



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

SECRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 05.05.2017 r. zał.
nr. 2621 podpis

Warszawa, dnia 04.05. 2017 r.

DPP.1.054.65.2017.KŁ.

NK: 40384/14

GABINET MARSZAŁKA SENATU
sekretariat Wicemarszałek Senatu RP
Marii Koc
Wpłynęło dn. 08.05.2017 r.
Nr. 280
Podpis: Kłowski

Pani

Maria Koc

Wicemarszałek Senatu

Szanowne Pani Marszałek,

odpowiadając na pismo z dnia 5 kwietnia 2017 r. znak: BPS/043-38-942-MIB/17, przy którym zastało przekazane Oświadczenie złożone przez senatora Marka Pęka na 38 Posiedzeniu Senatu w dniu 30 marca 2017 r. oraz wystąpienie Radnych Gminy M do Centralnego Biura Antykorupcyjnego – Delegatura w Krakowie, uprzejmie przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

W dołączonej do Oświadczenia korespondencji p. G S przedstawiono problemy związane ze sporządzaniem w gminie M studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dalej: „studium”, w latach 2014-2017, w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstw z art. 228 oraz 231 kodeksu karnego – pod kątem zagrożenia korupcją i ochrony ekonomicznych interesów samorządu terytorialnego.

W Oświadczeniu sformułowano następujące zarzuty dotyczące sporządzonego projektu studium:

1. Przekwalifikowanie dużych terenów, które zostały zakupione w trakcie prowadzonych przez wójta prac związanych ze studium.
2. Wydawanie przez urząd gminy nielegalnych oświadczeń, zgodnie z którymi teren, którego dotyczy wniosek, będzie wpisany do studium jako budowlany.
3. Zaniżenie skali kosztu uzbrojenia terenu oraz utajnienie szczegółowych informacji na temat sposobów jego liczenia.
4. Przekształcenie działek należących do krewnych obecnego wójta, a także do osób, które współfinansowały kampanię wójta jesienią 2014 r.
5. Utajnienie procesu tworzenia studium: wójt nie informuje radnych o stosowanych metodach liczenia kosztów ani o przebiegu prac nad studium czy kryteriach uwzględniania uwag do studium.

Na wstępie należy stwierdzić, że do kompetencji Ministra Infrastruktury i Budownictwa należy jedynie odniesienie się do przedstawionych zarzutów w zakresie, w jakim dotyczą spełnienia wymogów sporządzania studium, określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.), dalej: „upzp” i rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy.

Odnosząc się do kwestii przekwalifikowania dużych terenów, jak można przypuszczać, na cele nierolnicze oraz wydawania przez wójta zaświadczeń na podstawie studium, należy wskazać, że z prowadzonych corocznie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa analiz wynika, iż problem przeznaczania w studiach i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zbyt dużej ilości terenów pod zabudowę dotyczy wielu gmin. W celu zrationalizowania działań podejmowanych w tym zakresie przez gminy, ustawą z dnia 5 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777, z późn. zm.), wprowadzone zostały zmiany w art. 10 upzp. Zmiany te miały na celu w szczególności:

- 1) doprecyzowanie istniejącego obowiązku uwzględnienia w studium uwarunkowań wynikających z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, poprzez wprowadzenie obowiązku oparcia ich w szczególności o:
 - a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
 - b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
 - c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Jednocześnie, również na podstawie art. 10 upzp, gmina określając w studium kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów zobowiązana jest do uwzględniające bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa powyżej.

2) określenie zasad i warunków wyznaczania w studium pod zabudowę terenów położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i poza obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę (art. 10 ust 5 pkt 1-4 upzp) i jednocześnie ograniczenie możliwości wyznaczania nowych terenów inwestycyjnych w przypadku, gdy potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy, przekraczają możliwości ich finansowania. W takim przypadku dokonuje się zmian, w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej (art. 10 ust. 5 pkt 5 upzp).

Przy tym, określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w ust. 5 pkt 1, bierze się pod uwagę perspektywę nie dłuższą niż 30 lat oraz niepewność procesów rozwojowych, wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz, nie więcej niż o 30% (art. 10 ust 7 upzp).

Powyższe wyjaśnienia mają na celu wskazanie zasad obowiązujących gminę przy sporządzaniu i uchwalaniu studium, jednakże ocena, czy studium zostało sporządzone zgodnie z przepisami upzp, należy do właściwego miejscowo wojewody, sprawującego nadzór nad uchwałami rady gminy, który w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania studium wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium. Nadzór ten realizowany jest przez wojewodę z urzędu, na podstawie art. 90 i 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.), dalej: „usg”.

Na podstawie art. 90 usg, wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Natomiast na podstawie art. 91 usg:

1. Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.
2. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie.
3. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.
4. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Ponadto, zgodnie z art. 92. ust.1 usg, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Powyższa ocena legalności uchwały dokonywana jest w oparciu o przedłożoną przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (art. 12 ust. 2 upzp).

