



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.002.01.2016
S/16/002

TEKST JEDNOLITY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli S/16/002 Działania organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia na wybranych przykładach.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy

1. Karolina Lahutta – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98393 z dnia 22 marca 2016 r.
2. Marta Ostrowska – specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98394 z dnia 22 marca 2016 r.
3. Grzegorz Piotrowski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/21/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Inowrocławia, 88-100 Inowrocław, ul. Roosevelta 36 (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Ryszard Brejza, Prezydent Miasta Inowrocławia (dalej: „Prezydent”)

(dowód: akta kontroli str. 1031-1033)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2007-2016 (I kwartał) pracownicy Urzędu przygotowali 43 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego², z czego trzy objęto szczegółowym badaniem. Przygotowując badane projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dopełniono, poza jednym przypadkiem niezgodnienia projektu z organem ochrony granic oraz dwoma przypadkami niepowiadomienia tego organu o przystąpieniu do opracowania planu, czynności wymaganych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: „upizp”). Sporządzenie projektów zlecono osobom posiadającym stosowne uprawnienia. Kontrola wykazała jednak, że jeden z objętych badaniem projektów planu miejscowego wykonano na mapie nieodzwierciedlającej rzetelnie zabudowy w terenie, choć przyjętej do powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego. Ponadto w treści dwóch projektów planów miejscowych zawarto nieprawidłowe zapisy, które nie zostały przez Urząd wyeliminowane przed przedłożeniem projektów Radzie Miejskiej Inowrocławia (dalej: „Rada Miejska”) do uchwalenia. Najistotniejsze z nich polegały na:

- niezapewnieniu spójności pomiędzy częścią tekstową i graficzną dwóch projektów planów;
- niezgodności projektu jednego z planów z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy,
- zapisaniu w treści dwóch projektów zasad podziału nieruchomości, tj. kwestii wykraczających poza kompetencje Rady Miejskiej,

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

² Dalej zwane również: „miejscowymi planami”.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.

- przekazaniu – w treści dwóch projektów – części kompetencji w zakresie władztwa planistycznego przysługujących Radzie Miejskiej innym podmiotom.

Kontrola trzech spośród 268 realizowanych w okresie kontrolowanym inwestycji miejskich przeprowadzona pod kątem poszanowania interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich wykazała, że jedna z inwestycji została przeprowadzona na działce nienależącej do Miasta Inowrocławia (dalej: „Miasto”), bez uzyskania zgody jej właścicieli na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane oraz bez pozwolenia na budowę. Ponadto w odniesieniu do jednej inwestycji stwierdzono, że nierzetelnie lokalizowano planowane zjazdy z drogi na nieruchomości. Każdorazowo przyczyną powyższych nieprawidłowości był brak rzetelnej weryfikacji dokumentacji przekazanej przez projektanta.

W okresie objętym kontrolą podziały i sprzedaż nieruchomości miejskich prowadzone były przez pracowników Urzędu co do zasady prawidłowo pod względem proceduralnym. Zastrzeżenia Izby wzbudził jeden przypadek podziału działki, którego dokonano z naruszeniem art. 93 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ (dalej: „ugn”). Granicami nowopowstałej, wyodrębnionej w wyniku podziału działki objęte były tereny, które po sprzedaży działki utraciły przypisaną im w planie miejscowym funkcję realizacji celu publicznego, tj. placu miejskiego. Wyodrębnienie fizyczne nieruchomości, a następnie jej sprzedaż i zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w celu umożliwienia jej zabudowy nastąpiły bez uwzględnienia interesu właścicieli oraz posiadaczy nieruchomości sąsiednich i – w ocenie Izby – nie miały charakteru działania dla dobra publicznego, doprowadzając m.in. do sporów sąsiedzkich i stwarzając ryzyko strat wizerunkowych Miasta. Tymczasem zadaniem gminy w kształtowaniu przestrzeni miejskiej winno być stworzenie takich okoliczności, aby umożliwić harmonijne, optymalne w danym przypadku warunki korzystania z prawa własności nieruchomości. Warunki te powinny sprzyjać spokojnemu, bezkonfliktowemu wykonywaniu prawa własności i w miarę możliwości eliminować ryzyko powstawania sporów sąsiedzkich na gruncie art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podział i sprzedaż nieruchomości miejskich

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2007-2016 (I kwartał) Prezydent wydał 593 decyzje zatwierdzające podział nieruchomości, w tym 156 po podziale dokonany z urzędu na podstawie art. 97 ust. 3 ugn. Spośród podziałów przeprowadzonych z urzędu 133, tj. 85,3%, dotyczyło nieruchomości stanowiących własność lub współwłasność Miasta. Do dnia 31 marca 2016 r. Miasto zbyło 88 działek będących wynikiem podziału dokonanego na podstawie ww. decyzji.

Ogółem w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 marca 2016 r. Miasto Inowrocław zawarło 189 transakcji zbycia nieruchomości, w tym 181 w drodze sprzedaży i osiem zamiany. Sto piętnaście transakcji zbycia przeprowadzono w przetargu, a 69 bezprzetargowo.

Szczegółowym badaniem objęto 11 podziałów nieruchomości miejskich przeprowadzonych przez Miasto z urzędu, tj.:

- wydzielenie działek o nr ewidencyjnych 431/2 i 431/3 z działki o nr ew.: 431/1 oraz działek o nr ew. 432/1 i 432/2 z działki o nr ew. 432, zlokalizowanych w Inowrocławiu w rejonie Placu Klasztornego (podział zakończony decyzją nr WGP-IV-7413/3U/08 z 18 stycznia 2008 r.);
- wydzielenie działek nr ew. 1/15, 1/16 i 1/17 z działki o nr ew. 1/14, działek o nr ew. 1/18 i 1/19 z działki o nr ew. 1/12 oraz działek o nr ew. 2/15 i 2/16 z działki o nr ew. 2/9, zlokalizowanych w Inowrocławiu przy Al. 800-Lecia Inowrocławia (podział zakończony decyzją nr WGP-IV-7413/6U/08 z 28 stycznia 2008 r.);

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.

- wydzielenie działek o nr ew. 85/112 i 85/113 z działki o nr ew. 85/107 zlokalizowanej w Inowrocławiu przy ul. Narutowicza (podział zakończony decyzją nr WGP-IV-7413/21U/08 z 29 lutego 2008 r.);
- wydzielenie działek o nr ew.: 3/1, 3/2, 3/3, 3/4, 3/5, 3/6, 3/7 i 3/8 z działki o nr ew. 3 zlokalizowanej w Inowrocławiu w rejonie ul. Okrężek-Ikara (podział zakończony decyzją nr WGP-IV-7413/30U/08 z 17 kwietnia 2008 r.);
- wydzielenie działek o nr ew. 75/14, 75/15 i 75/16 z działki o nr ew. 75/13 zlokalizowanej w Inowrocławiu w rejonie ul. Dworcowej 45 i Ks. Piotra Wawrzyniaka (podział zakończony decyzją nr WGP-I-J-7430/42U/09 z 5 maja 2009 r.);
- wydzielenie działek o nr ew.: 155/19 i 155/20 z działki o nr ew. 155/12 zlokalizowanej w Inowrocławiu w rejonie ul. Andrzeja i Św. Ducha (podział zakończony decyzją nr WGP-I-J-7430/81U/09 z 21 sierpnia 2009 r.);
- wydzielenie działek o nr ew. 14/50 i 14/51 z działki o nr ew. 14/2 zlokalizowanej w Inowrocławiu przy ul. Wierzbińskiego (podział zakończony decyzją nr WGP-I.6831.57.2011.J z 10 stycznia 2011 r.);
- wydzielenie działek nr ew.: 1/34, 1/35 i 1/36 z działki o nr ew. 1/11, działek o nr ew. 7/30 i 7/31 z działki o nr ew. 7/11, działek o nr ew. 7/32 i 7/33 z działki o nr ew. 7/22, działek o nr ew. 7/34 i 7/35 z działki o nr ew. 7/23, działek o nr ew. 7/36 i 7/37 z działki o nr ew. 7/29 oraz działek o nr ew. 6/25 i 6/26 z działki o nr ew. 6/6, zlokalizowanych w Inowrocławiu przy Al. 800-lecia Inowrocławia (podział zakończony decyzją nr WGP-I.6831.42.2011.J z 11 października 2011 r.);
- wydzielenie działek o nr ew. 13/4 i 13/5 z działki o nr ew. 13/2 oraz działek o nr ew. 13/6 i 13/7 z działki o nr ew. 13/3, zlokalizowanych w Inowrocławiu przy Al. Niepodległości (podział zakończony decyzją nr WGP-I.6831.46.2012.J z 8 listopada 2012 r.);
- wydzielenie działek o nr ew. 4/2 i 4/3 z działki o nr ew. 4/1 zlokalizowanej w Inowrocławiu przy ul. Mątewskiej (podział zakończony decyzją nr WGP-II.6831.82.2013.H z 16 grudnia 2013 r.);
- wydzielenie działek o nr ew. 59/23, 59/24, 59/25 i 59/26 z działki o nr ew. 59/22 zlokalizowanych w Inowrocławiu przy ul. Staropoznańskiej (podział zakończony decyzją nr WGP-II.6831.34.2015.H z 27 lipca 2015 r.).

Skontrolowano również 14 transakcji⁶ sprzedaży nieruchomości (dotyczących łącznie 25 działek gruntu wyodrębnionych w ramach ww. podziałów). Sześć z tych transakcji (dotyczących dziewięciu działek) zostało zawartych po przeprowadzeniu przetargów ustnych nieograniczonych, osiem - bez przeprowadzenia przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 195-263, 743-773, 798-802, 3131-3152)

1.2. Celem objętych badaniem podziałów nieruchomości było – zgodnie z uzasadnieniami decyzji podziałowych – m.in. uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, zagospodarowanie terenu zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, poszerzenie pasa drogowego drogi gminnej. Jedno postępowanie⁷ przeprowadzono z inicjatywy Miasta, na potrzeby wyodrębnienia działek gruntu, w celu ich dalszej sprzedaży. W pozostałych przypadkach postępowania podziałowe zainicjowane były wnioskami o ich dokonanie motywowanymi m.in.: chęcią zakupu nieruchomości miejskich w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości, poprawienia możliwości zagospodarowania działki przyległej, zaspokojenia celów mieszkalnictwa wielorodzinnego, wykupu działek dzierżawionych od Miasta lub chęcią zamiany na tereny miejskie. Przy okazji wskazanych podziałów Miasto realizowało również własne cele, takie jak np. wydzielenie działek pod drogi.

(dowód: akta kontroli str. 195-205, 212-215, 218, 223-224, 228-229, 233-234, 242, 245-246, 248-251, 255-257, 272-274, 305-308, 341-342, 345-346, 467, 475-476, 503-506, 529-531, 555-556, 578, 584, 793-797)

⁶ Rep. A 1643 z 2010 r., Rep. A 3538 z 2015 r., Rep. A 1171 z 2009 r., Rep. A 2458 z 2010 r., Rep. A 10405 z 2009 r., Rep. A 2464 z 2010 r., Rep. A 3627 z 2010 r., Rep. A 869 z 2012 r., Rep. A 5861 z 2012 r., Rep. A 4409 z 2010 r., Rep. A 1204 z 2012 r., Rep. A 6842 z 2015 r., Rep. A 5112 z 2015 r., Rep. A 6282 z 2008 r.

⁷ WGP-IV.7413/30U/08.

W badanych podziałach nieruchomości powoływano się na przesłanki wynikające z:

- art. 97 ust. 3 pkt 2 ugn – w czterech przypadkach⁸ dotyczących podziału łącznie dziesięciu działek,
- art. 97 ust. 3 pkt 1 ugn – w jednym przypadku⁹ dotyczącym podziału jednej z działek,
- art. 97 ust. 3 pkt 1-2 ugn – w sześciu przypadkach¹⁰ dotyczących podziału dziewięciu działek.

Spośród 11 objętych badaniem decyzji zatwierdzających podział nieruchomości, 10 zostało podjętych przy uwzględnieniu zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W treści decyzji opisywano również bezpośredni lub pośredni (poprzez projektowane ulice) dostęp¹¹ do nowo wydzielonych działek z drogi publicznej. Z badanej dokumentacji wynikało, że podziałów dokonano z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości¹², w szczególności decyzje oraz załączone do nich mapy z projektem podziału zawierały elementy wymagane § 9 rozporządzenia. W toku postępowania z udziałem pracowników Urzędu spisywano protokół przyjęcia granic, o którym mowa w § 7 rozporządzenia.

Po uprawomocnieniu się decyzji zatwierdzających podział wyznaczono i utrwalono na gruncie nowe punkty graniczne. W czynności tej uczestniczyli pracownicy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 195-263, 3131-3152)

Badane decyzje zawierały wymagane art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³: oznaczenie organu, który wydał decyzję, datę wydania decyzji, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: „SKO”).

