę sporządzania planu miejscowego – przepisy art. 17-20 ustawy. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z wyjątkami wskazanymi w art. 21 ust. 2 ustawy. Dalsze postępowanie w zakresie uchwalenia planu miejscowego stanowią przepisy art. 25 i 26 ustawy. Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (art. 27).

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 części (art. 28 ust.1).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących.

Jak wynika z art. 32 ustawy, w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, (burmistrz prezydent miasta) dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, oraz wniosków w sprawie sporządzania lub zmiany planu miejscowego.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy, inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przepis art. 50 ust. 2 zawiera katalog wyłączeń w zakresie robót budowlanych, które nie wymagają uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W sprawach ustalenia lokalizacji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do:

- 1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa;
- 2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 51 ust. 1 pkt. 1 i 2).

Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (art. 50 ust. 4).

Według pierwotnych założeń ustawy, w przypadku niewydania decyzji przez wójta, w terminie 2 miesiące od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim wojewoda wzywał wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydawał decyzję i kosztami jej wydania obciążał gminę (art. 51 ust. 2).

Przepis powyższy z dniem 17 lipca 2010 r. został zmieniony⁴⁵ w ten sposób, że w przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia (wojewoda) wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Do powyższego terminu, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

W przypadku inwestycji celu publicznego, wykraczającej poza obszar jednej gminy decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze własności znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast (art. 51 ust. 3).

Jak wynika z art. 52 ust. 1 ustawy, ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora. Z kolei art. 52 ust. 2 określa wymaganą treść wniosku. Przepis art. 53 ustawy reguluje sprawy proceduralne, związane z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast art. 54 stanowi o treści takiej decyzji.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55). Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56).

Art. 58 ustawy normuje przypadki zawieszenia postępowania, niezależnie od zasad ogólnych, uregulowanych w k.p.a.

Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim prowadzi marszałek województwa. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym (art. 57). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa kopie wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim/powiatowym i gminnym w terminie 7 dni od ich wydania.

Decyzje o warunkach zabudowy

Jak wynika z art. 59 ustawy, **w przypadku braku planu miejscowego**, zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, **wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy**.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy, decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy i uzyskaniu uzgodnień wymaganych przepisami odrębnymi. **Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu**

⁴⁵ Art. 70 pkt 5 lit a) ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 106 poz. 675).

warunków zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (art. 60 ust. 4 ustawy).

Warunki, jakie należy spełnić łącznie, aby uzyskać decyzję o warunkach zabudowy określa art. 61 ust. 1-5 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁶. **W rozporządzeniu tym określono zakres, metodykę sporządzania analizy urbanistyczno-architektonicznej i sporządzenia na jej podstawie załączników do projektu decyzji o warunkach zabudowy.**

W § 3 ust.1 tego rozporządzenia zapisano, że: *w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy.*

Jak to potwierdziły ustalenia kontroli, obecne brzmienie powyższego przepisu w praktyce budzi wątpliwości. Wynika to z faktu, że w rozporządzeniu wskazano na organ (czyli wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jako na wyznaczającego obszar analizowany i przeprowadzającego analizę funkcji oraz cech zabudowy. Tymczasem, przepis ustawowy (art. 60 ust. 4) wymaga, aby projekt decyzji przygotowała osoba wpisana na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Zatem to ta osoba, w ramach opracowania projektu decyzji – a nie organ – powinna także realizować obowiązek określony w § 3 ust.1 powyższego rozporządzenia. Przeprowadzenie powyższych czynności – w sposób pełny i wyczerpujący – powinno zostać w sposób jednoznaczny udokumentowane w aktach sprawy, tak aby możliwa była ich weryfikacja zarówno przez organ wydający decyzję, strony postępowania, jak i ewentualnie sądy administracyjne. Analizę powyższą (i jej udokumentowanie) należy także odróżnić od jej wyników, o których mowa w § 9 ust.2 rozporządzenia, jako załącznikach do decyzji o warunkach zabudowy⁴⁷.

Niezależnie od wątpliwości związanych z interpretacją przepisów powyższego rozporządzenia, nielegalnym jest stan, w którym wyznaczenie obszaru analizowanego oraz przeprowadzenie analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu nie zostaje udokumentowane lub też zebrana w aktach sprawy dokumentacja w tym zakresie, pozostaje w ogóle niepodpisana. Świadczy to o braku kontroli ze strony organu nad treścią wydawanych decyzji.

