



Łódź, dnia            sierpnia 2010 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

**Pan  
Włodzimierz FISIAK  
Marszałek Województwa Łódzkiego**

**LLO-4101-01-05/2010  
P/10/110**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w województwie łódzkim. Kontrolą zostały objęte działania Urzędu w latach 2007 - 2010 (I półrocze).

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 sierpnia 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Urzędu w kontrolowanym zakresie.

1. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020, przyjęta uchwałą nr LI/865/2006 Sejmiku Województwa Łódzkiego w dniu 31 stycznia 2006 r., przedstawiała uwarunkowania oraz określała cele i kierunki rozwoju regionu, wynikające z zapisów „Narodowego Planu Rozwoju”<sup>2</sup> i „Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego”<sup>3</sup>. Sejmik Województwa Łódzkiego (uchwałą nr XLVII/1349/09 z dnia 3 listopada 2009 r.) - uwzględniając m.in. nowelizację ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Projekt NPR na lata 2007-2013 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r.

<sup>3</sup> Projekt NSRR na lata 2007-2013 zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r.

o samorządzie województwa<sup>4</sup> i z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>5</sup> - określił zasady, tryb i harmonogram aktualizacji Strategii. Pierwotny termin zakończenia prac nad aktualizowanym dokumentem, planowany na październik 2010 r., przesunięto uchwałą Sejmiku Województwa (nr LVIII/1605/10 z dnia 29 czerwca 2010 r.) na czerwiec 2011 r. Jako uzasadnienie przesunięcia tego terminu wskazano przede wszystkim opóźnienia w przygotowywaniu krajowych dokumentów planistycznych, których ustalenia są wiążące dla celów wskazanych w aktualizowanej Strategii (zakończenie prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 przesunięto z listopada 2009 r. na sierpień 2010 r., a prace nad Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015 opóźnione są o ponad 1 rok).

2. Obowiązujący w badanym okresie Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego, zwany dalej „Planem”, przyjęty uchwałą Sejmiku w lipcu 2002 r., opracowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup>, uwzględniał większość z wymagań wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup>, zwanej dalej „ustawą o planowaniu”. Założenia Planu były zgodne m.in. z ustaleniami Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju<sup>8</sup> oraz Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego z 2000 r. Plan ten określał także propozycje zadań dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz programów wojewódzkich.

2.1. Zarząd Województwa, realizując dyspozycję z art. 45 ustawy o planowaniu, w lipcu 2005 r. dokonał okresowej oceny Planu. W dokumencie z przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, zawarto ocenę realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym oraz przedstawiono raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego. Ocena Planu, pozytywnie zaopiniowana przez Wojewódzką Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, wskazywała na konieczność dokonania w nim zmian. Uchwałą w sprawie przystąpienia do aktualizacji Planu, Sejmik Województwa podjął jednak dopiero w dniu 30 października 2007 r. Ustalony termin zakończenia prac nad projektem aktualizacji (październik 2009 r.) nie został przez Urząd dotrzymany. Aktualnie projekt tego dokumentu przekazany został (9 kwietnia 2010 r.) do Ministra Infrastruktury w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>8</sup> M.P. Nr 26, poz. 432.

zagospodarowania przestrzennego kraju i programami rządowymi. W sprawie przyczyn utrudniających terminowe sporządzenie aktualizacji Planu, NIK przyjmuje do wiadomości, wyjaśnienia Elżbiety Hibner Członka Zarządu Województwa, iż powodem tego był *„brak aktualnej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”* i *„ciągłe przesuwanie terminu jej przyjęcia.”* W wyjaśnieniach tych wskazała ona ponadto, iż *„(...) kolejne informacje o trwających już pracach, a potem pojawienie się tzw. eksperckiej koncepcji, która miała być, po konsultacjach w regionach, dokumentem przyjętym przez Rząd wprowadzały jedynie zamieszanie i podważały sens działań zmierzających do zakończenia prac nad planem województwa. Efektem tych działań była konieczność dostosowania, w pewnym zakresie, ustaleń projektu aktualizacji Planu do ustaleń „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” z 2000 r., która nie uwzględnia wielu zdarzeń i decyzji przestrzennych, choćby z faktu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.”*