W jednym przypadku¹⁴ zgłoszono żądanie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją podziałową. Wniosek złożył w dniu 26 lipca 2012 r. właściciel nieruchomości sąsiadującej z działkami, które zostały w toku postępowania podzielone, powołując się na to, że jest stroną postępowania podziałowego, która nie została o nim powiadomiona. Jednocześnie we wniosku wskazano, że podział nieruchomości nastąpił z naruszeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na obszarze objętym postępowaniem podziałowym oraz dotyczył drogi publicznej. Na skutek ww. wniosku postępowanie zostało wznowione¹⁵, jednakże po jego przeprowadzeniu Prezydent odmówił uchylecia ostatecznej decyzji podziałowej¹⁶. W uzasadnieniu wskazał, że wnioskodawca nie posiada przymiotu strony postępowania podziałowego. Decyzja została zaskarżona do SKO, które po rozpatrzeniu odwołania orzekło o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości oraz umorzeniu postępowania¹⁷. W uzasadnieniu decyzji SKO wskazało, że wniosek o wznowienie postępowania został wniesiony przez podmiot niebędący jego stroną, w związku z czym nie było podstaw do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania. Na skutek zaskarżenia decyzji SKO, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (dalej: „WSA”) wydał wyrok, którym uchylił zarówno decyzję SKO, jak i decyzję Prezydenta¹⁸. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że organy w toku dotychczasowego postępowania nie wyjaśniły w sposób dostateczny, dlaczego skarżący nie został uznany za stronę postępowania podziałowego. Zaznaczył jednocześnie, że analizie należy poddać to, czy skarżący utracił na skutek dokonania podziału nieruchomości dostęp

⁸ WGP-I.6831.42.2011.J, WGP-I.6831.57.2011.J, WGP-II.6831.34.2015.H, WGP-I.6831.46.2012.J.

⁹ WGP-II.6831.82.2013.H.

¹⁰ WGP-IV-7413/21U/08, WGP-IV-7413/30U/08, WGP-I-J-7430/42U/09, WGP-I-J-7430/81U/09, WGP-IV-7413/6U/08, WGP-IV-7413/3U/08.

¹¹ tj. dojście lub dojazd.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

¹⁴ WGP-IV-7413/3U/08.

¹⁵ Postanowienie z dnia 6 września 2012 r., sygn. WGP-IV-7413/3U/08.

¹⁶ Decyzja z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. WGP-IV-7413/3U/08.

¹⁷ Decyzja z dnia 25 listopada 2013 r., sygn. SKO-4213/29/2013.

¹⁸ Wyrok z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 75/14.

do drogi publicznej, a więc dokonać ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy. Po ponownym przeprowadzeniu postępowania Prezydent wydał decyzję, którą odmówił uchylenia ostatecznej decyzji podziałowej¹⁹. W jej uzasadnieniu wskazał, że skarżący nie może zostać uznany za stronę postępowania podziałowego, gdyż dokonany podział nieruchomości nie pozbawił go dostępu do drogi publicznej. Od tej decyzji skarżący ponownie złożył odwołanie do SKO²⁰ powołując, że jest stroną postępowania oraz zarzucając m.in., że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kodeksu postępowania administracyjnego, Konstytucji, kodeksu cywilnego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Po rozpatrzeniu odwołania SKO ponownie uchyliło zaskarżoną decyzję i umorzyło postępowanie pierwszej instancji w całości²¹. W uzasadnieniu decyzji SKO ponownie wskazało, że właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością podlegającą podziałowi nie może być stroną postępowania podziałowego, chyba że w wyniku podziału utraci dostęp do drogi publicznej, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca. Decyzja ta została ponownie zaskarżona do WSA, który uchylił decyzję SKO²². W uzasadnieniu wyroku wskazano, że skarżącemu nie można nadać przymiotu strony postępowania podziałowego, a także, że nie został pozbawiony dostępu do drogi publicznej, gdyż takiego dostępu nie miał także przed podziałem nieruchomości. WSA stwierdził, że SKO przyjęło niewłaściwą podstawę prawną rozstrzygnięcia, bowiem powinno odmówić uchylenia decyzji Prezydenta, a nie ją uchylić i umorzyć postępowanie pierwszej instancji. W wyniku prawomocnego wyroku SKO wydało decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję podziałową Prezydenta²³. Ww. decyzja SKO została zaskarżona²⁴. Tym samym mimo upływu ponad czterech lat od złożenia wniosku o wznowienie postępowania, sprawa nie doczekała się zakończenia – według stanu na 29 sierpnia 2016 r. oczekiwała na wyznaczenie terminu rozprawy przez WSA.

(dowód: akta kontroli str. 870-979, 1014-1022, 2593-2694)

1.3. Po dokonanych podziale Miasto przystąpiło do zbycia poszczególnych działek. Spośród objętych badaniem 14 transakcji sprzedaży, sześciu²⁵ dokonano po przeprowadzeniu przetargu, a ośmiu²⁶ – w trybie bezprzetargowym.

Zbycia w trybie bezprzetargowym Miasto dokonało: w przypadku trzech transakcji z powołaniem się na art. 37 ust. 3 ugn, w przypadku kolejnych trzech z powołaniem na art. 37 ust. 2 pkt 10 ugn oraz w przypadku dwóch transakcji z powołaniem na art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn. Nabywcami nieruchomości w ww. przypadkach były odpowiednio: prowadzące działalność gospodarczą osoby fizyczne będące dzierżawcami nieruchomości miejskich, kościoły mające uregulowane stosunki z państwem oraz właściciele nieruchomości przyległych, których warunki zagospodarowania miały ulec poprawie w wyniku nabycia nieruchomości od Miasta. Poprawa ta miała zostać osiągnięta na skutek - w jednym przypadku²⁷ - sprzedaży działki pełniącej funkcję drogi dojazdowej do nieruchomości wnioskodawców, w drugim²⁸ – uregulowania stanu prawnego działki w związku z posadowieniem budynku wnioskodawcy na gruncie miejskim.

(dowód: akta kontroli str. 264-380, 467-577, 793-796, 803-865)

Zbycie nieruchomości w trybie przetargowym przeprowadzano zgodnie z art. 38-41 ugn oraz przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości²⁹

¹⁹ Decyzja z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. WGP-IV-7413/3U/08.

²⁰ Odwołanie z dnia 20 marca 2015 r.

²¹ Decyzja SKO z dnia 4 maja 2015 r., sygn. SKO-4213/3/2015.

²² Wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 799/15.

²³ Decyzja z dnia 10 marca 2016 r., sygn. SKO-4213/5/2016.

²⁴ sygn. akt II SA/Bd 523/16.

²⁵ Rep. A 2458 z 2010 r., Rep. A 10405 z 2009 r., Rep. A 2464 z 2010 r., Rep. A 3627 z 2010 r., Rep. A 6842 z 2015 r., Rep. A 5112 z 2015 r.

²⁶ Rep. A 1643 z 2010 r., Rep. A 3538 z 2015 r., Rep. A 1171 z 2009 r., Rep. A 869 z 2012 r., Rep. A 5861 z 2012 r., Rep. A 4409 z 2010 r., Rep. A 1204 z 2012 r., Rep. A 6282 z 2008 r.

²⁷ Rep. A 5861 z 2012 r.

²⁸ Rep. A 6282 z 2008 r.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1490.

(dalej: „rozporządzenie w sprawie przeprowadzania przetargów”). Rada Miejska wyraziła zgodę na dokonanie sprzedaży nieruchomości w wydanych uchwałach³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 381-466, 578-657, 3364-3381)

Przeznaczone do sprzedaży działki podlegały wycenie w celu ustalenia ich wartości rynkowej. Wyceny dokonywali uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi sporządzając operaty szacunkowe, na podstawie których Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości sporządzał notatkę służbową z propozycją ceny wywoławczej nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży. Zaproponowana cena podlegała następnie akceptacji Prezydenta.

Cena ustalana była zgodnie z art. 67 ugn i uwzględniała wartość rynkową nieruchomości wynikającą z operatu szacunkowego, koszty dokonania wyceny oraz podatek VAT. Tak ustalona cena stanowiła cenę wywoławczą w pierwszym przetargu, a w przypadku sprzedaży bezprzetargowej - cenę wyjściową w negocjacjach z nabywcą.

W czterech analizowanych przypadkach sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym Miasto zastosowało bonifikatę od ceny sprzedaży³¹, na co pozwalał przepis art. 68 ugn. Wysokość bonifikat i możliwość ich zastosowania wynikały z uprzednio podjętych uchwał Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 272-273, 275-278, 284-287, 307-308, 323-326, 347-355, 384-385, 423, 436-437A, 477-484, 511-513, 535-537, 560-561, 585, 587, 618-619, 776-791, 806-840)

Przy zbywaniu objętych kontrolą nieruchomości dopełniono obowiązków informacyjnych w zakresie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (w trybie przetargowym i bezprzetargowym), wynikających z art. 35 ugn. Dokonywano również publikacji ogłoszeń o planowanych przetargach, zawierających dane określone w § 6 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania przetargów. Informacje umieszczane były w internecie (na stronie www.inowroclaw.pl), na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w prasie lokalnej, przy czym do dnia 30 lipca 2012 r. w – formie wydruku prasowego, a później w serwisach internetowych³².

(dowód: akta kontroli str. 288-292, 327-329, 356-359, 386-395, 399-402, 404-405, 407-410, 414, 485-489, 514-518, 538-543, 562-566, 588-599, 603-605, 627-637, 645-647, 841-845)

W sprawach objętych badaniem przetargi odbyły się zgodnie ze wskazanymi w ogłoszeniach harmonogramami. Nie było przypadków zgłoszenia prawa pierwokupu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży. Nie było także przypadków zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzeniem przetargów. Przetargi objęte badaniem przeprowadziła trzyosobowa komisja przetargowa, a przebieg przetargu był opisany w protokole, w którym stwierdzano m.in. fakt wpłacenia wadium przez uczestników przetargu, wysokość postąpienia, zgłoszone postąpienia, najwyższą osiągniętą cenę, osobę ustaloną jako nabywcę oraz zasadę zaliczenia wpłaconego wadium na poczet ceny nabycia. W sytuacji zakończenia przetargu wynikiem negatywnym (w siedmiu przypadkach) opisana procedura była powtarzana. W drugim i trzecim przetargu cena wywoławcza nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży była wyznaczana zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt. 2 ugn.

W przypadku sprzedaży bezprzetargowej Prezydent publikował wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zawierający m.in. informacje na temat trybu sprzedaży oraz przyczyny jego zastosowania. Sprzedaż następowała po przeprowadzeniu rokowań prowadzonych przez reprezentującą Miasto komisję, której skład był tożsamy, jak w przypadku komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 294-295, 330-331, 361-363, 403, 411-413, 424, 425-427, 438-448, 490-491, 519-520, 544-545, 567-568, 600-602, 642-644)

³⁰ Uchwały o nr: XXIV/352/08, XXXI/444/2013, VI/48/2015, XXXIV/487/2013, XLIV/603/2014.

³¹ W wysokości 40%, dwukrotnie w wysokości 90% oraz w wysokości 99%.

³² W dniu 30 lipca 2012 r. radca prawny Biura Prawnego Urzędu Miasta wydał opinię wykazującą tożsamość prasy lokalnej w wydaniu drukowanym i internetowym, co pozwoliło na zaniechanie ogłoszeń w prasie drukowanej na rzecz wydania internetowego.

1.4. Ze sprzedaży objętych badaniem nieruchomości Miasto uzyskało łącznie 2 714,0 tys. zł. W analizowanych w toku kontroli sprawach, w trzech przypadkach cena uzyskana ze sprzedaży pokryła wartość działek, koszty ich podziału i wyceny³³. W kolejnych pięciu sprawach nabywców nie obciążano kosztami podziału z uwagi na realizowanie przy okazji podziału również celów Miasta (tj. wyodrębnienie działki gruntu pod drogę, realizacja celów publicznych związanych z komunikacją, podział w celu wyodrębnienia działek z przeznaczeniem na sprzedaż).

(dowód: akta kontroli str. 203-205, 212-215, 218, 223-224, 228-229, 233-234, 242, 245-246, 248-251, 255-257, 259-261, 275, 294-295, 325, 330-331, 349-350, 361-363, 384-384A, 411-413, 423, 425-427, 436-437A, 443-448, 477, 484, 490-491, 511-513, 535-537, 544-545, 560-561, 567-568, 585, 600-602, 618, 642-644, 798-799, 806-840, 848-849, 3299-3304, 3306-3307)

1.5. Żadna z nieruchomości będących przedmiotem podziału i następującej po nim sprzedaży nie była wpisana do rejestru zabytków, stąd dokonanie podziałów i sprzedaży nie wymagało pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków. Na działce o nr ew. 432 (podzielonej następnie na działki 432/1 i 432/2) zlokalizowane były wprawdzie relikty zespołu klasztoru pofranciszkańskiego, wpisane do rejestru zabytków pod nr 89A, nie obligowało to jednak do uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przy podziale nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 792, 886, 1744, 1773-1776, 1798-1799, 1855-1858, 1895-1899, 1943-1947, 3103, 3265, 3328)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Decyzją³⁴ z dnia 18 stycznia 2008 r. zatwierdzono podział działki nr 432 na działki nr 432/1 oraz 432/2, który był niedopuszczalny w świetle art. 93 ust. 1 w zw. z ust. 2 ugn jako niezgodny z planem miejscowym wprowadzonym uchwałą nr VII/89/99 Rady Miejskiej Inowrocławia³⁵ z 25 marca 1999 r. (dalej: „MPZP z 1999 r.”).

Podziału dokonano z urzędu, na wniosek o sprzedaż części działek o nr ew. 432 i 431/1, złożony przez przedsiębiorcę - właściciela zabudowanej nieruchomości położonej na działce sąsiadującej bezpośrednio z tymi działkami. Wnioskodawca³⁶ podniósł, że budynek, którego jest właścicielem, wraz z tarasem wkracza zabudową na część działek miejskich (o nr 432 oraz 431/1). Wskazać należy, że dobudowana część ww. budynku wraz z tarasem, wkraczające na część ww. działek miejskich, zostały wybudowane bez pozwolenia na budowę, a samowola budowlana w odniesieniu do budynku³⁷ została zalegalizowana decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Inowrocławiu z 21 kwietnia 2016 r.