Przypadki zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy określa art. 62 ustawy. Postępowanie to można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy⁴⁸ od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli w ciągu dwóch

⁴⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1588.

⁴⁷ Odnosnie § 9 rozporządzenia, w literaturze przedmiotu (A. Plucińska-Filipowicz, *Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Komentarz LEX, stan prawny na 4 sierpnia 2011 r.) podnosi się, że cała treść tego przepisu nie mieści się w upoważnieniu do jego wydania, zawartym w art. 61 ust. 6 ustawy. Minister został bowiem tym przepisem upoważniony (zobligowany) do ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania planu przestrzennego w przypadku braku planu miejscowego, a zatem elementów wymienionych w pkt 1-5 ust. 1 art. 61 ustawy.

⁴⁸ Do dnia 21 października 2010 r. był to termin 12 miesięcy – zmiana na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871).

miesiący od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, albo w okresie zawieszenia postępowania podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono planu miejscowego lub jego zmiany. Jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzania planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu.

W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji (art. 63 ust. 1 i 2).

Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji o lokalizacji celu publicznego, tj. art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3 - 5a, art. 55 i art. 56 ustawy (art. 64 ust. 1).

Stosownie do art. 65 ustawy organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

Przepisu art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, o których mowa wyżej, następuje w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

Organy wydające decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej z zakresu zagospodarowania terenu, inne niż gminy, są obowiązane przysyłać ich odpisy do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Organy, które w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji, o których mowa wyżej, nie prześlą odpisów tych decyzji, ponoszą na zasadach ogólnych odpowiedzialność za szkodę tym wyrządzoną (art. 66 ustawy).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Przepisy dotyczące ochrony przed powodzią określa ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁴⁹

Do 17 marca 2011 r. były one zawarte w dziale V Ochrona przed powodzią oraz suszą (art. 79-88). Przepisy te określały w szczególności, że:

- ♦ dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, dokonuje podziału obszarów na obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią (art. 79 ust. 2);
- ♦ ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się m.in. przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi (art. 80);

⁴⁹ Dz.U. z 2012 poz. 145 ze zm., poprzednio opublikowana w Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

- ♦ obszary, o których mowa w art. 79 ust. 2, uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 84 ustawy);
- ♦ dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej (art. 85 ust. 1 pkt 4).

W trakcie nowelizacji ustawy Prawo wodne, w 2011 r. został uchylony cały dział V (art.79-88), a w to miejsce wprowadzono nowy **dział VA – Ochrona przed powodzią** (art. 88a-88q).

W nowelizacji z roku 2011 zdefiniowano również **obszary szczególnego zagrożenia powodzią** (art. 9 ust. 1 pkt 6 c) jako:

- a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat,
- b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat,
- c) obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne,
- d) pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej;

Głównym celem nowelizacji ustawy Prawo wodne była transpozycja do polskiego systemu prawnego postanowień Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁵⁰ (często określanej jako „Dyrektywa Powodziowa”) oraz zweryfikowanie i poprawa tych przepisów w obowiązującej ustawie, które utrudniały prawidłowe stosowanie ustanowionego prawem wodnym systemu gospodarowania wodami w zakresie wprowadzanych zmian.

Zgodnie z Dyrektywą Powodziową, Państwa członkowskie UE zostały zobligowane do sporządzenia:

1. wstępnej oceny ryzyka powodziowego do grudnia 2011 roku⁵¹,
2. map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego do grudnia 2013 roku,
3. planów zarządzania ryzykiem powodziowym do grudnia 2015 roku.

W myśl art. 88a ust. 1 Prawa wodnego, ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Z kolei art. 88f ust. 1 określa, że mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego sporządza Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Mapy te są przekazywane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej właściwym wojewodom, marszałkom województw, starostom oraz wójtom burmistrzom, prezydentom miast (art. 88 f ust. 3).

⁵⁰ Dz.Urz. UE L Nr 288 str. 27.

