



Łódź, dnia lipca 2010 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

**Pan
Jerzy SOKÓŁ
Prezydent Miasta Zgierza**

LLO-4101-01-03/2010

P/10/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Zgierza (zwanym dalej „Urzędem”), w ramach programu „Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego”, w latach 2007-2010 (do 30 czerwca).

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 lipca 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego terenu Miasta Zgierza.

1. Rada Miasta Zgierza określiła w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza”, przyjętym 17 listopada 2005 r., zasady gospodarowania przestrzenią miasta. Studium swym zasięgiem obejmowało cały obszar miasta Zgierza (4.230 ha) i zawierało wszystkie elementy określone dla tego aktu w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwanej dalej „ustawą o planowaniu”.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

Z inicjatywy Prezydenta, Rada Miasta podjęła w dniu 30 grudnia 2008 r. uchwałę o przystąpieniu do prac nad zmianą studium. W uzasadnieniu potrzeby zmian podano m.in., iż ustalenia obowiązującego studium z 2005 r. „nie nadążają za procesami ekonomicznymi i społecznymi, a tym samym uniemożliwiają podjęcie działań inwestycyjnych zmierzających do rozwoju miasta.” Przed przedłożeniem Radzie Miasta uzasadnienia zmiany studium, Prezydent nie uzyskał jednak opinii komisji urbanistyczno-architektonicznej, wymaganej art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu. Do dnia zakończenia kontroli NIK (8 lipca 2010 r.), prace nad projektem zmiany studium były na etapie przygotowawczym do uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień (stosownie do dyspozycji art. 11 pkt 5, 6, 7, 8 ustawy o planowaniu).

2. W okresie objętym kontrolą na terenie miasta Zgierza obowiązywało ogółem 9 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z których 8 sporządzono w latach 1998-2002, a tylko jeden w okresie objętym kontrolą (plan dla terenu Łagiewnicka-Wschód - uchwalony w 2009 r.). Biorąc pod uwagę także nieobowiązujący jeszcze na dzień zakończenia kontroli NIK, plan miejscowy dla terenów przemysłowych po byłych ZPB „Boruta” SA o powierzchni 197,7 ha (przyjęty przez Radę Miasta w dniu 29 czerwca 2010 r.) - powierzchnia objęta planami miejscowymi wynosi łącznie 402,6 ha, co stanowi 9,5% ogółem powierzchni miasta. Wprawdzie aktualnie w przygotowaniu znajduje się jeszcze 5 planów miejscowych, jednakże powierzchnia nimi objęta to jedynie ok. 81,6 ha, tj. 1,9% powierzchni całkowitej miasta.

2.1. W ocenie NIK, prace planistyczne w zakresie tworzenia bądź uaktualniania planów miejscowych prowadzone były w Urzędzie w sposób przewlekły. Na 7 planów miejscowych przygotowywanych od 2004 r., do 30 czerwca 2010 r., uchwalono tylko dwa (jeden po 5 latach i 3 miesiącach od dnia podjęcia uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia, a drugi po 4 latach i 7 miesiącach).

Skutki przewlekłości postępowania Urzędu przy sporządzaniu planów miejscowych były widoczne również w przypadku niezakończonych jeszcze postępowań, których procedura opracowywania trwa już powyżej 6 lat. Dotyczy to zmiany planu miejscowego dla terenu ograniczonego ulicami ks. Szczepana Rembowskiego, Długą, Narutowicza, 1-go Maja (plan Długa) oraz planu dla rejonu położonego w obrębie ulic Dąbrowskiego, Narutowicza, 3-go Maja, ks. Jerzego Popiełuszki (plan Dąbrowskiego). W trakcie procedury tworzenia planu Długa dwukrotnie zawierano z wykonawcą umowę (w 2004 r. i 2008 r.), zmieniając m.in. wielkość wynagrodzenia z 4 tys. zł na 36 tys. zł, a w przypadku planu Dąbrowskiego – czterokrotnie aneksowano umowę z 2004 r., zmieniając zarówno termin jej wykonania, jak i cenę (z 15 tys. zł na 23 tys. zł). Według wyjaśnień Pana Prezydenta, zmiany powyższe były

konieczne, gdyż podjęto decyzję o „diametralnej zmianie rozwiązań” planu Dąbrowskiego, zaś umowa z 2008 r. na wykonanie zmiany planu Długa dotyczyła „zupełnie innego zakresu” niż wynikający z umowy z 2004 r. Powyższych zmian - jak wykazała kontrola NIK - Prezydent nie uzgodnił z Radą Miasta, co pozostaje w sprzeczności z art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu, który nakazuje m.in. dokonanie stosownych analiz oraz ustalenie niezbędnego zakresu prac planistycznych, jeszcze przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do ich sporządzenia.