W toku postępowania podziałowego granice wydzielanej działki nr ew. 432/1 o powierzchni 141 m² ustalono w przybliżeniu zgodnie z pismem ww. wnioskodawcy, obejmując nimi „dobudówkę” (44 m²) znajdującą się w MPZP z 1999 r. na terenie o symbolu 171-MW,U i przeznaczeniu: „teren mieszkalnictwa i usług nieuciążliwych”, wraz z tarasem o kształcie wielokąta (60 m²) i terenem niezabudowanym (37 m²) znajdującymi się w ww. planie na terenie o symbolu 184-ZP* i przeznaczeniu: „teren istniejącej zieleni parkowej, służący realizacji celów publicznych”. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że „projektowany podział ma na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości”. Tym samym, mając na uwadze cel podziału, tj. przygotowanie działki do zbycia i zmianę właściciela, granice działki 432/1 nie zostały wyznaczone w sposób służący celom zagospodarowania przestrzennego. Po wydzieleniu i zmianie właściciela działki 432/1 na jej

³³ Rep. A 1643 z 2010 r., Rep. A 4409 z 2010 r., Rep. A 6282 z 2008 r.

³⁴ Nr WGP-4-7413/3U/08.

³⁵ w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Inowrocławia obejmującego teren położony w obrębie ulic: Al. Mikołaja Kopernika, Roosevelta, Al. Niepodległości, Miechowskiej, Poznańskiej, Górnicy, Szymborskiej, Andrzeja, Św. Ducha, Średniej, Biskupa Laubitza, (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 1999 r., Nr 51, poz. 447).

³⁶ Legitymujący się aktami notarialnymi z dnia 27 czerwca 2007 r. oraz z dnia 7 stycznia 2008 r., na podstawie których nabył położoną na działce nr 216 nieruchomość zabudowaną o powierzchni 71 m².

³⁷ Taras został zlikwidowany przez nowego właściciela, po nabyciu nieruchomości. Teren po zlikwidowanym tarasie nowy właściciel zabudował budynkiem w oparciu o pozwolenie na budowę z 2012 r.

przeważającej części nie będzie mogło być realizowane przeznaczenie określone w MPZP z 1999 r. jako tereny zieleni parkowej służące realizacji celów publicznych. Będzie to już bowiem teren prywatny.

W lipcu 2008 r., po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej, działki nr 432/1 i 431/2 zostały zbyte wnioskodawcy w trybie bezprzetargowym. W grudniu 2008 r. rozpoczął on starania o zmianę planu miejscowego w celu umożliwienia zabudowy nabytych działek.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, który z upoważnienia Prezydenta podpisał decyzję zatwierdzającą podział, wyjaśnił m.in., że elementy zagospodarowania w obrębie Placu Klasztornego, w tym taras, powstały przed wejściem w życie MPZP z 1999 r. W toku podziału wydzielona została ta część nieruchomości, która zagospodarowana była w sposób odrębny od podstawowej funkcji Placu Klasztornego. Wskazał ponadto, że wydzielone działki były przedmiotem regulacji w trybie art. 37 ust. 2 pkt. 6 ugn i w takim celu zostały wyodrębnione.

(dowód: akta kontroli str. 793-802, 847-865, 1671-1680, 1688-1691, 3340-3341, 3510)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba zauważa, że powołane okoliczności nie zmieniają faktu, że po zbyciu działki teren nią objęty nie mógł już pełnić wyznaczonej mu w planie funkcji służącej realizacji celów publicznych, tj. placu miejskiego. Tym samym był niedopuszczalny w świetle ugn. Przepis art. 93 ust. 1 w zw. z ust. 2 ugn stanowi, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, zarówno w zakresie przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to zatem, że przy zatwierdzeniu projektu podziału organ musi przede wszystkim uwzględnić przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym, i z tego punktu widzenia ocenić, czy projekt realizuje to przeznaczenie, a także czy „służy” temu przeznaczeniu. Dodatkowym kryterium dopuszczalności zatwierdzenia podziału, z punktu widzenia jego zgodności z planem, jest określona wprost przez ustawodawcę konieczność badania możliwości przyszłego zagospodarowania nowo utworzonych działek zgodnie z celem i przeznaczeniem nieruchomości w planie miejscowym. Tymczasem organ dokonujący podziału nieruchomości nr ew. 432 zgodnie z oczekiwaniami i propozycją właściciela działki nr ew. 216 (nabycie własności) miał świadomość, iż ład przestrzenny na wydzielonej części działki nr ew. 432/1, określony w MPZP z 1999 r. jako teren istniejącej zieleni parkowej, służący realizacji celów publicznych – nie zostanie utrzymany.

2. W Urzędzie nie upubliczniono informacji o wynikach czterech³⁸ z 13 poddanych analizie przetargów na sprzedaż nieruchomości miejskich, czym naruszono § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania przetargów. Przepis ten zobowiązywał do podania do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu na zbyte nieruchomości poprzez wywieszenie tej informacji w siedzibie urzędu na okres 7 dni.

Prezydent przedstawił w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, który wskazał, że brak ten był wynikiem niedopatrzania pracownika prowadzącego sprawę. Z uwagi na niewywiązywanie się przez tego pracownika ze swoich obowiązków w sposób należyty został on zwolniony z pracy. Jednocześnie wskazał, że fakt sprzedaży ww. nieruchomości zawarty był w informacjach dla radnych, zamieszczonych w internecie na stronie www.bip.inowroclaw.pl w kategorii dokumentów: „Sprawozdania Prezydenta Miasta Inowrocławia”.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba zauważa, że publikacji – zgodnie z ww. przepisem rozporządzenia – podlega informacja o wyniku przetargu, a nie wyłącznie informacja o fakcie zbycia nieruchomości. Ponadto ww. przepis określa sposób udostępnienia tej informacji, tj. poprzez jej wywieszenie w siedzibie urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 385, 388, 396, 403-405, 411-413, 424-427, 438-448, 600-602, 604, 605, 642-644, 646-647, 3284)

³⁸ Przetargi ustne nieograniczone przeprowadzone w dniu 20 maja 2009 r. (pierwszy termin), na sprzedaż działek położonych w Inowrocławiu przy ul. Os. Okrężek-Ikara, o nr ew. 3/4, 3/5, 3/6 i 3/7 – zakończone wynikiem negatywnym.

Urząd co do zasady prawidłowo postępował przy podziale i zbywaniu nieruchomości miejskich. Niemniej jeden z poddanych analizie podziałów był niedopuszczalny w świetle ugn, gdyż naruszał ustalenia obowiązującego planu miejscowego.

2. Prowadzenie inwestycji miejskich z poszanowaniem praw właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w sąsiedztwie

Opis stanu faktycznego

Miasto realizowało w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 marca 2016 r. ogółem 268 inwestycji, z tego 21 w roku 2007, 36 w roku 2008, 31 w roku 2009, 33 w roku 2010, 47 w roku 2011, 36 w roku 2012, 16 w roku 2013, 24 w roku 2014, 21 w roku 2015 i trzy w pierwszym kwartale roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 2199-2219)

Z powyższej grupy do badania wybrano trzy inwestycje: [1] przebudowę nawierzchni Rynku oraz ulic: Św. Ducha, Królowej Jadwigi oraz Placu Klasztornego w Inowrocławiu; [2] budowę łącznika ulicy Metalowców z ulicą Toruńską w Inowrocławiu; [3] przebudowę ulicy Makowej w Inowrocławiu.

2.1. Przebudowa nawierzchni Rynku oraz ulic: Św. Ducha, Królowej Jadwigi oraz Placu Klasztornego w Inowrocławiu

Projekt przebudowy obejmował m.in. rozbiórkę istniejących nawierzchni ulic, chodników i zjazdów, wykonanie nowej nawierzchni z materiałów granitowych lub kostki betonowej, przełożenie nawierzchni jezdni z kostki kamiennej Rynku i jej regulację wysokościową, wykonanie odwodnienia do wpustów ściekowych kanalizacji deszczowej, rozbudowę układu odwodnienia w Placu Klasztornym, wykonanie nowego odcinka kanalizacji deszczowej w ul. Św. Ducha.

W szczególności w toku inwestycji zmieniono nawierzchnię Placu Klasztornego:

- w części stanowiącej plac przed Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Inowrocławiu (dalej: „PSSE”) z mieszanki mineralno-bitumicznej o gr. 4 cm na kostkę betonową fazowaną,
- w części stanowiącej łącznik pomiędzy placem przed PSSE w Inowrocławiu a placem przed Teatrem Miejskim w Inowrocławiu z mieszanki mineralno-bitumicznej na kostkę granitową 8/11,
- w części stanowiącej plac przed Teatrem Miejskim z mieszanki mineralno-bitumicznej w północno-wschodniej części oraz płytek chodnikowych różnego rodzaju w pozostałej części na płyty granitowe płomieniowane przeplatane kostką granitową 8/11.

(dowód: akta kontroli str. 2240-2255, 2269-2273, 2276, 2341, 2540, 2582)

Koncepcja planowanych i zrealizowanych zamierzeń nie naruszała ustaleń obowiązującego planu miejscowego³⁹ dotyczących przeznaczenia terenów. Obejmowała tereny przeznaczone w planie miejscowym głównie na drogi dojazdowe, ciągi piesze oraz ciągi piesze z dopuszczeniem ruchu kołowego. Szczególnym terenem w ramach inwestycji był teren położony na Placu Klasztornym przed Teatrem Miejskim oznaczony w planie miejscowym symbolem 184-ZP* i przeznaczony pod zagospodarowanie zielenią ozdobną oraz elementami małej architektury. Obowiązujący w okresie realizacji inwestycji plan miejscowy w § 194 ust. 3 ustalał dla tego terenu następujące warunki zagospodarowania: *adaptacja i rozwój zieleni we wszystkich formach z zachowaniem istniejącego ukształtowania terenu, jako elementy uzupełniające zagospodarowanie zielenią: ciągi piesze o nawierzchniach ze zróżnicowaną fakturą, miejsca wypoczynku, elementy małej architektury, główny ciąg pieszy prostopadły do ul. Kr. Jadwigi o parametrach drogi ppoż,*

³⁹ wprowadzonego MPZP z 1999 r.

dojazd na teren z ulicy dojazdowej 183-KD,KSp, wymagane połączenie komunikacją kołową z ul. Kr. Jadwigi.*

Od 15 lipca 2011 r., w związku ze zmianą planu miejscowego, plac przed Teatrem Miejskim objęty został terenem o symbolu 2KX/Z o przeznaczeniu: komunikacja piesza i zieleń urządzona z dopuszczeniem lokalizacji infrastruktury technicznej. Dla tego terenu dokonano następujących ustaleń w zakresie kształtowania ład przestrzennego: – część *północno-wschodnia – plac miejski dla ruchu pieszego z dopuszczeniem dojazdów do posesji przyległych do placu, zachodnia część – pasaż pieszy – połączenie placu Klasztornego z ul. Królowej Jadwigi.*

(dowód: akta kontroli str. 1671-1680, 1897, 2545-2565)

Inwestycja dotyczyła głównie branży drogowej. W jej obrębie, w toku oględzin⁴⁰ NIK stwierdziła osiem bram wjazdowych na nieruchomości bezpośrednio przylegające do obszaru będącego przedmiotem inwestycji, z tego:

- w odniesieniu do czterech z nich (w obrębie płyty Rynku w Inowrocławiu) zjazdy zostały zaprojektowane i wykonane;
- w obrębie ul. Św. Ducha – mimo iż zjazdy nie były zaprojektowane przed bramą oraz wjazdem na podwórze – nawierzchnia chodnika w toku inwestycji została wymieniona w celu umożliwienia wjazdu na teren nieruchomości;
- w obrębie ul. Królowej Jadwigi zjazdy nie zostały ani zaprojektowane ani wykonane. Możliwość organizacji zjazdu przy okazji przebudowy ul. Królowej Jadwigi nie konsultowano z mieszkańcami, mimo iż ich budowę umożliwiał plan miejscowy.

(dowód: akta kontroli str. 2525-2566, 3344-3361, 3382-3391)

Przebudowę nawierzchni Rynku oraz ulic: Św. Ducha, Królowej Jadwigi oraz Placu Klasztornego w Inowrocławiu realizowano w okresie sierpień 2009 r. – kwiecień 2011 r. Pozwolenie na użytkowanie dla ww. terenu uzyskano 21 kwietnia 2011 r. Inwestycja stanowiła część zadania „Poprawa atrakcyjności turystycznej i funkcjonalnej centrum miasta Inowrocławia” o wartości 11 151,1 tys. zł i dofinansowaniu z UE w kwocie 7 623,3 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 2209, 2238-2239, 2356-2357, 2501-2512)

2.2. Budowa łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską

2.2.1. Teren przeznaczony na inwestycję był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zarówno w dniu włączenia inwestycji do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego⁴¹, jak i w dniu wydania ostatecznej decyzji wyrażającej zgodę na realizację inwestycji drogowej⁴².

(dowód: akta kontroli str. 2088)

2.2.2. W dniu 2 marca 2010 r. Miasto złożyło w Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu (dalej: „Starostwo”) wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej polegającej na wykonaniu łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską. Wniosek zawierał wszystkie dokumenty wymagane art. 11d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴³ (dalej: „specustawa”).

⁴⁰ Przeprowadzonych 21 lipca 2016 r.

⁴¹ Uchwała Nr XIII/197/2007 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 28 grudnia 2007 r. zmieniająca uchwałę Nr VIII/124/2007 z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie Wieloletniego Planu Inwestycyjnego na lata 2007-2013. Inwestycję określono jako „budowa ul. Metalowców” i planowano zrealizować w latach 2010-2011. Uchwała dostępna na stronie internetowej http://bip.inowroclaw.pl/?cid=34144&bip_id=7047 [dostęp w dniu 31 sierpnia 2016 r.].