⁵¹ Wstępna ocena ryzyka powodziowego (WORP) została zawarta w opracowaniu Raport z wykonania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, Projekt ISOK *Informatyczny System Osłony Kraju przed Nadzwyczajnymi Zagrożeniami Wstępna Ocena Ryzyka Powodziowego (WORP)*, grudzień 2011, zatwierdzonym przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

W myśl art. 88f ust. 5-7 Prawa wodnego, przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego **granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią**, uwzględnia się w:

- ♦ koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- ♦ planie zagospodarowania przestrzennego województwa,
- ♦ miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- ♦ w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- ♦ w decyzji o warunkach zabudowy.

Od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego jednostkom samorządu terytorialnego, wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, muszą uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów. Zmiany w planie zagospodarowania województwa, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wprowadza się **w terminie 18 miesięcy** od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego właściwym organom.

Wśród dokumentów wymienionych w powyższych przepisach nie wskazano studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, pomimo iż równocześnie zmieniono przepis art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecnie przepis przewiduje, że w studium określa się obszary szczególnego zagrożenia powodzią⁵² (a także obszary osuwania się mas ziemnych). Dotyczy to zatem Studium, które opracowywane jest po dniu 18 marca 2011 r.

Koszty wprowadzenia zmian w planach oraz decyzjach, ponoszą odpowiednio budżety właściwych gmin albo województw (art. 88 f ust. 8 Prawa wodnego).

Wobec wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **fakultatywności** sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 14), a także niskiego stopnia pokrycia obszarów gmin planami (na terenie województwa podkarpackiego średnio 7%), rozwiązania przyjęte w art. 88 f Prawa wodnego mogą okazać się niewystarczające. Z przepisu art. 88f ust. 5 i 7 wynika bowiem jedynie obowiązek dokonania zmian w już uchwalonych miejscowych planach. **Nie oznacza to jednak, że w związku z przekazaniem mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego powstaje obowiązek opracowania planu miejscowego dla obszaru nią objętego.**

Wobec powyższego, wskazane byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku opracowania – w ściśle określonym terminie – planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, wskazanych w mapach zagrożenia i ryzyka powodziowego. Zasadne byłoby również aby obowiązek taki dotyczył obszarów dla których zidentyfikowano zagrożenia innymi klęskami żywiołowymi.

Ze względu na zasadę zgodności planu miejscowego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 4, art. 15 ust. oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), wskazane byłoby również, aby określony przepisem art. 88f ust. 5 i 7 Prawa wodnego, obowiązek dokonania w terminie 18 miesięcy zmian uwzględniających granice obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego dotyczył także studium. W przeciwnym przypadku, niewykonalne może okazać się dokonanie zmiany miejscowego planu w związku z otrzymaniem map ryzyka i zagrożenia powodziowego, w ustawowo przewidzianym terminie.

⁵² Poprzednio: obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi. Bez zmian pozostała druga część omawianego przepisu, wskazująca na obszary osuwania się mas ziemnych.

Wykaz aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)⁵³.
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.)⁵⁴.
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267)⁵⁵.
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596)⁵⁶.
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. 2013, poz. 594.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.), uchylona z dniem 1 kwietnia 2009 r. przez art. 82 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206).
8. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.), obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r.
9. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz.1458 ze zm.).
10. 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).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz.1588).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz.1589).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz.U. Nr 130, poz.1385).

⁵³ Poprzednio: Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵⁴ Poprzednio: Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁵⁵ Poprzednio: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵⁶ Poprzednio: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

Analiza zagrożenia powodziowego na terenie województwa podkarpackiego⁵⁷

Województwo Podkarpackie zagrożone jest podtopieniami oraz zalaniem wodami nawałnymi głównych rzek: Wisły, Wisłoki, Wisłoka i Sanu oraz ich dopływów, które w górnych partiach mają charakter górski, a w dolnych charakter nizinny. Powodzie nawiedzające cyklicznie Województwo Podkarpackie znacznie przekraczały dotychczasowe statystyczne normy ich gwałtowności.

Ogólna długość obwałowań przy rzekach na terenie Województwa Podkarpackiego wynosi łącznie **640 km**. Większość obwałowań powstała na przełomie XIX i XX wieku oraz w okresie międzywojennym. Zbudowane zostały z lokalnie dostępnych gruntów, często zanieczyszczonych, o wysokim współczynniku filtracji. W ciągu istnienia województwa podkarpackiego udało się zmodernizować 165 km czyli 25 %. Wśród pozostałych ciągle jeszcze ponad 356 km wałów wymaga modernizacji.