Do chwili obecnej nie opracowano również planu miejscowego dla parku kulturowego „Miasto Tkaczy”, pomimo tego iż dla terenu tego istnieje obowiązek sporządzenia planu wynikający z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³. Rada Miasta w dniu 24 czerwca 2004 r. podjęła uchwałę nr XXII/212/04 w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego dla tego terenu. Dodatkowo obszar ten wskazany został w studium jako priorytetowy do wykonania planu. Tymczasem dopiero w styczniu 2008 r. (tj. po upływie ok. 3,5 lat od podjęcia ww. uchwały) zlecono wykonanie prac analitycznych dla zinwentaryzowania omawianego obszaru.

2.2. Tereny miasta, dla których przygotowywane są przez Urząd plany miejscowe, wskazane zostały w studium z 2005 r. jako priorytetowe do opracowania planów, co uznano za wieloletni program sporządzania planów. Należy jednak zauważyć, iż art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu stanowi m.in. iż to prezydent miasta opracowuje wieloletnie programy sporządzania planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń studium.

Prezydent nie dokonywał także analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, ani nie oceniał postępów w opracowywaniu planów miejscowych, do czego był zobligowany art. 32 ust. 1 powołanej wyżej ustawy. W złożonym wyjaśnieniu Pan Prezydent zapowiedział jedynie, iż przedmiotem obrad radnych w sierpniu 2010 r. będzie analiza wniosków o sporządzenie lub zmianę planów. NIK wskazuje, iż zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu, co najmniej raz w czasie kadencji rady, Prezydent jest obowiązany przekazać radzie wyniki analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, po uzyskaniu opinii komisji urbanistyczno – architektonicznej.

2.3. W ocenie NIK, zapisy planu miejscowego uchwalonego w dniu 29 października 2009 r. dla terenów zabudowy mieszkaniowej rejonu Łagiewnicka – Wschód nie są zgodne z ustaleniami obowiązującego studium, w zakresie parametrów działek powstałych po dokonaniu podziału nieruchomości. Stanowi to naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu.

³ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

Ponadto – wbrew przepisom określonym w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴ – Prezydent Miasta wskazał 14 – dniowe (a nie 21 - dniowe) terminy na składanie wniosków i uwag do projektu prognozy oddziaływania na środowisko do ww. planu miejscowego oraz uwag do projektu prognozy do planu miejscowego dla terenu przemysłowego po byłych ZPB „Boruta” SA.

2.4. Kontrola NIK ustaliła, że aneks do umowy z dnia 25 czerwca 2004 r. na wykonanie planu Dąbrowskiego, podpisano w po ponad 15 miesiącach od upływu terminu, na jaki umowa ta została zawarta. NIK zwraca uwagę, iż w momencie podpisania aneksu, umowa z dnia 25 czerwca 2004 r. nie istniała już w obrocie prawnym, co w konsekwencji uniemożliwiło dokonanie jej zmian.

2.5 Zgodnie z art. 31 ustawy o planowaniu, w Urzędzie prowadzono rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę.

3. W okresie objętym kontrolą, z upoważnienia Prezydenta, wydano 236 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Badania kontrolne 46 takich rozstrzygnięć (19,5%) wykazały, iż każdorazowo, zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu, przeprowadzono analizę warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu prawnego i faktycznego nieruchomości objętych decyzjami. Ponadto w odniesieniu do obszarów wyszczególnionych w art. 53 ust. 4 tej ustawy, za każdym razem dokonywano stosownych uzgodnień w trybie określonym w art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, zwanej dalej „Kpa”.

3.1. Nieprawidłowości polegające na braku zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego stwierdzono w przypadku 5 postępowań (11% badanych), a brak zawiadomień stron postępowania o decyzji kończącej – w 25 badanych sprawach.

NIK negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie przestrzegania, przewidzianych w Kpa, terminów wydawania decyzji. W 18 zbadanych przypadkach (39% próby) decyzje wydano po upływie ponad 60 dni od daty złożenia wniosków (od 61 do 195 dni), nie powiadamiając jednocześnie stron o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. Niedotrzymanie terminów urzędowych określonych w art. 35 § 3 oraz art. 36 § 1 Kpa oraz opieszałość pracowników Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji Urzędu (WUGPiG) przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, była przedmiotem 2 skarg skierowanych do Pana Prezydenta.