⁴² Wybudowany łącznik ul. Metalowców z ul. Toruńską, nazwany ul. Rtm. Witolda Pileckiego, wraz z działkami przyległymi został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym Uchwałą Nr XXIV/352/2012 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 27 września 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia na terenach zarezerwowanych pod drogę łączącą ul. Dworcową z ul. Długą i do niej przyległych. Uchwała dostępna na stronie internetowej http://bip.inowroclaw.pl/?cid=34144&bip_id=1580 [dostęp w dniu 31 sierpnia 2016 r.].

⁴³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2031, ze zm.

Starosta Inowrocławski w dniu 15 kwietnia 2010 r. wydał na podstawie art. 11a ust. 1 specustawy decyzję wyrażającą zgodę na realizację ww. inwestycji, zatwierdzającą projekt budowlany i podział nieruchomości⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2054, 2110-2126, 2172)

2.2.3. Budowa łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską prowadziła do podziału sześciu działek należących do osób fizycznych (KM55 nr 2, 3, 77, 17, 27, 28) oraz przejęcia przez Miasto na własność powstałych po podziale działek nr ew.: 2/9, 3/1, 77/1, 17/1, 27/2, 28/2 o łącznej powierzchni 0,7065 ha. Ponadto podziałowi podlegała działka nr ew. 1/2 będąca własnością Miasta, a znajdująca się w zarządzie Polskiego Związku Działkowców. W wyniku podziału tej nieruchomości Miasto miało przejąć działkę nr ew. 1/5 o pow. 0,7156 ha.

(dowód: akta kontroli str. 2110-2126, 2172-2174)

Projekt budowlany łącznika ul. Metalowców z ulicą Toruńską przewidywał wykonanie czterech zjazdów, z czego dwóch z ul. Szybowcowej (oznaczonego Z1 na działki nr ew. 12/29 i Z2 na działki nr ew. 293 i 295) oraz dwóch z budowanego łącznika na dz. nr ew. 1/2 (Z3 i Z4 na tereny ogródków działkowych). Ponadto projekt przewidywał miejsce na zjazdy, połączenia z planowaną jezdnią zbierającą-rozprowadzającą ruch lokalny, jedno na działkę nr ew. 17 i jedno na działkę nr ew. 5/16.

Dodatkowo Prezydent, w toku postępowania przed wydaniem decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zobowiązał się oświadczeniem z 1 marca 2010 r. do urzędu nieprzewidzianego projektem zjazdu na działkę nr ew. 2/8.

Powyższe zjazdy zapewniły dostęp do drogi dla wszystkich działek powstałych po podziale nieruchomości związanych z realizacją ww. inwestycji.

Analiza dokumentacji projektowej, planów podziałów nieruchomości, wyniki oględzin oraz badanie zapisów ksiąg wieczystych wykazały, że jedna z działek przylegających do planowanej inwestycji, oznaczona nr ew. 292, już przed rozpoczęciem ww. inwestycji nie miała dostępu do drogi publicznej. W projekcie budowlanym planowano wybudowanie zjazdu z ul. Szybowcowej na sąsiednią działkę nr ew. 293, oznaczoną w ewidencji gruntów jako droga. Nie zapewniało to jednak dostępu do drogi dla działki o nr ew. 292, gdyż należała ona do innych właścicieli i nie ustanowiono dla niej służebności drogowej. Projekt budowlany w tym przypadku nie przewidział zjazdu z projektowanej drogi bezpośrednio na tę nieruchomość. Należy zaznaczyć, że brak jest przepisów, które nakazywałyby Urzędowi zapewnienie dostępu do drogi dla działki nr 292⁴⁵.

Nie stwierdzono, aby przebudowa łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską miała wpływ na utratę dostępu do drogi lub utrudnienie w korzystaniu z drogi dla nieruchomości sąsiednich.

(dowód: akta kontroli str. 2027-2039, 2165-2169, 2174-2175)

Na podstawie art. 12 ust. 4a specustawy Starosta Inowrocławski wydawał decyzje⁴⁶ ustalające wysokość odszkodowania za wszystkie nieruchomości przejęte w związku z budową łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską. Starosta Inowrocławski decyzją z 10 listopada 2010 r. ustalił także odszkodowanie za prawo do użytkowania przejętych pod drogą ogródków działkowych znajdujących się na działce 1/5.

Miasto dokonywało płatności w kwotach i terminach określonych w ww. decyzjach Starosty Inowrocławskiego.

Urząd – na podstawie art. 18 ust. 1g pkt 1 specustawy – wypłacał członkom Polskiego Związku Działkowców odszkodowania za naniesienia i nasadzenia na gruncie, na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Urząd nie dysponował mapą wskazującą przebieg drogi

⁴⁴ W związku z realizacją inwestycji polegającej na budowie łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską Miasto uzyskało także decyzję z dnia 29 lipca 2009 r. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę dla przedłużenia ulicy Metalowców z ulicą Toruńską w Inowrocławiu z drogą nr 15, dz. 17 KM 60 obręb 5 Inowrocław w km 202+405.

⁴⁵ Utrata dostępu do drogi nie była związana z podziałami nieruchomości dokonywanymi w następstwie realizacji budowy łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską.

⁴⁶ Odszkodowania ustalono decyzjami z: 28 września 2012 r. w odniesieniu do przejętej działki nr 17/1; 10 lipca 2013 r. w odniesieniu do przejętych działek nr 2/9, 3/1, 77/1; 26 listopada 2010 r. w odniesieniu do przejętej działki nr 28/2; 29 października 2010 r. w odniesieniu do działki nr 27/2.

przez poszczególne działki. Naczelnik Wydziału Inwestycji, Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich podała w wyjaśnieniach, że liczbę ogródków działkowych podlegających przejęciu (16) ustalono na podstawie analizy wyznaczonego w terenie pasa drogowego przebiegającego przez poszczególne ogródki. Wartość nasadzeń i naniesień ustalono zlecając wykonanie operatów szacunkowych. Ostateczną kwotę odszkodowań ustalono w drodze negocjacji prowadzonych z właścicielami działek. Wszystkich płatności, w ustalonych obustronnie kwotach, dokonano do połowy listopada 2010 r. W ten sam sposób w Urzędzie ustalono i wypłacono odszkodowania dla Polskiego Związku Działkowców za nasadzenia i naniesienia na części wspólnej ogródków działkowych.

W dostępnej w Urzędzie dokumentacji oraz materiałach uzyskanych ze Starostwa nie stwierdzono dokumentów wskazujących, że Polski Związek Działkowców zwracał się z żądaniem odtworzenia ogródków działkowych na innej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 2175-2183)

2.2.4. Budowę łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską realizowano w okresie od czerwca 2010 r. do sierpnia 2011 r. Pozwolenie na użytkowanie dla ww. drogi uzyskano decyzją z 30 sierpnia 2011 r. Całość wydatków poniesionych przez Miasto na ww. zadanie wyniosła 3 731,3 tys. zł, w tym odszkodowania za przejęte grunty i mienie wynosiły 768,4 tys. zł, tj. 20,6% kosztów ww. zadania. Zadanie było współfinansowanie ze środków UE w kwocie 2 094,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2088-2089, 2175)

Przebudowa ulicy Makowej w Inowrocławiu

2.2.1. Teren przeznaczony na inwestycję został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadzonym uchwałą Rady Miejskiej z 25 września 2000 r.⁴⁷ Realizowana inwestycja polegająca na przebudowie ul. Makowej była zgodna z ww. planem⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 2088, 2186)

2.2.2. Przebudowa ul. Makowej, na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 12 Prawa budowlanego, nie wymagała pozwolenia na budowę. Urząd, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego, zgłosił 23 sierpnia 2013 r. Staroście Inowrocławskiemu zamiar realizacji robót budowlanych, przedstawiając dokumenty określone w art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 2184)

2.2.3. Realizacja przebudowy ul. Makowej wymagała podziału dwóch nieruchomości (działek nr ew. 112 i 96) i wykupu dwóch wydzielonych działek (o pow. 0,0012 ha każda) od właścicieli będących osobami fizycznymi. Wykup miał służyć utworzeniu trójkątów widoczności przy wlocie ul. Rucianej do ul. Makowej i ul. Makowej do ul. Polnej.

Wykupu nieruchomości dokonano na podstawie § 3 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej z 25 marca 2013 r.⁴⁹ Podział nieruchomości następował po uzyskaniu przez Miasto zgody ich właścicieli. Wartość nieruchomości ustalano w oparciu o operaty szacunkowe. Po przeprowadzonych z właścicielami negocjacjach wypłacono im wynegocjowaną kwotę. Miasto dokonywało rozbiórki ogrodzenia i jego odtworzenia na nowej granicy.

W projekcie budowlanym przewidziano realizację 16 zjazdów do wszystkich nieruchomości przylegających do ul. Makowej, za wyjątkiem jednej, która miała dostęp do drogi od strony sąsiadującej ul. Polnej. Zaplanowane zjazdy zrealizowano. Nie stwierdzono, aby inwestycja spowodowała utratę lub utrudnienie w dostępie do drogi dla działek przylegających.

(dowód: akta kontroli str. 2184-2188)

⁴⁷ W sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia w zakresie terenu położonego w obrębie ulic: Polnej, Kolejowej, Poznańskiej oraz linii Kolejowej Gdynia-Katowice. Nr uchwały XXVI/353/2000 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2001 r. Nr 9, poz. 74, ze zm.)

⁴⁸ W szczególności w planie wyszczególniono fragmenty działek prywatnych właścicieli przeznaczone na stworzenie trójkątów widoczności.

⁴⁹ Uchwała nr XXXI/444/2013 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Inowrocławia.

2.2.4. Przebudowę ul. Makowej realizowano od września do listopada 2013 r. Całość wydatków poniesionych przez Miasto na ww. zadanie wyniosła 454,6 tys. zł, w tym wydatki na wykup gruntów od właścicieli – 1,6 tys. zł, tj. 0,35% kosztów ww. zadania. Zadanie nie było współfinansowanie ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 2089, 2186)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Projekt budowlany i projekty podziału nieruchomości, złożone 3 czerwca 2009 r. przez pracowników Urzędu w Starostwie wraz z pierwszym wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej - łącznika ul. Metalowców z ul. Toruńską, pozostawiały bez dostępu do drogi jedną z działek⁵⁰, co naruszało art. 93 ust. 3 ugn, który stanowi, że podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielienia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej.

Działka nr ew. 2, zgodnie z planami podziału nieruchomości, miała zostać podzielona na trzy części, z czego środkowa podlegała przejęciu pod planowaną inwestycję. Przed podziałem działka nr ew. 2 przylegała do działki nr ew. 77 oznaczonej w ewidencji gruntów jako droga i będącej własnością tych samych osób, a działka nr ew. 2/8, mająca powstać w wyniku podziałów, nie miała tej styczności. Opracowany na zlecenie Urzędu projekt budowlany z kwietnia 2009 r. nie przewidywał wykonania zjazdu na południową część działki nr ew. 2 (po podziale działka nr ew. 2/8). Niezaprojektowanie ww. zjazdu stanowiło jeden z argumentów podnoszonych przez właścicieli działki nr ew. 2 w odwołaniu z 29 października 2009 r. od decyzji z 13 października 2009 r. wyrażającej zgodę na realizację inwestycji. Stanowiło to jedną z przyczyn uchylecia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w dniu 15 stycznia 2010 r. wydanej przez Starostę decyzji z 13 października 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 2027-2038, 2040-2041, 2068, 2097-2109, 2170-2174)

Naczelnik Wydziału Inwestycji, Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich podała w wyjaśnieniach, że dokumentacja na ww. budowę została opracowana na zlecenie Miasta przez wyspecjalizowane biuro projektowe, zobowiązane do dostarczenia kompletnej dokumentacji i niezwłocznego uzupełniania jej braków. Brak zjazdu na działkę nr ew. 2/8 był niedopatrzaniem projektowym usuniętym przy wydaniu kolejnej decyzji wyrażającej zgodę na realizację ww. inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 2086)

2. Do wniosku z 8 czerwca 2009 r., dotyczącego wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji „Przebudowa nawierzchni Rynku oraz ulic Św. Ducha, Królowej Jadwigi oraz Placu Klasztornego w Inowrocławiu” Prezydent załączył oświadczenie o posiadanych przez Miasto uprawnieniach do dysponowania trzema⁵¹ nieruchomościami Skarbu Państwa na cele budowlane, mimo iż nie miał w tym zakresie stosownej zgody Starosty Inowrocławskiego⁵². Tym samym Miasto nie posiadało prawa do dysponowania powyższymi nieruchomościami na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt. 11 Prawa budowlanego.

Prezydent, który podpisał oświadczenie o posiadanych prawach do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przedłożył w tej sprawie wyjaśnienia Drugiego Zastępcy Prezydenta, Pana Ireneusza Stachowiaka sprawującego nadzór nad pracami Wydziału Inwestycji, Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich. W wyjaśnieniach tych wskazano, że oświadczenie przygotowane zostało przez wykonawcę dokumentacji projektowej, który został przez Prezydenta upoważniony do uzyskiwania niezbędnych decyzji, opinii i uzgodnień związanych z realizacją projektu. Pracownicy Urzędu nie zauważyli natomiast, że w załączonych dokumentach brak jest zgody zarządzającego

⁵⁰ Działka o nr ew. 2/8.

⁵¹ nieruchomości wymienione w poz. 1, 9, 18 załączonego do tego wniosku i oświadczenia „Wykazu działek objętych opracowaniem” (odpowiednio działki ewidencyjne nr 19, nr 215 nr 438). W księgach wieczystych tych działek jako właściciel ujawniony został w dwóch przypadkach Skarb Państwa, a w jednym – Skarb Państwa Polskiego - Prezydium Miejskiej Rady Narodowej.