W ostatnim 15-to leciu teren obecnego województwa podkarpackiego był nawiedzany licznymi powodziami, które miały charakter kataklizmu. Powodzie podczas których wystąpiły znaczące straty miały miejsce w 1997, 2001, 2006 i 2010 roku.

Powódź 1997 r. Najbardziej ucierpiało 9 miejscowości w gminach Czermin, Borowa, Gawłuszowice. Powodzią dotkniętych zostało 5470 mieszkańców, ewakuowano ponad 4 600 osób, utonęło 1969 sztuk inwentarza (krowy, konie, trzoda) i ok. 32 000 drobnego inwentarza. Na zalanym terenie straty w urządzeniach wodnych objęły 60 km wałów i 24 km rzek i potoków. Wartość strat wyniosła 118 mln zł.

Rysunek nr 11



Źródło: Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie 2012

⁵⁷ Na podstawie danych Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie 2012.

Powódź 2001 roku. W wyniku powodzi w 2001 r. zalany został teren o łącznej powierzchni 21,8 tys. ha użytków rolnych, 5180 budynków, ok.1200 km dróg publicznych, 237 mostów, 10 oczyszczalni ścieków, 11 stacji uzdatniania wody, oraz 214,2 km wałów przeciwpowodziowych, 366 km rzek i potoków i 52 budowle wodne. Na terenie całego województwa uszkodzonych zostało 214 km wałów przeciwpowodziowych oraz 366 km koryt rzek i potoków. Wielkość powstałych szkód oszacowano na 811 mln zł w tym na rzekach, potokach i infrastrukturze przeciwpowodziowej – **236 mln zł.**

W roku **2006** województwo podkarpackie dwukrotnie dotknęły zjawiska powodziowe, które spowodowały szkody na łączną wartość **14,8 mln zł.** Szczególnie dotkliwa stała się sytuacja powodziowa na terenie miasta Jasła. W dniach 4-5.06.2006 r. w wyniku przejścia fali powodziowej na rzekach Wisłoka, Ropa, Jasiołka zostały przekroczone stany alarmowe o ponad 2 m. W wyniku przerwania grobli zalanych lub podtopionych zostało na os. Gądky 200 budynków zamieszkałych przez ok. 500 osób i 12 zakładów pracy.

Powódź majowo-czerwcowo 2010 r. Po raz pierwszy w dzielnicy Koćmierzów stanowiącej przedmieście Sandomierza zaobserwowano zjawisko przelania się wód powodziowych przez zmodernizowane w ostatnich latach prawe obwałowanie rzeki Wisły. W miejscach gdzie rzędne korony wałów zostały w czasie generalnych remontów podniesione o ok. 50cm, doszło do przelewania się wód przez korony kolejnych wałów rzeki Trześniówki i Łęgu. W dwóch miejscach przez rozmywane korony wałów woda wdarła się na obszary zabudowane, niszcząc zabudowania mieszkalne oraz infrastrukturę społeczną i techniczną.