W odniesieniu do kwestii wydawania przez wójta, na podstawie studium, oświadczeń o budowlanej funkcji terenu należy stwierdzić, że upzp nie zawiera regulacji w tym zakresie. Studium jest aktem polityki przestrzennej gminy, która jest realizowana poprzez sporządzanie zgodnych z tą polityką miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest zatem dokumentem wewnętrznym gminy, adresowanym do jej organów, nie do obywatela, tym samym nie może być np. podstawą wydawania decyzji administracyjnych, natomiast wydawanie oświadczeń lub zaświadczeń na podstawie studium może być realizowane, o ile wynika to z przepisów odrębnych.

Odnosząc się do zarzutu utajnienia procesu tworzenia studium uprzejmie wyjaśniam, iż w przepisach upzp szczególną wagę przywiązuje się do szerokiej partycypacji społecznej w procesie sporządzania aktów planistycznych oraz transparentności tego procesu, zamieszczając obowiązujące w tym zakresie zasady w przepisach ogólnych upzp, a więc obowiązujących w całej ustawie. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 11 i 12 upzp, wójt, burmistrz albo prezydent miasta obowiązany jest do zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad studium, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej oraz do zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

Powyższe przepisy zostały dodane w upzp, wymienioną wcześniej ustawą o rewitalizacji, w celu wzmocnienia praw zainteresowanych, do czynnego udziału w procedurach sporządzania aktów planistycznych.

Szczegółowe zasady informowania społeczeństwa o możliwości składania wniosków i uwag do projektu aktu planistycznego i innych formach uczestniczenia w procedurze sporządzania tego aktu, określają przepisy proceduralne, w przypadku studium – art. 11 upzp.

Jednocześnie, należy zwrócić uwagę, iż procedura sporządzania studium musi być odpowiednio udokumentowana przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zakres powyższej dokumentacji określa § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr.118, poz. 1233). Zgodnie z tym przepisem, wykonanie czynności, o których mowa w art. 11 upzp, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składającej się z:

1. uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy,
2. ogłoszenia prasowego i obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, których wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia, wraz z dowodami ich ogłoszenia,
3. kopii pisemnych zawiadomień instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu studium o przystąpieniu do jego sporządzenia, których wzór określa załącznik nr 2 do rozporządzenia, wraz z dowodami ich doręczenia,
4. wykazu wniosków złożonych do projektu studium, którego wzór określa załącznik nr 3 do rozporządzenia;
5. rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt studium w sprawie rozpatrzenia wniosków, o których mowa w pkt 4,
6. wykazu materiałów planistycznych, o których mowa w § 3 ust. 1, wraz z wnioskami wynikającymi z ich analizy,
7. wykazu materiałów planistycznych, o których mowa w § 3 ust. 2,
8. dowodów przekazania projektu studium do zaopiniowania i uzgodnień, o których mowa w art. 11 pkt 5-8 ustawy,
9. uzgodnień projektu studium z zarządem województwa i z wojewodą, o których mowa w art. 11 pkt 6 i 7 ustawy,
10. wykazu opinii do projektu studium, którego wzór określa załącznik nr 4 do rozporządzenia,
11. ogłoszenia prasowego i obwieszczenia o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu, których wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia, wraz z dowodami ich ogłoszenia,
12. protokołu z dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie studium rozwiązaniami, którego wzór określa załącznik nr 6 do rozporządzenia,
13. wykazu uwag zgłoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu studium, którego wzór określa załącznik nr 7 do rozporządzenia,
14. rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt studium w sprawie rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 13,
15. dowodów potwierdzających czynności ponawiane w związku z uwzględnieniem uwag, o których mowa w pkt 13,
16. informacji o składzie zespołu autorskiego projektu studium wraz z aktualnym zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Biorąc pod uwagę zasadę jawności procedury sporządzania studium, a w szczególności rolę rady gminy, jako organu odpowiedzialnego za jego uchwalenie i jednocześnie organu kontrolnego w gminie, trudno uznać za uzasadnione pozbawianie rady gminy możliwości uzyskania informacji niezbędnych do oceny prawidłowości podejmowanych w tym akcie decyzji planistycznych, w tym związanych ze sposobem wyliczenia kosztów budowy uzbrojenia terenu, jak również wglądu do dokumentacji formalno-prawnej sporządzanego studium.

Ponadto, należy zauważyć, że uprawnienie do dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych wynika również z usg. Zgodnie z art. 11b ust. 1 usg działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że ww. dokumentacja stanowi informacje publiczną. Zasady oraz tryb udostępniania informacji publicznej określają przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, z późn. zm.).

2 wyrozmieni rekunku,

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Tomasz Zuchowski
Podsekretarz Stału