⁵² tj. organu reprezentującego zgodnie z art. 11 ust. 1 ugn Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami.

nieruchomościami Skarbu Państwa na terenie Inowrocławia. Podano ponadto, że Miasto posiadało prawo do dysponowania działkami nr 19, 215 i 438 w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, gdyż działki nr 19 i 215 stanowią przestrzenie publiczne zarządzane i utrzymywane przez Miasto (w szczególności działka nr 19 wchodzi w skład pasa drogowego ul. Kilińskiego zarządzanej przez Miasto, na której od 1992 r. funkcjonuje strefa płatnego parkowania). Natomiast teren działki nr 438 wchodzącej w skład pasa drogowego ul. Solankowej musiał być objęty robotami w znikomej części przy realizacji przebudowy ul. Królowej Jadwigi i konieczność wykonania tych robót musiała być znana Staroście Inowrocławskiemu. W szczególności nieupoważnione wejście z inwestycją na działkę nr 438 nie było kwestionowane przez przedstawicieli Starostwa uprawnionych do jej kontrolowania w związku z udzielonym przez Starostę Inowrocławskiego dofinansowaniem. W wyjaśnieniach wskazano również, że Miasto nabyło własność zarówno działki nr 19, jak i 438 z dniem 27 maja 1990 r. na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁵³, a decyzja wojewody w tej sprawie ma jedynie charakter deklaracyjny. Z uwagi na brak ww. decyzji w chwili sporządzania wniosku o pozwolenie na budowę i niedokonanie zmiany właściciela ww. działek w księgach wieczystych, w wykazie działek stanowiącym załącznik do oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem wpisano, iż ich właścicielem jest Skarb Państwa. Podniesiono również, że fakt wpisu Skarbu Państwa jako właściciela działek nr 19, 215 i 438 w prowadzonych dla nich księgach wieczystych nie został ukryty, lecz ujawniony w wykazie działek skierowanym do organu, który z jednej strony wydaje pozwolenie na budowę, a z drugiej zarządza nieruchomościami Skarbu Państwa. Złożenie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie zwalnia organu administracji architektoniczno-budowlanej całkowicie z wyjaśnienia tej kwestii, o ile powstaną uzasadnione wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 2513-2524, 3447-3489, 3511)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba zwraca uwagę, iż zgoda na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane nie może być dorozumiana. Ponadto zauważa, że pomimo deklaratoryjnego charakteru decyzji wojewody o stwierdzeniu przeniesienia własności nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz gminy z mocy prawa brak takiej decyzji ma doniosłe skutki. Dopiero bowiem stwierdzenie w decyzji nabycia własności nieruchomości daje możliwość gminie powołania się na prawo własności, w tym także na ujawnienie swojego prawa w księdze wieczystej⁵⁴. Istotnym jest także fakt, że decyzja jest wydana po przeprowadzeniu przez wojewodę postępowania komunalizacyjnego, w toku którego wojewoda ma dokonać weryfikacji rzetelności przedstawionego przez gminę spisu inwentaryzacyjnego zawierającego wykaz mienia objętego procesem komunalizacji⁵⁵. Stronami postępowania są Skarb Państwa jako dotychczasowy właściciel, właściwa miejscowo gmina przejmująca od niego mienie oraz podmioty powołujące się na dokumenty świadczące, że to im, a nie Skarbowi Państwa, przysługiwało w dniu 27 maja 1990 r. prawo własności do skomunalizowanego mienia. Możliwa jest więc sytuacja, w której pomimo ujęcia nieruchomości w spisie inwentaryzacyjnym i przekazaniu spisu wojewodzie spis taki okaże się nierzetelny, w związku z czym wojewoda nie obejmie decyzją mienia, które w nim ujęła gmina. Ponadto, dopiero od chwili uprawomocnienia się decyzji wojewody wydanej w trybie art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁵⁶, gmina może skutecznie powoływać się w obrocie na swoje prawo i tym prawem rozporządzać⁵⁷. Sąd Najwyższy wskazał, że przedmiotowa decyzja wojewody ma deklaratoryjny charakter, ale

⁵³ Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191, ze zm.

⁵⁴ Patrz: wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1436/12, publ. LEX nr 1436987.

⁵⁵ Patrz: Małgorzata Szwejkowska w: „Kilka uwag w przedmiocie teorii i praktyki gospodarowania nieruchomościami gminnymi” w: „Patologie w administracji publicznej” D. R. Kijowski, P. J. Suwaj i in., publ. Oficyna 2009.

⁵⁶ Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.

⁵⁷ Patrz: wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 416/11, publ. LEX nr 1082755, tak też w wyroku WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1659/10: „(...) bez decyzji komunalizacyjnej wydanej na podstawie art. 18 ust. 1 tej ustawy [Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...)] gmina nie może wylegitymować się na zewnątrz tytułem własności w stosunku do mienia objętego komunalizacją.”, publ. LEX 991553.

stanowi jedyny dowód nabycia mienia. Wynika stąd, że nieuzyskanie decyzji uniemożliwia skuteczne powoływanie się na nabycie⁵⁸.

3. Urząd wypłacił Polskiemu Związkowi Działkowców zawyżone odszkodowanie za majątek znajdujący się w części wspólnej ogródków działkowych przejętych pod drogę, znajdujących się na działce gruntowej nr ew. 1/5. Przekraczało ono o 1,5 tys. zł wartość składników majątkowych, za jakie przysługiwało odszkodowanie. Zgodnie z art. 18 ust. 1g pkt. 2 specustawy Urząd winien wypłacić odszkodowanie za urządzenia, budynki i budowle rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkujących działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu. Tymczasem zlecony przez Urząd operat szacunkowy ustalił wartość nie tylko ww. składników majątkowych (1,2 tys. zł), lecz także wartość nasadzeń roślinnych na części wspólnej ogródków działkowych (1,5 tys. zł). W rezultacie, w wyniku przyjęcia nieprawidłowej wartości z operatu szacunkowego, w negocjacjach prowadzonych 28 października 2010 r. z Polskim Związkiem Działkowców ustalono odszkodowanie w kwocie 2,7 tys. zł, przekraczającej o 1,5 tys. zł kwotę, do której poniesienia Urząd był zobowiązany.

(dowód: akta kontroli str. 2131-2160)

Naczelnik Wydziału Inwestycji, Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich Urzędu podała w wyjaśnieniach, że kwotę zaproponowaną przez Urząd w negocjacjach oparto na wartości składników majątku określonych przez rzeczoznawcę majątkowego. Operat określał wartość wszystkich składników majątku, ponieważ art. 18 ust. 1 specustawy określa, że wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji przez organ I instancji. Ponadto wyjaśniająca wskazała na art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogródkach działkowych⁵⁹, zgodnie z którym odszkodowanie za składniki majątku niepodlegające odtworzeniu powinno być ustalone na podstawie kosztów ich odtworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 2086)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 11j specustawy wskazany przez wyjaśniającą przepis ustawy o rodzinnych ogródkach działkowych nie miał w powyższej sprawie zastosowania⁶⁰. Natomiast art. 18 ust. 1 specustawy określa zasady ustalania odszkodowania decyzją wydaną przez organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Tymczasem podejmowane działania dotyczyły samodzielnego ustalenia przez Urząd odszkodowania za majątek określony w art. 18 ust. 1g tej ustawy.

4. Sprawując nadzór inwestorski nad inwestycją pn. „Przebudowa nawierzchni Rynku, ulic Św. Ducha, Królowej Jadwigi oraz Placu Klasztornego” Urząd dopuścił, aby wykonawca robót wymienił nawierzchnię na fragmencie działki nr ew. 243/3, bezpośrednio przyległej do obszaru objętego inwestycją, lecz nieobjętej pozwoleniem na budowę. Działka ta należała do osoby, która nie wyraziła Miastu zgody na dysponowanie działką na cele budowlane. Przyczyną wkroczenia przez wykonawcę na ten teren było zasugerowanie się projektem zagospodarowania terenu będącego załącznikiem do projektu budowlanego. W projekcie tym na mapie zagospodarowania wskazany fragment działki nr ew. 243/3 był oznaczony jako teren inwestycji, jednak działka nie została wymieniona w wykazie działek pod inwestycję, na stronie tytułowej projektu budowlanego, a w konsekwencji – we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę oraz w pozwoleniu na budowę. Pracownicy Urzędu odebrali projekt budowlany od projektanta bez uwag.

Naczelnik Wydziału Inwestycji, Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich podała w wyjaśnieniach, że działka nr ew. 243/3 nie została ujęta w dokumentacji, jednak jej fragment przed przebudową stanowił część chodnika. Wykonawca ułożył fragment płyty chodnikowej w celu uzyskania właściwego efektu wizualnego oraz umożliwienia bezpiecznego przejścia po chodniku. Pozostawienie niewielkiego fragmentu powierzchni będącej od wielu lat chodnikiem bez zabudowy byłoby pogorszeniem dotychczasowych

⁵⁸ Patrz: postanowienie SN z dnia 22 lutego 2010 r., sygn. akt III CSK 144/09, publ. LEX 578044.

⁵⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 40 ze zm.

⁶⁰ Przepis ten wyłączał także stosowanie art. 20 ust. 1 pkt. 2 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 169, poz. 1419, ze zm.)

warunków eksploatacji chodnika, mogłoby stanowić również zagrożenie dla ruchu pieszych mających na swojej drodze niespodziewaną przeszkodę w postaci ubytku przebudowywanej nawierzchni, stąd zabudowa była zaakceptowana przez Miasto. Wskazała ponadto, że zabudowany fragment działki nr ew. 243/3 zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi część pasa drogowego.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba zauważa, że zasadność zrealizowania inwestycji na przedmiotowym terenie nie upoważnia do jej wykonania bez pozwolenia na budowę, tym bardziej, gdy realizuje się ją na gruncie nienależącym do Miasta. Jeżeli wystąpiła konieczność wymiany nawierzchni również na działce nr 243/3, odpowiednie zmiany winny zostać wprowadzone do dokumentacji projektowej, na etapie jej odbioru od projektanta lub w toku realizowania inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 2221-2226, 2527-2530, 2566-2569, 2576-2577, 2580, 2582, 2590)

Ocena cząstkowa

W toku przygotowania i realizacji jednej z trzech objętych badaniem inwestycji stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu prawa własności osób trzecich. Ponadto Urząd planując dwie z trzech badanych inwestycji nie wychodził naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców związanym z uregulowaniem zjazdów z ich nieruchomości na drogę. Dostrzeżone zaniedbania na etapie prac koncepcyjnych i projektowych eliminowane były na etapie realizacji inwestycji, jednak bez wprowadzania zmian w dokumentacji projektowej, co doprowadziło do realizacji prac bez wymaganego pozwolenia na budowę.

3. Inicjowanie zmian w planie zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia

Opis stanu faktycznego

W latach 2007-2016 (I kwartał) Rada Miejska uchwaliła 43 plany zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych obszarów Miasta, z tego 28 mających charakter zmiany planu, osiem planów dla nowych rejonów oraz siedem mających charakter mieszany, tj. obejmujących tereny, dla których plan był zmieniany, jak i tereny, dla których był uchwalany po raz pierwszy.

Badaniem kontrolnym objęto działania prowadzone w odniesieniu do trzech z ww. planów, tj. zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta wynikających z:

- uchwały Nr XXXVI/514/2009 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 30 września 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wojska Polskiego - galeria⁶¹ (dalej: „plan nr 62”);
- uchwały Nr V/40/2011 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia na czterech terenach w rejonach ul. Gen. Władysława Sikorskiego, placu Klasztornego, al. Niepodległości i ul. Lipowej⁶² (dalej: „plan nr 68”);
- uchwały Nr VI/46/2015 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 23 marca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia dla pięciu terenów położonych w rejonach ulic: Marszałka Józefa Piłsudskiego, Józefa Krzemińskiego, Gen. Franciszka Kleeberga, Jakuba Jasińskiego i Macieja Wierzbińskiego, Św. Ducha i Mieszka I, Warsztatowej, Wojska Polskiego i linii kolejowej Herby Nowe-Gdynia, Budowlanej, Staropoznańskiej i linii kolejowej Herby Nowe - Gdynia oraz ul. Plebanka⁶³ (dalej: „plan nr 92”).

(dowód: akta kontroli str. 1047-1079)

Przyczyną podjęcia przez Prezydenta prac nad projektami objętych badaniem planów miejscowych były:

⁶¹ Dz.Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2009 r. Nr 140, poz. 2590.

⁶² Dz.Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2011 r. Nr 139, poz. 1180

⁶³ Dz.Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2015 r. poz. 970.