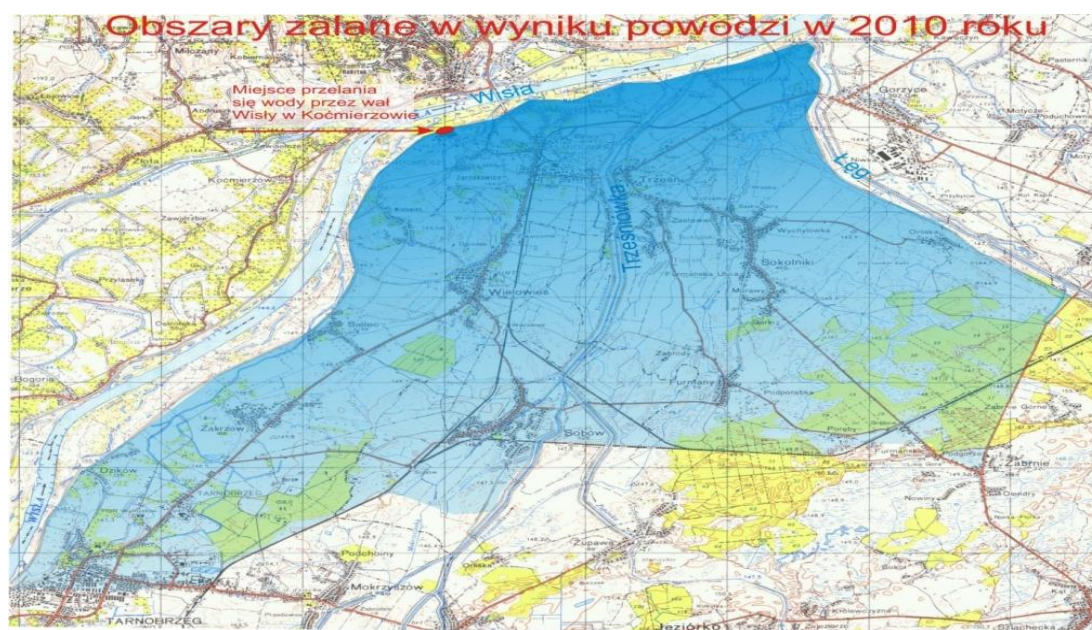
Rysunek nr 12



Źródło: Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie 2012

Podczas powodzi majowej i czerwcowej w województwie podkarpackim pod wodą znalazło się 538 miejscowości na terenie 116 gmin z 20 powiatów. Wody powodziowe zalały 90 km² powierzchni. Straty oszacowano na ok. 1,3 mld zł, w tym straty na rzekach, potokach i w infrastrukturze powodziowej na łączną wartość – 292,4 mln zł.

Rysunek nr 13



Źródło: Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie 2012

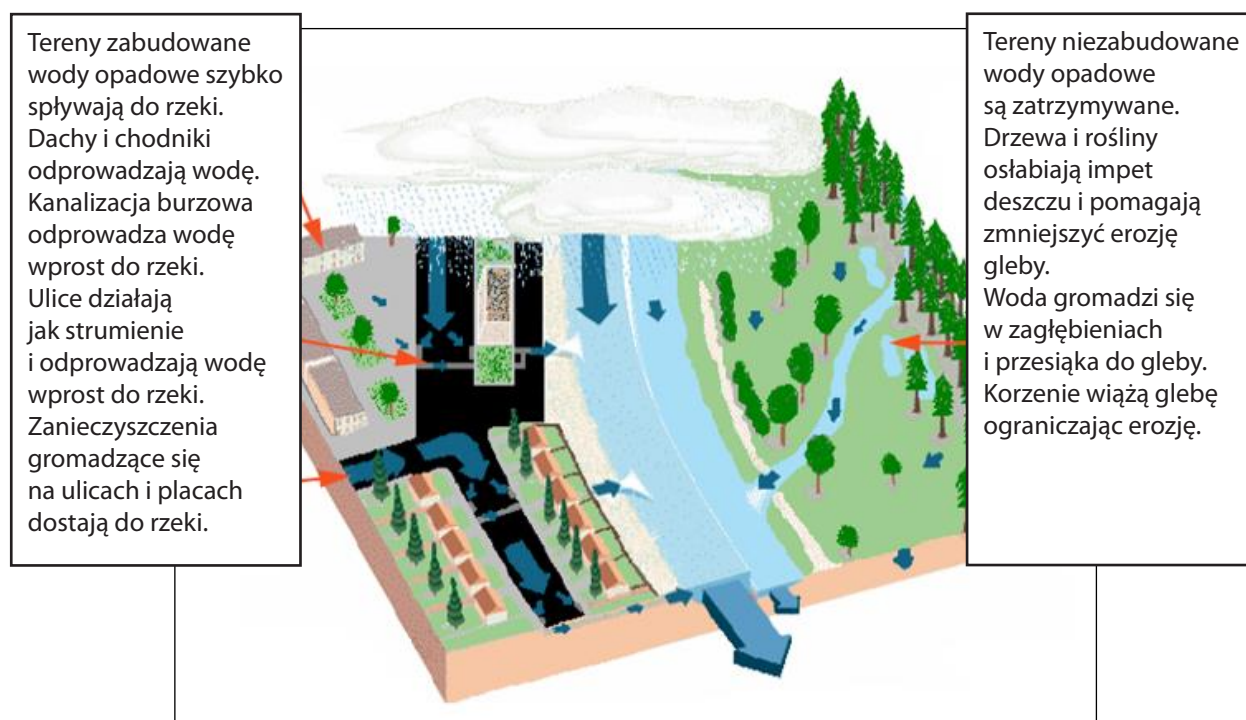
Łącznie, na przestrzeni 16 lat (1997–2012), na zadania związane z ochroną przeciwpowodziową, wydatkowano kwotę około 465 mln zł. Proces odbudowy i modernizacji infrastruktury przeciwpowodziowej skoncentrowano głównie w najbardziej tego wymagającym obszarze, tj. w północnej części województwa na terenie powiatów mieleckiego i tarnobrzeckiego oraz części południowej – na terenie miasta Jasła. Roboty polegały generalnie na podwyższeniu i poszerzeniu korpusów wałów, w celu nadania im odpowiednich parametrów.