⁴ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Kontrola NIK ustaliła ponadto, że marszałkowi województwa przekazano jedynie 7 kopii z 46 badanych decyzji ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego. Jako przyczynę tej nieprawidłowości Naczelnik WUGPiG wskazała telefoniczną dyspozycję wydaną przez pracownika Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, aby przekazywać wyłącznie kopie decyzji lokalizacyjnych o znaczeniu ponadlokalnym. W ocenie NIK działanie takie było nielegalne, bowiem art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu nakazuje przekazywanie marszałkowi województwa kopii wszystkich decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

3.2. Prowadzony przez Urząd rejestr wydanych decyzji lokalizacyjnych nie spełniał części wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁶. W jednym rejestrze ewidencjonowano zarówno decyzje o warunkach zabudowy, jak i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto rejestr ten nie zawierał określenia terenu inwestycji (obręb, oznaczenie nieruchomości).

3.3. W ocenie NIK, decyzję nr 380/2007 sporządzono nierzetelnie, bowiem nie umieszczono w niej zapisu, wymaganego przez organ uzgadniający.

Za uchybienie NIK uznaje wydanie decyzji nr 117/2010 ustalającej warunki budowy odcinka sieci wodociągowej, bez określenia charakterystycznych parametrów i warunków technicznych tej inwestycji.

4. Kontrola NIK ustaliła, iż w dniu 29 lipca 2009 r. Naczelnik WUGPiG zawiadomiła strony postępowania o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zmiany zagospodarowania terenu przy ul. Długiej 11, bez wymaganej decyzji o warunkach zabudowy. Zobowiązanie właściciela nieruchomości do zgłoszenia Starostwu Powiatowemu w Zgierzu zamiaru postawienia obiektu tymczasowego na 120 dni, do chwili obecnej nie zostało zrealizowane, a Prezydent Miasta nie skorzystał z możliwości wydania decyzji nakazującej właścicielowi nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu i wyznaczenia terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo decyzji nakazującej przywrócenie poprzedni sposób zagospodarowania. Naczelnik WUGPiG w złożonych wyjaśnieniach zapowiedziała, że decyzja nakazująca wstrzymanie użytkowania terenu w przedmiotowej sprawie, zostanie wydana po ponownym wezwaniu inwestora o uzupełnienie wniosku o stosowne dokumenty, niezbędne do jej rozstrzygnięcia.

⁶ Dz. U. Nr 30, poz. 1385

5. Kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w prowadzonych przez WUGPiG zawieszonych postępowaniach o wydanie warunków zabudowy (4 postępowania zawieszono na 12 miesięcy, zgodnie z art. 62 ust. 1 oraz 1 postępowanie zawieszono do czasu uchwalenia planu miejscowego, stosownie do art. 62 ust. 2 ww. ustawy).

6. Kontrola NIK ustaliła, że wbrew postanowieniom regulaminu działania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Zgierzu (MKUA), nie wszystkie jej posiedzenia były protokołowane. Urząd nie dysponował zatem kompletną dokumentacją odzwierciedlającą przebieg prac MKUA, a także nie ewidencjonował wydanych przez nią opinii. Na cztery posiedzenia odbyte przez MKUA w kontrolowanym okresie, jedynie dwa udokumentowano listami obecności, a w dwóch przypadkach protokół z posiedzenia był jednocześnie opinią w sprawie projektu dokumentu planistycznego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. usprawnienie procesu opracowywania projektów planów miejscowych,
2. opracowanie – w miarę posiadanych środków finansowych - planu miejscowego dla terenu parku kulturowego „Miasto Tkaczy”,
3. dokonywanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta oraz ocen postępów w opracowywaniu planów miejscowych i przedstawianie ich Radzie Miasta, a także opracowanie wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych,
4. doprowadzenie zapisów planu miejscowego dla terenu Łagiewnicka-Wschód do zgodności ze studium,
5. rzetelne prowadzenie postępowań administracyjnych i terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
6. wywiązywanie się z obowiązku przekazywania marszałkowi województwa decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
7. doprowadzenie rejestru wydanych decyzji lokalizacyjnych do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
8. rzetelne dokumentowanie posiedzeń MKUA.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego

wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.