- w przypadku planu nr 62 – inicjatywa Komisji Ładu Przestrzennego, Gospodarki Nieruchomości i Spraw Mieszkaniowych Rady Miejskiej podjęta w celu umożliwienia realizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
- w przypadku planu nr 68 – wnioski: prywatnych inwestorów o zmianę przeznaczenia terenu, w tym rozszerzenie zakresu usług, w celu umożliwienia realizacji obiektów kubaturowych; mieszkańca Inowrocławia o przesunięcie linii zabudowy i umożliwienie mu rozbudowy istniejącego budynku mieszkalnego; Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu o zmianę przeznaczenia terenu poprzez rozszerzenie zakresu usług i przygotowanie go w ten sposób do zbycia w drodze przetargu;
- w przypadku planu nr 92 – wnioski: o zmianę przeznaczenia terenu z terenów zielonych pod budownictwo mieszkaniowe z dopuszczeniem usług, o wprowadzenie funkcji mieszkaniowej do obsługi prowadzonych usług, o umożliwienie budowy miejsc parkingowych, o umożliwienie zmiany trasy rowu, o rozszerzenie sposobu zagospodarowania terenu poprzez wprowadzenie usług medycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1083, 1681-1704, 1280-1294)

W każdym przypadku prace nad projektem poprzedzone zostały, zgodnie z art. 14 ust. 1 upizp, podjęciem przez Radę Miejską uchwały o przystąpieniu do opracowania planu lub jego zmiany⁶⁴ oraz sporządzoną przez Prezydenta, a wymaganą art. 14 ust. 5 ww. ustawy, analizą zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany planów miejscowych i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miasto Inowrocław.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1091, 1295-1345, 1705-1719)

Przygotowując projekty planów miejscowych nr 62, 68 i 92 dopełniono, poza przypadkiem opisanym w nieprawidłowościach poniżej, czynności określonych w art. 17 w zw. z art. 27 upizp. W szczególności Prezydent:

- ogłosił o podjęciu uchwał o przystąpieniu do sporządzania ww. planów;
- zawiadomił w formie pisemnej instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu o podjęciu uchwał o przystąpieniu do sporządzania planu;
- zlecił sporządzenie projektów planów miejscowych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych;
- wystąpił do właściwych organów o opinie i uzgodnienia sporządzonych projektów planów miejscowych;
- zapewnił wprowadzenie do projektów zmian wynikających z dokonanych uzgodnień, ogłosił o wyłożeniu projektów planów do publicznego wglądu co najmniej 7 dni przed dniem ich wyłożenia i wyłożył projekty wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, organizując w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projektach rozwiązaniami;
- rozpatrzył uwagi wniesione po wyłożeniu projektów planów miejscowych do publicznego wglądu w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania oraz wprowadził zmiany do projektów planów miejscowych wynikające z tego rozpatrzenia;
- przedstawił Radzie Miejskiej projekty planów miejscowych wraz z listą uwag, które wpłynęły po wyłożeniu projektów do publicznego wglądu i nie zostały uwzględnione.

Wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 upizp, udokumentowano w sposób przewidziany § 12 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego

⁶⁴ uchwały Rady Miejskiej Inowrocławia: nr VIII/123/2007 z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Miasto Inowrocław przy ul. Wojska Polskiego, nr XXXIII/468/2009 z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia na czterech terenach, w rejonach ulic: Gen. Władysława Sikorskiego, placu Klasztornego, al. Niepodległości i Lipowej; nr XXIX/423/2013 z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia i zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia dla pięciu terenów położonych w rejonach ulic: Marszałka Józefa Piłsudskiego, Józefa Krzywińskiego, Gen. Franciszka Kleeberga, Jakuba Jasińskiego i Macieja Wierzbickiego, Świętego Ducha i Mieszka I, Warsztatowej, Wojska Polskiego i linii kolejowej Herby Nowe – Gdynia, Budowlanej, Staropoznańskiej i linii kolejowej Herby Nowe – Gdynia oraz ul. Plebanka

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶⁵ (dalej: „rozporządzenie w sprawie zakresu projektu planu miejscowego”).

(dowód: akta kontroli str. 1080-1981)

Sporządzenie projektów miejscowych planów objętych badaniem zlecono osobom spełniającym wymagania art. 5 upizp, tj. wpisanym na listę członków Izby Urbanistów. Przedstawione Radzie Miejskiej przez Prezydenta projekty planów zawierały, zgodnie z art. 15 upizp, część tekstową i graficzną sporządzoną zgodnie z wymogami art. 16 ust. 1 ww. ustawy, tj. w skali 1:1000, z wykorzystaniem kopii map przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, oraz zawierały elementy wymagane § 7 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego, m.in. wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określenie skali projektu rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej, granice obszaru objętego planem miejscowym, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia, linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu. W części tekstowej projektu planu, stosownie do § 3 pkt. 1, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego, określono podstawę prawną podjęcia uchwały, integralne części uchwały oraz ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 upizp, z zastrzeżeniem nieprawidłowości opisanych poniżej. Wymagane § 3 pkt. 2 tego rozporządzenia granice obszaru objętego planem opisano każdorazowo w tytule planu poprzez wskazanie rejonów nim objętych. W przypadku planu nr 62 ten sposób zapisu granic spowodował jego nieczytelność dla właścicieli nieruchomości przy ul. Grochowej, którzy we wniosku o odszkodowanie z tytułu utraty wartości ich działki podnieśli zarzut braku powiadomienia o zamiarze wprowadzenia nowego planu, jako że nie wskazywał na nie tytuł: *Wojska Polskiego-galeria*.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1233, 1652-1656, 1940-1971, 3109)

Po uchwaleniu przez Radę Miejską planów miejscowych nr 62, 68 i 92 Prezydent, zgodnie z art. 20 ust. 2 upizp, przekazał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu uchwały w tej sprawie wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z prawem.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł uwagi do uchwał w sprawie planów miejscowych nr 62 i 68, jednak po wyjaśnieniach Prezydenta Miasta skierował je do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie stwierdzając uchybień.

W kwietniu 2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wszczął z urzędu postępowanie w celu kontroli legalności uchwały wprowadzającej plan nr 92. W rozstrzygnięciu nadzorczym⁶⁶ Wojewoda stwierdził nieważność zapisów uchwały zakazujących obsługi komunikacyjnej z drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem KD-Z1, zakazujących realizacji zjazdów na tę drogę oraz zakazujących wprowadzania paliw stałych do obsługi w zakresie zaopatrzenia w energię cieplną. Wskazał, że określając powyższe Rada Miejska weszła w kompetencje zarządcy drogi do regulowania kwestii związanych z dostępnością nieruchomości do drogi publicznej, a uchwalając zakaz wprowadzania paliw stałych wprowadziła zapisy nie stanowiące o sposobie zagospodarowania terenu i tym samym nie mieszczące się w zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W grudniu 2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł do WSA skargę na uchwałę w sprawie planu nr 68, żądając stwierdzenia jej nieważności. W skardze zarzucono Radzie Miejskiej naruszenie art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 upizp poprzez brak rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zaskarżonego planu miejscowego. Rada Miejska wniosła do sądu o odrzucenie skargi. W dniu 13 lipca 2016 r. WSA w Bydgoszczy wydał wyrok, którym oddalił skargę⁶⁷. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał m.in., że „przepis art. 20 upizp nie wyklucza możliwości rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu w jednym głosowaniu, wspólnym nad projektem planu i załącznikami do niego”.

(dowód: akta kontroli str. 2781-2786, 2903-2911, 3410-3426)

⁶⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587.

⁶⁶ nr 38/2015 z dnia 28 kwietnia 2015 r., WIR.II.4131.14.2015.

⁶⁷ Sygn. akt II SA/Bd 23/16, wyrok nieprawomocny.

Uchwała w sprawie planu nr 68 była ponadto przedmiotem dwóch skarg właścicieli kamienic położonych w sąsiedztwie terenu objętego tym planem.

W kwietniu 2011 r. o unieważnienie uchwały wniosła właścicielka kamienicy położonej przy Placu Klasztornym 1. W złożonej skardze podniosła m.in., że ograniczone zostały jej prawa własności, oraz że na skutek rozwiązań przyjętych w planie miejscowym nr 68 uniemożliwiono jej racjonalne korzystanie z budynków poprzez nieuzasadnione ograniczenie dostępu do drogi publicznej. Powyższe zmiany będą bowiem skutkować ograniczeniem w istotny sposób dojazdu do działki skarżącej, doprowadzą do istotnego ograniczenia w korzystaniu z ww. nieruchomości, na której prowadzona jest inwestycja budowlana, kolizji z dojazdem do ww. nieruchomości oraz przysłonięcia frontu planowanego hotelu, którego elementy elewacji oraz stolarki okiennej były uzgadniane z konserwatorem zabytków. Jednocześnie zarzuciła, iż w toku prowadzonych prac nad projektem planu nie została poinformowana o stanowisku organu współdziałającego, tj. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, czym ograniczono jej prawa procesowe. Skarga została odrzucona przez WSA w Bydgoszczy⁶⁸ z uwagi na przekroczenie terminu do jej wniesienia, a Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym postanowieniu⁶⁹ podtrzymał stanowisko WSA po rozpoznaniu zażalenia skarżącej.

(dowód: akta kontroli str. 2855-2875, 3490-3495)

Kolejną skargę na uchwałę w sprawie planu nr 68 w marcu 2016 r. wniosła właścicielka nieruchomości przy ul. Królowej Jadwigi 26 w Inowrocławiu. Skarżąca zażądała uchylecia uchwały zarzucając jej m.in. że poprzez umożliwienie zabudowy do granic wydzielonych i sprzedanych działek (nr ew. 432/1 i 431/2) zlikwidowano parametry drogi publicznej znajdującej się na działce o nr ew. 431/3 i w ten sposób pozbawiono dostępu do jej kamienicy zlokalizowanej na działce o nr ew. 218.

Postanowieniem⁷⁰ z 13 lipca 2016 r. WSA odrzucił skargę z uwagi na brak naruszenia przez uchwałę interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej. W uzasadnieniu Sąd wskazał m.in., że działka o nr ew. 431/3 nie jest drogą publiczną. Zauważył, że wprowadzając możliwość zabudowy na działce 432/1 prawodawca wyraźnie ją ograniczył do granic terenu oznaczonego symbolem 1MW,U, który to obszar nie pokrywa się z całym obszarem działki nr 432/1 (odległość między granicami tych obszarów wynosi ok. 1,5 m), co umożliwiało zachowanie szerszego wjazdu na teren posesji skarżącej od Placu Klasztornego niż obecny, ale tylko w przypadku porozumienia w tym zakresie z właścicielami działek nr 216, 431/3 i 432/1 i przy uwzględnieniu, że ta część Placu Klasztornego, oznaczona w spornym planie symbolem 2KX/Z, jest w tym planie przeznaczona dla ruchu pieszego, jedynie z dopuszczeniem dojazdów do posesji przyległych do placu. Dopuszczenie zabudowy na działce 432/1 nie wykluczyło możliwości skomunikowania działki nr 218 z Placem Klasztornym (działka nr 432/2), z tym że okazało się, że komunikacja nie będzie przebiegać po drodze publicznej, przy czym dotychczas też tak było. Wobec tego, że działki nr 431/3 i 432/2 nie były i nie są drogą publiczną, nie muszą spełniać ustawowych parametrów takiej drogi. Ponadto jednak kamienica skarżącej ma zapewniony bezpośredni dostęp do drogi publicznej (o statusie drogi gminnej) od frontu.

(dowód: akta kontroli str. 2876-2902, 3394-3409)

Zgodnie z art. 29 ust. 2 upizp, uchwały w sprawie planów miejscowych nr 62, 68 i 92 opublikowane zostały na stronie internetowej Miasta (www.bip.inowroclaw.pl), przy czym uchwała w sprawie planu miejscowego nr 92 w wersji nieuwzględniającej rozstrzygnięcia nadzorczego. Ich kopie przekazane zostały Staroście Inowrocławskiemu z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 31 ust. 2 upizp.

(dowód: akta kontroli str. 1277, 1659, 1980, 3015-3017)

⁶⁸ Postanowienie o sygn. akt II SA/Bd 504/11 z dnia 1 czerwca 2011 r.

⁶⁹ Postanowienie o sygn. akt II OSK 1883/11 z dnia 27 września 2011 r.

⁷⁰ Sygn. akt II SA/Bd 414/16 z dnia 13 lipca 2016 r., nieprawomocne.

W związku z opracowaniem objętych badaniem projektów miejscowych planów Miasto poniosło koszty (prac urbanistów, pozyskania podkładów geodezyjnych, ogłoszeń) w łącznej kwocie 95,4 tys. zł. Koszty te obciążyły wyłącznie budżet Miasta, zgodnie z art. 21 ust. 1 upizp.

(dowód: akta kontroli str. 3304, 3339)

Stosownie do wymogu art. 17 pkt 5 upizp, w każdym przypadku prac nad projektem planów miejscowych towarzyszyło sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego prognozy skutków finansowych uchwalenia planu. W żadnej z nich nie dopatrzono się ryzyk dla budżetu, związanych z wypłatą ewentualnego odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1245, 1480-1502, 1930-1936)

W latach 2007-2016 (I kwartał) trzy podmioty skierowały wobec Miasta roszczenia o rekompensatę w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Dotyczyły one objętych badaniem planów nr 62 i 68.

W marcu 2014 r. dwie osoby wniosły łączny wniosek o wypłatę odszkodowania z uwagi na utratę wartości nieruchomości spowodowaną uchwaleniem planu miejscowego nr 62. Sprawa została pozostawiona bez rozpoznania z uwagi na nieuzupełnienie wniosku w wymaganym terminie o dokumenty potwierdzające fakt poniesienia rzeczywistej szkody.

Spór dotyczący roszczenia o odszkodowanie w związku ze zmianami wprowadzonymi uchwaleniem planu nr 68 toczył się od 2012 r. Powołując się na przesłankę ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą – właścicielka kamienicy wpisanej do gminnej ewidencji zabytków, przebudowywanej na hotel z częścią gastronomiczną, położonej na terenie oznaczonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadzonym uchwałą Nr VII/89/99 Rady Miejskiej z dnia 25 marca 1999 r.⁷¹ jako 171-MW,U, bezpośrednio przyległym do granic obszaru objętego planem nr 68, wezwała Urząd w październiku 2012 r. do próby ugodowej, domagając się odszkodowania w kwocie 14 000 tys. zł. W grudniu 2012 r. wezwała Miasto do zapłaty ww. kwoty, czego jej odmówiono. W lutym 2015 r. ponowiła zawezwanie do próby ugodowej. W związku z faktem, iż ugody nie zawarto, wniosła do sądu o wykup swojej nieruchomości, określając jej wartość na kwotę 9 154,9 tys. zł. Według stanu na dzień 8 września 2016 r. sprawa była w toku.