W ubiegłym 2012 roku, roboty budowlano-montażowe prowadzone były na 9 zadaniach inwestycyjnych na łączną wartość 28 491 tys. zł. Wykonano nowe obwałowania na trzech rzekach o łącznej długości 10,7 km .

Łączna wartość przygotowania dokumentacji i terenu pod inwestycje to 3 135 tys. zł, a łączna kwota środków finansowych wydatkowanych na roboty budowlano-montażowe w 2012 r. wyniosła 28 491 tys. zł.

Przedstawiona powyżej historia przebytych powodzi jednoznacznie wskazuje na podstawowy charakter wykonanej dotychczas infrastruktury przeciwpowodziowej, a szczególności wałów jako elementu tzw. ochrony przeciwpowodziowej biernej. Niemniej jednak bez wsparcia tzw. infrastrukturą czynną w postaci zbiorników przeciwpowodziowych, polderów i innych urządzeń spowalniających spływ powierzchniowy zagrożenie powodziowe będzie ciągle aktualne. Po raz kolejny okazał się zawodnym system ochrony przeciwpowodziowej, jaki tworzą obwałowania rzek, które zawężając doliny rzek stwarzają złudzenie bezpieczeństwa.

Rysunek nr 14

Wpływ intensywnej zabudowy terenu na retencjonowanie wód opadowych⁵⁸

Źródło: Wykład z 2010 r. „Ograniczanie skutków powodzi - technika i planowanie” autorzy: Roman Konieczny i Małgorzata Siudak (KZGW)

Większość zalań podczas ostatnich powodzi wynikała z przerwań wałów. Tam też straty były największe.

Wykonywane dotychczasowe inwestycje o charakterze zabezpieczenia przeciwpowodziowego są działaniami przeciwdziałającymi zaobserwowanym zagrożeniom, pozbawionymi kompleksowej oceny likwidacji przyczyn w skali zagrożenia zlewniowego. Przygotowywane i realizowane zadania inwestycyjne, ujęte w programie ochrony przed powodzią górnej Wisły, obejmują współdziałanie całego systemu urządzeń. Program ten ma charakter ponadregionalny, mający na celu wdrażanie systemu zarządzania ryzykiem powodziowym, polegającym na:

zapobieganiu, ochronie, gotowości, postępowaniu awaryjnym, sporządzaniu planów awaryjnych na wypadek wystąpienia powodzi oraz przywracaniu normalnych warunków i wyciąganiu wniosków po przebytych powodziach. Wielkość szkód powodziowych można byłoby znacznie ograniczyć lub nawet ich uniknąć, gdyby:

- 1) w latach 1999–2011 r udało się zmodernizować ponad 170 km obwałowań i tym samym zwiększyć bezpieczeństwo terenów chronionych, czego przyczyną brak środków finansowych po wyczerpaniu się wsparcia w ramach EBI i Programu PHARE 2001, oraz przedłużające się do kilku lat procedury związane z uzyskaniem pozwoleń na budowę **na skutek braku mpzp** oraz nieuporządkowanej gospodarki gruntowej;
- 2) **wprowadzono ograniczenia zabudowy dolin rzecznych w planach miejscowych;**
- 3) wprowadzono większe uproszczenia ustawowe, które umożliwiałyby skrócenie procedur kończących się uzyskaniem zgody na realizację inwestycji;

⁵⁸ Retencja wodna to zatrzymanie jak największej ilości wody w jej powierzchniowym i przypowierzchniowym obiegu.