- 2.2.** Kontrola NIK ustaliła, że Urząd wywiązywał się z wynikającego z art. 38 ustawy o planowaniu, obowiązku prowadzenia analiz i studiów odnoszących się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego województwa. Zadania te realizowane były przez jednostkę budżetową Urzędu - Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, zwane dalej „Biurem”. W okresie objętym kontrolą sporządzono szereg koncepcji, analiz i opracowań studialnych związanych z Planem. Między innymi przygotowano analizy dotyczące: zadań inwestycyjnych, delimitacji Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, koncepcji ochrony i kształtowania środowiska kulturowego, systemu obszarów chronionych, rozwoju turystyki i rekreacji w obszarze metropolitalnym, a także programy wojewódzkie – opieki nad zabytkami oraz ochrony środowiska. Prowadzono także monitoring gospodarowania przestrzenią województwa, efektem czego były coroczne raporty, analizujące stan opracowań studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich 177 gmin województwa łódzkiego, a także stan realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.
- 3.** W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, Marszałek Województwa uzgodnił 114 projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Uzgodnienia te dotyczyły w szczególności budowy, rozbudowy, przebudowy budynków użyteczności publicznej, budowy elektrowni wiatrowych i wodnych, stacji bazowych telefonii komórkowej oraz traktów światłowodowych i linii energetycznych.

Kontrola NIK nie wniosła uwag do wydawania przez Zarząd Województwa opinii do projektów decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych. Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>9</sup>, a od 10 września 2008 r. w oparciu o art. 11b ust. 1 tej ustawy wydano 35 pozytywnych opinii dotyczących budowy autostrad (odcinek A-1), budowy obwodnic w ciągu dróg krajowych: nr 12 (m. Opoczna), nr 14 bis i S14 (m. Pabianice), nr 42 (m. Radomsko), nr 14 (m. Stryków) oraz rozbudowy i przebudowy dróg krajowych. Wszystkie opiniowane drogi były przewidziane w Planie.

4. W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa Łódzkiego dokonywał uzgodnień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (94 projekty) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin (571 projektów). Kontrola terminowości dokonywania uzgodnień studium wykazała, że z przekroczeniem do 9 dni od terminu wskazanego przez organy gmin (zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu):
- uzgodniono wraz z wyrażeniem opinii (z uwagami) 12 projektów studium,
  - zgłoszono uwagi do 2 projektów studium (jedna z gmin ponownie wystąpiła do Urzędu o dokonanie uzgodnienia poprawionego projektu, druga jest w trakcie jego sporządzania).

Przyczyną tego, wg wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Planowania Przestrzennego Urzędu Witolda Sikorskiego, były głównie trudności związane z odczytywaniem ustaleń projektów studium.

Kontrola wewnętrzna, przeprowadzona w okresie lipiec-wrzesień 2009 r. przez Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu wykazała, iż niedotrzymywanie terminu wydawania postanowień, opinii, wynikało także z długotrwałego przepływu korespondencji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu (brak było przestrzegania przepisów regulujących jej obieg).

5. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz z wzorem, określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>10</sup> w Urzędzie prowadzono rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Do rejestru tego w latach 2007 – 2010 (I półrocze) wprowadzono jedynie

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721 ze zm., a od 10 września 2008 r. – Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 130 poz. 1385

32 decyzje, przekazane przez organy gmin województwa łódzkiego. Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż Marszałek Województwa Łódzkiego uzgodnił w tym okresie 114 projektów tego rodzaju decyzji. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego Witold Sikorski, Marszałek Województwa Łódzkiego dwukrotnie występował do organów gmin z prośbą o przekazywanie decyzji, w celu umieszczenia ich w rejestrze. Marszałek nie posiadał wiedzy, czy pozostałe uzgodnione z nim decyzje zostały wydane, gdyż jak wyjaśniono - „*samorząd województwa nie jest w stosunku do gmin organem kontrolnym*”.

6. Zgodnie z art. 8 ust. 3 i 6 ustawy o planowaniu, Marszałek Województwa Łódzkiego powołał Wojewódzką Komisję Urbanistyczno–Architektoniczną (w ponad połowie składającą się z osób rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe), która w okresie objętym kontrolą funkcjonowała jako organ doradczy w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego województwa. Komisja opiniowała listę dóbr kultury współczesnej, projekt Planu na poszczególnych etapach jego sporządzania, a uwagi przez nią formułowane, wykorzystywane były przez zespół autorski Planu. Ponadto omawiała istotne zagadnienia, mające wpływ na planowanie przestrzenne na szczeblu wojewódzkim – m.in. kwestie braku aktualnej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju..

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie dokonywania uzgodnień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w terminie określonym przez organy gminy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Marszałka w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.