Uzasadniając swoje roszczenie właścicielka kamienicy wskazała, że w momencie uchwalenia planu nr 68 była w trakcie inwestycji polegającej na modernizacji kamienicy i zmianie sposobu jej użytkowania z mieszkalnego na hotel o 21 pokojach z częścią restauracyjną i SPA, na realizację której otrzymała wszelkie niezbędne pozwolenia, dotację ze środków UE oraz zawarła dwie umowy kredytowe zabezpieczone hipotekami na łączną kwotę powyżej [...] tys. zł. Podniosła, że skutkiem uchwalenia planu nr 68 uprzednio zbyte w drodze bezprzetargowej działki znajdującej się przed modernizowanym budynkiem zmieniły swoje przeznaczenie na budowlane. Nieruchomości te zostały zabudowane, a pobudowany budynek przesłonił front modernizowanej kamienicy, a przede wszystkim fizycznie uniemożliwił wjazd na jej teren, na którym miał znajdować się parking dla gości hotelowych. Wskazała również, że obecnie niemożliwe jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu, a inwestycja nie ma racji bytu. Powołała się przy tym na negatywną ocenę zabezpieczenia przeciwpożarowego planowanego hotelu z uwagi na nowo zbudowane przed nim budynki oraz na niezachowanie minimalnych odległości nowego budynku od jej kamienicy. Zaznaczyła, że nawet gdyby inwestycja została oddana do użytku, to i tak w istotny sposób zmieniły się warunki, w których miałyby funkcjonować. Wskutek zmiany planu zmienił się widok i ekspozycja hotelu, po wtóre brak dojazdu dla

⁷¹ w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Inowrocławia obejmującego teren położony w obrębie ulic: Al. Mikołaja Kopernika, Roosevelta, Al. Niepodległości, Miechowickiej, Poznańskiej, Gómiczej, Szymborskiej, Andrzeja, Św. Ducha, Średniej, Biskupa Laubitz, Dworcowej (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 1999 r., Nr 51, poz. 447).

⁷² Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764) i art. 5 i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2016 r. poz. 1988, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie kwoty zabezpieczenia umów kredytowych.

klientów dyskwalifikuje go u pewnej grupy klientów. Wskazała przy tym, że na modernizację poniosła nakłady w kwocie ponad 8 000 tys. zł, nadto z uwagi na niemożliwość uzyskania pozwolenia na użytkowanie istnieje prawdopodobieństwo zwrotu dotacji ze środków UE w kwocie co najmniej 2 000 tys. zł.

We wniosku o oddalenie powództwa Miasto podniosło, że powódka może korzystać z nieruchomości w „dotychczasowy” sposób i zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, a korzystanie to nie jest ograniczone, oraz że nie jest prawdą, iż niemożliwe jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu. Wskazało również m.in., że wytoczenie powództwa jest przedwczesne, nie poprzedzone złożeniem do Miasta żądania, o jakim mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 2 i art. 37 ust. 9 upizp, roszczenie jest przedawnione, egzemplarz pozwu jest niepodpisany przez powódkę i nie ma podstaw do przyjęcia, że jest on wnioskiem o wykup. W uzasadnieniu wskazano, że powódka przed zmianą planu nie miała możliwości dojazdu do jej nieruchomości przez teren Placu Klasztornego (teren 184-ZP*), który stanowił plac nieprzeznaczony do ruchu pojazdów, zmiana planu nr 68 polegająca na zmianie funkcji terenu sąsiedniego z zieleni parkowej na usługi gastronomiczne – kawiarnię nie spowodowała zmiany przeznaczenia nieruchomości powódki i bez zmian pozostaje dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości oraz zachowana zostaje możliwość – zgodna z zamiarem powódki – zmiany sposobu użytkowania budynku mieszkalnego wielorodzinnego na obiekt hotelowy. Wskazano również, że nawet jeśli doszłoby do opisanych przez powódkę skutków związanych z zabudowaniem nieruchomości sąsiednich, polegających na stworzeniu dla nieruchomości powódki zagrożenia pożarowego, przesłonięciu parteru budynku stanowiącego własność powódki, pozbawieniu powódki możliwości uzyskania pozwolenia na użytkowanie hotelu, spowodowaniu braku dojazdu do hotelu, to nie rodzą one odpowiedzialności Miasta, lecz organu administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał pozwolenie na budowę. Podniesiono również, że powódka nigdy nie występowała o udzielenie pozwolenia na użytkowanie hotelu, nie zawiadomiła też właściwych organów o zakończeniu budowy hotelu oraz zamiarze przystąpienia do jego użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 2912-2939, 3108-3119, 3123-3126)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. We wrześniu 2009 r. Prezydent przedłożył Radzie Miejskiej do uchwalenia projekt planu nr 62, którego zapisy były niezgodne z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasto Inowrocław⁷³. Niezgodność ta dotyczyła nieoznaczenia w projekcie planu części jednostki bilansowej 6 MW/U jako strefy „W” ochrony archeologicznej. Tym samym naruszono art. 15 ust. 1 upizp.

Zgodność projektu planu miejscowego z zapisami studium uzależniała możliwość jego przyjęcia przez Radę Miejską.

Prezydent, który złożył oświadczenie o zgodności przedmiotowego projektu planu miejscowego z zapisami studium, przedłożył w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, który wskazał m.in., że przyczyną opisanej powyżej niezgodności było niewskazanie przez Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków terenu oznaczonego symbolem 6MW/U jako wymagającego oznaczenia w planie strefą „W” ochrony archeologicznej, mimo wniosku nakazującego takie uzupełnienie w odniesieniu do innych terenów.

Izba wskazuje, że niezwrócenie uwagi na ww. niezgodność przez organ uzgadniający plan miejscowy nie zwalnia z obowiązku zapewnienia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium.

(dowód: akta kontroli str. 1100, 1101, 1109, 1110, 1135, 1140, 1144, 1152, 1163, 1168, 1169, 1172, 1210, 1217, 1220-1223, 1234, 1248, 1254, 1255, 1269, 3244)

2. Od projektantów odebrano i bez nakazania wprowadzenia zmian przekazano Radzie Miejskiej do uchwalenia projekty planów miejscowych nr 62 i 68, które zawierały zapisy

⁷³ przyjętego uchwałą nr XXIV/350/08 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 29 października 2008 r.

naruszające przepisy upizp oraz rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego.

Naruszenia te polegały na:

a) niezapewnieniu spójności pomiędzy częścią tekstową i graficzną projektu planu miejscowego, tj.:

- wprowadzeniu w części graficznej projektów planów nr 62 i 68 „linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu – orientacyjnych”, których nie przewidziano w części tekstowej projektu planu, zarówno ogólnej jak i szczegółowej. W tekstowej części ogólnej projektów planów wymienione zostały oznaczenia graficzne naniesione na rysunku planu, którym nadano charakter ustaleń obowiązujących. Wśród tychże ustaleń były m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu „ściśle określone”, a brak było linii „orientacyjnych”. Taki sposób redakcji przepisów planu należy uznać za nierzetelny, nie realizujący w sposób właściwy normy art. 15 ust. 2 pkt. 1 upizp. Interpretacja przepisów planów może bowiem prowadzić do wniosku, że inne – poza ściśle określonymi – linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu nie mają charakteru obowiązującego, co z kolei nie znajduje potwierdzenia również w zapisach samych ww. planów, tj. np. w § 2.1. pkt 1 planów nr 62 i 68, który definiuje „teren” jako „obszar o określonym przeznaczeniu wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi”.

Prezydent, który przedłożył Radzie Miejskiej projekt ww. planu, przedstawił w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu, w których wskazano, że zapisy planów nie są niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 1 upizp, gdyż ustalenia są czytelne, jednoznaczne i obowiązujące.

- objęciu w części graficznej projektu planu nr 62 fragmentu terenu publicznych dróg lokalnych (04KDL) strefą „W” ochrony archeologicznej bez jednoczesnego zawarcia tej informacji w części tekstowej projektu tego planu, odnoszącej się do tej jednostki.

Prezydent, który przedłożył Radzie Miejskiej projekt ww. planu, przedstawił w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu. W wyjaśnieniach wskazano, że dołączone do rysunku planu objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń m.in. „granica strefy W ochrony archeologicznej” zostały wskazane w § 4 pkt. 6 tekstu planu miejscowego. W związku z tym pominięcie w ustaleniach szczegółowych planu miejscowego (§ 18 04KDL) wskazania strefy „W” ochrony archeologicznej nie ma wpływu na sposób zagospodarowania terenu jednoznacznie określonego zarówno na rysunku, jak i w tekście planu. Ponadto rysunek stanowi integralną część planu, stąd wskazana na nim strefa „W” ochrony archeologicznej, o której mowa jest również w § 4 pkt. 6 planu, obliuguje inwestora do stosowania wymagań dla tej strefy podczas realizacji inwestycji zgodnie z planem miejscowym.

W odniesieniu do ww. wyjaśnień Izba zauważa, że § 4 pkt 6 planu miejscowego traktuje wyłącznie o oznaczeniach graficznych planu. Należy je wyraźnie odróżnić od ustaleń części tekstowej planu, której standardy wyznacza § 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego. W odniesieniu do ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków nakłada on obowiązek określenia w części tekstowej planu obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu (§ 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego). Podkreślenia wymaga, że w odniesieniu do pozostałych 11 terenów (1MN, 2IT/KX, 3UC, 9UC, 12UC, 5UK/UO, 8UC,MW, 11UC,MW, 10IT/KX, 01KDZ, 05KDL), na których zlokalizowana była strefa „W” ochrony archeologicznej, stosowne zapisy pojawiły się w ustaleniach szczegółowych części tekstowej planu.

NIK wskazuje, że plan miejscowy składający się obowiązkowo z części graficznej i tekstowej stanowi całość, a zatem, obie jego części muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. Jako akt prawa miejscowego powinien być zatem opracowany rzetelnie, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejasności mogące pojawić się w wyniku jego stosowania.

(dowód: akta kontroli str. 1100, 1101, 1109, 1110, 1135, 1138-1141, 1144, 1152, 1163, 1166-1170, 1172, 1210, 1214-1222, 1248, 1252-1258, 1269, 1771, 1791A, 1853, 1874, 1893, 1925, 1941, 1963, 3222-3325, 3244)

- b) zamieszczeniu w projektach planów nr 62 i 68 pod nazwą „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości” zapisów dotyczących zasad podziału nieruchomości w trybie działu III, rozdział 1 ugn, do których określenia Rada Miejska nie miała kompetencji, gdyż ta była zastrzeżona dla organu wykonawczego gminy.

Prezydent, który przedłożył Radzie Miejskiej do uchwalenia wskazane projekty planów miejscowych, przedstawił w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu. W wyjaśnieniach tych wskazano, że z uwagi na stan prawny oraz sposób zagospodarowania i zainwestowania oraz kształt nieruchomości objętych ww. planami, zapisy dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości określonych w art. 15 ust. 2 pkt. 8 upizp nie były konieczne. Nie podano natomiast przyczyn zamieszczenia zapisów dotyczących podziałów nieruchomości w trybie określonym w dziale III rozdział 1 ugn, nie przewidzianych dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 upizp.

(dowód: akta kontroli str. 1137, 1165, 1212, 1250, 1772, 1774, 1777-1779, 1783, 1786-1789, 1854, 1856, 1859, 1861, 1865, 1868-1871, 1894, 1896, 1900, 1901, 1906, 1909, 1911, 1943, 1944, 1948, 1949, 1954, 1957-1959, 3223, 3246)

- c) przekazaniu innym podmiotom części kompetencji w zakresie władztwa planistycznego przysługujących Radzie Miejskiej, poprzez:

- scedowanie w projekcie planu nr 68 kompetencji w zakresie ustalenia wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej na plastyka miejskiego albo właściwego konserwatora zabytków w związku z dopuszczeniem reklam pod warunkiem ich uzgodnienia z ww. podmiotami. Stanowiło to naruszenie art. 15 ust. 2 pkt. 5 w zw. art. 20 ust. 1 upizp.

Prezydent, który przedłożył projekt tego planu Radzie Miejskiej do uchwalenia, przedstawił wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu. Wskazano w nich, że wymóg uzyskania uzgodnienia ma na celu poprawę estetyki miasta, a Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie stwierdził, iż zapis stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że uzależnienie możliwości zagospodarowania terenu od stanowiska odrębnego organu oraz brak dookreślenia sposobu tego zagospodarowania powoduje, że zapis planu miejscowego nie stanowi wyznacznika dla podmiotów zamierzających zagospodarować przestrzeń, której zapis dotyczy, a w związku z tym nie ma charakteru normy prawnej, nie kształtuje ład u przestrzennego, a ceduje możliwość jego kształtowania na odrębny, nieuprawniony organ.

- wprowadzenie w projekcie planu nr 62, możliwości przełożenia rowu melioracyjnego z terenu o przeznaczeniu „infrastruktura techniczna/komunikacja publiczna pieszo-rowerowa” (oznaczonego symbolem „10IT/KX”) na sąsiednie tereny opisane tym planem o przeznaczeniu: „mieszkalnictwo wielorodzinne, usługi handlu o powierzchni powyżej 2 000 m²” (oznaczone symbolami „8UC,MW”, „9UC”, i „11UC,MW”), skorzystanie z której spowodowałoby naruszenie wyrażonej art. 15 ust. 2 pkt. 1 upizp zasady rozdzielenia terenów o różnym przeznaczeniu liniami rozgraniczającymi i oznaczało – wbrew art. 20 ust. 1 upizp – przekazanie innym podmiotom decyzji planistycznych zastrzeżonych do kompetencji Rady Miejskiej.