- 4) na dużą skalę można byłoby wdrożyć realizację zadań inwestycyjnych polegających na budowie polderów lub zbiorników retencyjnych z rezerwą powodziową;
- 5) znaleziono kompromisowe rozwiązania dla ochrony przed powodzią w obszarach Natura 2000.

Wykaz rysunków

Rysunek 1	– Walory estetyczne krajobrazu Polski	str. 6
Rysunek 2	– Pokrycie mpzp obszaru województwa podkarpackiego	str. 7
Rysunek 3	– Pokrycie mpzp na koniec 2010 r.	str. 12
Rysunek 4	– Przykład mpzp w Sędziszowie Małopolskim	str. 13
Rysunek 5	– Średnia powierzchnia mpzp w powiatach Podkarpacia	str. 18
Rysunek 6	– Powierzchnia powiatów Podkarpacia objęta mpzp	str. 19
Rysunek 7	– Zagrożenie powodziami na terenie Polski	str. 21
Rysunek 8	– Wały przeciwpowodziowe na Podkarpaciu	str. 22
Rysunek 9	– Przykład Studium Iwierzycy	str. 28
Rysunek 10	– Przykład mpzp Wetlina gmina Cisna	str. 30
Rysunek 11	– Podkarpacie – powódź w 1997 r.	str. 51
Rysunek 12	– Podkarpacie – powódź w 2010 r. – wyrwy w wałach	str. 52
Rysunek 13	– Podkarpacie – powódź w 2010 r. – obszary zalane	str. 53
Rysunek 14	– Wpływ zabudowy na retencję wody	str. 54

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu RP
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Minister Infrastruktury i Rozwoju
17. Minister Środowiska
18. Posłowie i senatorowie z województwa podkarpackiego
19. Posłowie do Parlamentu Europejskiego z województwa podkarpackiego
20. Wojewoda Podkarpacki
21. Marszałek Województwa Podkarpackiego
22. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podkarpackiego



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 10 kwietnia 2014 r.

DPM-IV-091-1-LP/14
NK 93024114

Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

w związku z pismem Pana Wiceprezesa z dnia 26 marca 2014 r., znak: LRZ-43-003/2014 przesyłającym „Informację o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego”, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam stanowisko odnośnie do ustaleń zawartych w ww. *Informacji*.

Odnosząc się do wniosku Najwyższej Izby Kontroli o rozważenie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju podjęcia inicjatywy ustawodawczej, w celu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co do wprowadzenia do przepisów przedmiotowej ustawy, kary pieniężnej za nieuzasadnione opóźnienie w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, należy zaznaczyć, iż w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju obecnie przygotowywane są zmiany przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), które zmierzają do istotnego ograniczenia stosowania decyzji o warunkach zabudowy (zgodnie z wnioskami zawartymi w ww. *Informacji*, aby oprzeć planowanie przestrzenne na planach miejscowych), a docelowo do ich likwidacji. Tym samym istota problemu, na który wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, zostałaby praktycznie wyeliminowana. Niezależnie od powyższego, niecelowe wydaje się wprowadzanie szczególnej sankcji w odniesieniu li tylko do określonych rodzajowo decyzji administracyjnych. Wskazać należy, iż zgodnie z przepisami art. 37 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), na niezłażwienie sprawy w terminie stronom służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia. W przypadku uznania przez organ rozpoznający zażalenie zasadności zażalenia, organ ten zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezłażwienia sprawy w terminie. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173), znowelizowano przepis art. 37 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzając obowiązek stwierdzenia przez organ rozpoznający zażalenie, czy niezłażwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Powyższe ustalenie otwiera bowiem drogę do ewentualnego poniesienia przez funkcjonariusza publicznego odpowiedzialności majątkowej za tzw. zaniechanie urzędnicze, na podstawie przepisów przywołanej ustawy. Mając na uwadze, iż istotą wprowadzenia przedmiotowych regulacji, była właśnie chęć ograniczenia m.in. przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych, należy przyjąć, że już na gruncie obowiązujących przepisów prawa, istnieją instrumenty prawne penalizujące zawinione niezłażwienie spraw w terminie i opieszałość funkcjonariuszy publicznych wydających decyzje administracyjne. Wobec wprowadzenia kompleksowej regulacji prawnej odnoszącej się do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa w odniesieniu do wszystkich kategorii spraw rozpoznawanych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzenie do ustawy szczególnej odrębnych przepisów statuujących odpowiedzialność finansową za opóźnienia w wydaniu decyzji administracyjnej, należy uznać za superfluum prawne.