Prezydent przedłożył w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu, który wskazał, że zapis nie przesądza zmiany lokalizacji rowu melioracyjnego, a jedynie ją umożliwia. Jednocześnie wskazał, że dopuszczenie możliwości przełożenia rowu nie prowadzi do konkurencyjnego zagospodarowania terenów oznaczonych jako MW,UC oraz nie

wpływie na utratę sposobu zagospodarowania terenu IT/KX, ponieważ teren ten pozostanie ciągiem pieszo-rowerowym.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że władztwo planistyczne przysługuje Radzie Miejskiej, skorzystanie zaś z wprowadzonej możliwości przełożenia rowu oznaczałoby faktyczne zagospodarowanie co najmniej dwóch terenów odmiennie od określonego w planie przeznaczenia, jak również części graficznej planu. Wskazać również należy, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego stanowi podstawę decyzji inwestycyjnych mieszkańców i jako taki nie może zawierać niepewnych zapisów co do przeznaczenia terenów.

(dowód: akta kontroli str. 1141, 1169, 1170, 1218, 1219, 1255-1257, 1854, 1855, 1859, 1865, 1894, 1896, 1900, 1905, 1942, 1944, 1948, 1953, 3222, 3251)

d) niezamieszczeniu w projektach planów elementów obligatoryjnych, tj.:

- w treści projektu planu nr 62 – wskaźnika liczby miejsc parkingowych w stosunku do liczby mieszkań, osób zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych w opisie przeznaczenia jednego z 16 terenów (5UK/UO), co było wymagane art. 15 ust. 2 pkt. 10 upizp w zw. z § 4 pkt. 9 lit. c rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego;
- w treści projektów planów nr 62 i 68 – geometrii dachów w odniesieniu każdorazowo do czterech z ośmiu terenów, na których w ww. planach dopuszczono możliwość zabudowy budynkami⁷⁴, wymaganej art. 15 ust. 2 pkt. 6 upizp w zw. z § 4 pkt. 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego.

Prezydent przedłożył w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu, w których wskazano, że określenie liczby miejsc parkingowych nie było wymagane, gdyż miejsca parkingowe znajdują się na terenie sąsiadującym. W odniesieniu do nieokreślenia geometrii dachów obiektów wskazano natomiast m.in., że została ona ustalona w jednym z paragrafów jednego z planów⁷⁵.

NIK wskazuje, że analogiczne zapisy ustalające geometrię dachów powinny znaleźć się w treści projektów planu w odniesieniu do każdego terenu, na którym dopuszczona jest zabudowa. W odniesieniu do braków w zakresie ustalenia wskaźnika liczby miejsc parkingowych Izba zauważa natomiast, że przepisy upizp nie przewidują wyjątków od zamieszczenia tego wskaźnika nawet w sytuacji, gdy miejsca parkingowe znajdują się na terenie sąsiednim. Ponadto teren 5UK/UO jest zabudowany obiektem kościoła, parafii oraz szkoły. Wszystkie te obiekty wymagają umożliwienia parkowania pojazdów osobom z nich korzystającym (uczestnikom nabożeństw, rodzicom uczniów szkoły), a także mieszkańcom parafii i pracownikom (kościół czy szkoły). Na teren prowadzi droga wykorzystywana do ruchu kołowego, co powoduje, że powinna być wygospodarowana przestrzeń dla pojazdów wjeżdżających.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1141, 1144, 1162-1170, 1172, 1209-1221, 1246-1257, 1269, 3223, 3245, 3247)

e) nieprawidłowym oznaczeniu w projektach planów nr 62 i 68 obszaru: „rezerwa terenu na poszerzenie dróg”, tj. symbolem literowym „K”, zarezerwowanym – zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego pn. „Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego” (poz. 7.4 w tabeli załącznika) – do oznaczania terenów infrastruktury technicznej kanalizacji.

Prezydent przedstawił w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu, który wskazał, że w treści przedmiotowego planu miejscowego nie występuje teren kanalizacji, a obszar oznaczony symbolem K został opisany w sposób umożliwiający jego jednoznaczną identyfikację.

⁷⁴ odpowiednio tereny 5UK/UO, 6MW/U, 8UC, MW, 11UC, MW dla planu nr 62 i U, 1U, 2U, 1MW, U dla planu nr 68.

⁷⁵ § 9 ust. 1 pkt 2 lit. d w zw. z § 3 ust. 1 pkt 5 planu nr 68.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na § 9 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego, zgodnie z którym w projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować podstawowe oznaczenia literowe określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego. W §9 pkt. 4 rozporządzenia dopuszczono (w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń miejscowego planu) stosowanie oznaczeń uzupełniających i mieszanych. Redakcja przepisu wskazuje na jego wyjątkowy charakter oraz jednoznacznie rozróżnia oznaczenia podstawowe od uzupełniających czy mieszanych. Jednocześnie też nie przewiduje możliwości wykorzystywania ściśle określonych podstawowych symboli do oznaczania terenów o przeznaczeniu innym niż przypisane takiemu symbolowi w tabeli załącznika.

(dowód: akta kontroli str.1140, 1168, 1216, 1254, 1778, 1860, 1861, 1901, 1902, 1949, 1950, 3255)

- f) nieprawidłowym opisaniu w projekcie planu nr 68 terenów „4E” i „6E”, tj. podaniu konkretnego urządzenia elektroenergetycznego (stacji transformatorowej) zamiast określenia przeznaczenia tego terenu, który zgodnie z pkt. 7.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego powinien zostać określony jako „infrastruktura techniczna – elektroenergetyka”. Stanowiło to naruszenie § 4 pkt. 1 ww. rozporządzenia w zw. z art. 15 ust. 2 pkt. 1 upizp.

Prezydent przedłożył w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu, który wskazał, że zapis przeznaczenia terenu jako „infrastruktura techniczna” jest zbyt szeroki dla przedmiotowego obszaru.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt. 1 upizp w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy określić przeznaczenie terenu, a nie dokonać opisu zabudowy czy zlokalizowanego na tym terenie urządzenia: *Ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej nie mogą wskazywać precyzyjnie, jakiego rodzaju inwestycje mają być lokowane na poszczególnych terenach elementarnych, albowiem plan miejscowy powinien wskazywać jedynie przeznaczenie terenu, określone w sposób zgodny z terminologią zawartą w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego. W relacji do powyższego wymóg zdefiniowania przeznaczenia terenu wypełnia np. zapis „teren infrastruktury technicznej”, ale już nie „stacja elektroenergetyczna”⁷⁶.*

(dowód: akta kontroli str. 1779, 1780, 1861, 1862, 1902, 1950, 1951, 3252)

- g) nadaniu zapisom⁷⁷ projektu planu nr 68, dotyczącym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, charakteru zaleceń, mimo iż § 4 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu miejscowego określał, iż zasady te powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia.

Prezydent przedstawił w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu, który wskazał, że zapisy w formie zaleceń mają charakter informacyjny.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień Izba wskazuje, że plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie⁷⁸. Wprowadzenie do projektu planu postanowień o charakterze informacyjnym spowodowało, że jego zapisy w tej części stały się nieprecyzyjne co do możliwego sposobu zagospodarowania objętych nimi nieruchomości⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1771, 1777, 1782, 1853, 1859, 1864, 1894, 1899, 1905, 1942, 1947-1948, 1953, 3222-3223, 3253)

3. Nie zawiadomiono organu ochrony granic, tj. Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej o przystąpieniu do sporządzenia planów nr 62 i 68, co było wymagane art. 17

⁷⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 listopada 2015 r. sygn. II SA/OI 961/15 (publ. LEX 1930133).

⁷⁷ § 6 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 8 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz § 9 ust. 1 pkt 3 lit. a.

⁷⁸ Patrz: wyrok WSA w Olsztynie z 19 marca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 70/15.

⁷⁹ Patrz: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/OI 961/15, publ. LEX nr 1930133 (teza 2).

pkt. 2 upizp. Ze wskazanym organem nie dokonano także uzgodnienia treści projektu planu nr 62, czym naruszono art. 17 pkt 7 upizp.

Prezydent przestawił w tej sprawie wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu, który wskazał, że Urząd wnioskował, iż nie zachodzi potrzeba dokonania ww. czynności z uwagi na to, że obszar miasta Inowrocławia nie jest położony w strefie przygranicznej, a organ nadzorczy nie wskazywał uchybień w tym zakresie. Zmiana wykładni ww. przepisów nastąpiła po spotkaniu urbanistów z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim 23 października 2009 r. i od tego czasu organ ochrony granic nie jest pomijany w procedurze planistycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1094, 1096-1097, 1128-1130, 1149, 1150, 1730-1732, 1767, 1768, 3251)

4. Urząd przyjął do prac nad projektem planu nr 68 pozyskaną od geodety i uwierzytelnioną w lipcu 2009 r. przez powiatowy zasób geodezyjny mapę rejonu Placu Klasztornego w skali 1:1000, która przedstawiała ten teren niezgodnie ze stanem faktycznym, o czym posiadano wiedzę z urzędu. Niezgodność ta polegała na przesunięciu zarysu północno-zachodniej ściany zabudowy na działce 431/2 i 432/1 ok. 1,5 mm w głąb działki 431/2 i 432/1, mimo iż w terenie zabudowania dochodziły do ich granic. Tym samym odległość pomiędzy zabudowaniami wyrysowanymi na działkach 221/1 i 431/2 oraz 432/1 była zawyżona. Skutkiem powyższej niezgodności projektant planu nr 68 wyrysował linię rozgraniczającą tereny 2KX/Z oraz 1MW,U jako przedłużenie zabudowy istniejącej na działce 431/2 o ok. 1,5 mm niżej⁸⁰ niż granica działki 432/1. Pracownicy tego samego wydziału Urzędu, którzy przyjęli ww. mapę do prac nad projektem planu nr 68 w styczniu 2008 r., prowadzili postępowanie podziałowe na tym terenie, po zakończeniu którego punkty graniczne działki 431/2 w obecności jednego z nich utrwalono wzdłuż ściany budynku.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu wskazał w tej sprawie, że mapa ze stycznia 2008 r. została sporządzona dla innego celu i dlatego biorąc pod uwagę upływ czasu na potrzeby opracowania planu nr 68 zlecono wykonanie aktualnego podkładu geodezyjnego. Podkład ten został sporządzony przez geodetę posiadającego odpowiednie uprawnienia, a z treści zamieszczonej pieczęci wynikało m.in., że „W obszarze oznaczonym linią całość dokonano aktualizacji treści mapy zasadniczej. Dokumenty z pomiaru uzupełniającego przyjęto do zasobu powiatowego w dniu 3 lipca 2009 r. Niniejsza mapa może służyć do celów projektowych.” W związku z powyższym nie było żadnych podstaw do kwestionowania poprawności jego wykonania. Ponadto Urząd Miasta nie został upoważniony przez ustawodawcę oraz nie posiada odpowiednich narzędzi do weryfikowania prac geodezyjnych. Jednocześnie wskazał, że nie można było wykluczyć, że w okresie pomiędzy wykonaniem mapy z roku 2007/2008 dla projektu podziału nieruchomości a podkładem geodezyjnym z roku 2009 przygotowanym na potrzeby sporządzenia planu miejscowego budynek zlokalizowany na działkach 216, 432/1 oraz 431/2 został przebudowany.

(dowód: akta kontroli, str. 1791a, 3132, 3221-3222, 3293, 3326-3327)

NIK podziela pogląd, że materiały przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego korzystają z domniemania prawdziwości. Zauważa jednak, że Urząd był w posiadaniu dokumentów poddających to domniemanie w wątpliwość, tj. dokumentacji z postępowania podziałowego przeprowadzonego niespełna 18 miesięcy wcześniej (w styczniu 2008 r.) oraz podjął się organizowania przestrzeni publicznej określonego obszaru. Należy także zaznaczyć, że obszar miejscowego planu w rejonie Placu Klasztornego jest nieznaczny, odległość między zabudowaniami terenu na działkach 216, 431/2 i 432/1 a zabudowaniami na działce 221/1 jest niewielka, a dodatkowo w przestrzeni tej miała przebiegać linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu, dlatego należało zachować szczególną ostrożność w toku prac nad planowaniem przeznaczenia tego obszaru. Stąd – zdaniem NIK – rzetelność w działaniu wymagała upewnienia się co do zgodności stanu odzwierciedlonego na mapie ze stanem rzeczywistym, czego pracownicy Urzędu nie dokonali.

⁸⁰ w terenie odpowiadało to odległości ok. 1,5 m.

W ocenie NIK Urząd co do zasady prawidłowo pod względem proceduralnym działał przy opracowywaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przed przekazaniem tych projektów Radzie Miejskiej do uchwalenia nie wyeliminował jednakże błędnych zapisów w treści tych projektów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸¹, wnosi o:

1. Wprowadzenie w pracy Urzędu rozwiązań organizacyjnych i mechanizmów kontrolnych zapewniających:
 - a) rzetelną weryfikację projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przed przedłożeniem ich przez Prezydenta Radzie Miejskiej do uchwalenia,
 - b) rzetelną weryfikację projektów budowlanych i innych dokumentów przygotowanych przez wykonawców przed przekazaniem ich do dalszego procedowania,
 - c) rzetelne sprawdzanie dopuszczalności podziałów nieruchomości pod względem ich zgodności z ustaleniami planów miejscowych,
 - d) rzetelne ustalanie kwot wypłacanych odszkodowań.
2. Upublicznianie informacji o wynikach przetargów na sprzedaż nieruchomości miejskich.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia 5 października 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy
Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

⁸¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Marta Ostrowska
specjalista k.p.

.....
Podpis

**tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone
uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 5 grudnia 2016 r.**