Ponadto w *Informacji* zostały sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli wnioski do Rady Ministrów o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów prawa w zakresie:

1) wprowadzenia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku i terminów opracowania planów miejscowych dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (objętych mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego);

2) określenia terminu wprowadzenia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń, dotyczących obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Należy zauważyć, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) zawiera regulacje, dotyczące uwzględniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, uwarunkowań wynikających w szczególności m.in. z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia oraz wymagań, dotyczących ochrony przeciwpowodziowej (art. 10 ust. 1 pkt 6 i 15).

Ww. ustawa zawiera także regulacje, dotyczące obowiązkowego określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego m.in. granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9).

Decyzje o warunkach zabudowy można uzyskać natomiast po spełnieniu łącznie warunków określonych w art. 61 ww. ustawy. Jednym z takich warunków jest zgodność ww. decyzji z przepisami odrębnymi. Niewątpliwie do przepisów odrębnych należy zaliczyć ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.).

Ponadto, wymaga podkreślenia, iż na podstawie art. 88f ust. 5 ustawy Prawo wodne „przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 tej ustawy, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.”.

Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 32 ust. 1 – 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzenia w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67 tej ustawy, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa wyżej, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8 ww. ustawy, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27 ww. ustawy, zgodnie z którym zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności m.in. z: zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia oraz wymagań, dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.” (art. 10 ust. 1 pkt 6 i 15).

W planie miejscowym natomiast określa się obowiązkowo m.in.: granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.” (art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9).

Zgodnie natomiast z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy Prawo wodne, „ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym.” (art. 88a ust. 3). Na podstawie art. 88f ust. 5 ww. ustawy „przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 tej ustawy, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.”

Zgodnie z art. 88f ust. 1 tej ustawy mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego sporządza Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, które przekazuje m.in. dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej, którzy następnie przekazują je: właściwym dyrektorom urzędów żegluga śródlądowej, właściwym wojewodom, właściwym marszałkom województw, właściwym starostom, właściwym wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), właściwym komendantom wojewódzkim i powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej.

Zgodnie z ww. ustawą, od dnia przekazania map zagrożenia i ryzyka powodziowego jednostkom samorządu terytorialnego, wszystkie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy na obszarach wykazanych na mapach zagrożenia powodziowego, muszą uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia tych obszarów.

Zmiany w ww. dokumentach wprowadza się w terminie 18 miesięcy od dnia przekazania ww. map powyższym organom. Koszty wprowadzenia zmian w planach oraz decyzjach, o których mowa wyżej, ponoszą odpowiednio budżety właściwych gmin albo województw. Ww. mapy miały zostać wykonane w terminie do grudnia 2013 r. Z informacji uzyskanych od Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wynika, iż ww. mapy sporządzone w ramach projektu ISOK oraz udostępnione w formacie PDF na hydroportalu.

Warto mieć także na uwadze, że zgodnie z art. 4a. ustawy Prawo wodne, w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga m.in.: studium gminy, plan miejscowy, plan zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a także ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - dla przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Ponadto, zgodnie z powyższą ustawą (art. 118), w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa, planach zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów, o których mowa w art. 113 ust. 1 pkt 1a-2a tej ustawy, czyli planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz planów przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza.

Jednocześnie informuję, że Minister Infrastruktury i Rozwoju dokonuje obecnie przeglądu i analizy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad, sposobu, a także warunków funkcjonowania instytucji, procedur i instrumentów, o których mowa w art. 47a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z wyrazami szacunku

z up.

MINISTER

Paweł Orłowski
Podsekretarz Stanu