



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia czerwca 2010 r.

LOL-4101-02-04/2010; P/10/110

**Pani
Genowefa Kwoczek
Wójt Gminy Elbląg**

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 Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Gminy Elbląg („Urzędzie”) kontrolę realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 15 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 15 czerwca 2010 r. oraz omówiono na naradzie pokontrolnej w dniu 22 czerwca br., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Urzędu w badanym zakresie. Podstawą pozytywnej oceny było przystąpienie do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego („Studium”), a także podjęcie działań zmierzających do zwiększenia pokrycia terenu Gminy Elbląg („Gminy”) miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego („mpzp”).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza:

- 1) niedokonania analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy w celu oceny aktualności Studium i mpzp, a także nieopracowania wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych,
- 2) nieprowadzenia rejestru mpzp i wniosków o ich zmiany oraz niewłaściwe prowadzenie ewidencji decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego,

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

- 3) wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, bez uprzedniego uzyskania wymaganych uzgodnień oraz niepowiadomienia stron o przyczynach zwłoki w ich wydaniu.

1. W badanym okresie Urząd posiadał Studium uchwalone przez Radę Gminy w dniu 29 września 2000 r., które do czasu zakończenia kontroli NIK (15.06.2010 r.) nie zostało jeszcze zaktualizowane, stosownie do wymogów art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² („ustawa o pzp”). Studium to nie zawierało wymaganych ww. przepisami takich elementów, jak m.in. wskaźników zagospodarowania oraz użytkowania terenu, obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz obszarów, dla których sporządzenie planów jest obowiązkowe.

Dopiero w grudniu 2009 r. oraz w lutym 2010 r., w wyniku inicjatywy Pani Wójt, Rada Gminy podjęła uchwały o przystąpieniu do zmiany Studium w odniesieniu do fragmentu terenu Gminy (dotyczyło trzech działek) oraz do całego obszaru Gminy. Przystępując do zmiany Studium, nie dokonano jednak wymaganej art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o pzp oceny jego aktualności poprzez analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy. Ocena ta, po uzyskaniu opinii gminnej komisji urbanistyczno – architektonicznej, powinna być przedłożona Radzie Gminy w celu podjęcia stosownej uchwały. Stwierdzono, że umową z dnia 5 marca 2009 r. Pani Wójt zleciła prace projektowe dotyczące zmiany Studium dla obszaru trzech działek. Nie podjęto natomiast prac w celu realizacji uchwały Rady Gminy z lutego 2010 r., dotyczącej zmiany Studium dla całego obszaru Gminy. Przyczyną tego stanu był brak wystarczających środków finansowych, gdyż Gmina przewidziała na ten cel kwotę 30 tys. zł, podczas gdy wartość tych prac oszacowana została na ok. 100 tys. zł.

2. W badanym okresie dla obszaru Gminy obowiązywały dwa mpzp, przyjęte uchwałami Rady Gminy w grudniu 2003 r., którymi objęto 1.348,41 ha, tj. 7,03% całkowitej powierzchni Gminy (8,6% bez uwzględnienia lasów i wód powierzchniowych). Plany te, na które Gmina wydatkowała 165 tys. zł były zgodne z ustaleniami Studium i sporządzili je projektanci posiadający odpowiednie uprawnienia.

Na podstawie wniosków właścicieli nieruchomości Rada Gminy podjęła uchwały o przystąpieniu do zmiany mpzp dla fragmentów obrębów Kazimierzowo (uchwała z 8 lutego 2007 r.) i Gronowo Górne (10 kwietnia 2008 r. i 3 grudnia 2009 r.).

W celu zwiększenia udziału obszaru Gminy objętego planami przystąpiono (na podstawie uchwał Rady Gminy) do sporządzenia czterech nowych planów na powierzchnię 1.216,61 ha.

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

Po ich opracowaniu, wskaźnik objęcia obszaru Gminy planami wyniesie 13,38% w stosunku do całkowitej jej powierzchni, a bez powierzchni lasów i wód -16,36%.

NIK zwraca jednak uwagę, że w okresie kadencji Rady Gminy (poprzedniej i obecnej), Wójt nie dokonał ocen aktualności planów miejscowych, poprzez analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, jak również nie opracował wieloletniego programu sporządzania tych planów, do czego obligowały przepisy art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o pzp.

3. W obowiązujących mpzp przewidziano ogółem 7,5 ha rezerwy terenu pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu gminnym, z czego 7,2 ha pod drogi gminne (inwestycje nie realizowane) oraz 0,3 ha pod obiekty sportowe (w 2009 r. wybudowano zespół boisk wielofunkcyjnych w ramach programu „Orlik 2012”).

Spośród 16 inwestycji przewidzianych do realizacji w latach 2007-2010, podstawę lokalizacji czterech zadań stanowiły aktualnie obowiązujące mpzp, dwóch - decyzje o warunkach zabudowy, sześciu – decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś pozostałe cztery (drogi) realizowano w miejscach ich dotychczasowej lokalizacji. W okresie objętym kontrolą siedem inwestycji zakończono w terminach umownych, cztery pozostawały w realizacji, zaś pięć było w przygotowaniu.

4. Nieobjęcie znacznego obszaru Gminy planami miejscowymi spowodował, że lokalizację inwestycji ustalono na podstawie 658 decyzji o warunkach zabudowy oraz 42 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W badanym okresie odnotowano też wzrost liczby decyzji o warunkach zabudowy wydanych na podstawie wniosków inwestorów ze 183 w 2007 r. do 194 w 2009 r. (o 6%).

Badanie 10 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (24% wydanych), których projekty zostały sporządzone przez uprawnionych architektów, wykazało m.in., że:

- We wszystkich przypadkach decyzje te poprzedzono analizą warunków oraz zasad zagospodarowania i zabudowy terenu oraz spełniały wymogi art. 54 ustawy o pzp, a także art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ („Kpa”).
- Sześć decyzji (60% próby) wydano bez uprzedniego uzyskania uzgodnień właściwych organów, tj. m.in. zarządców dróg w przypadku inwestycji położonych na obszarach przyległych do pasa drogowego, wojewody - inwestycji w obszarze objętym ochroną przyrody innym niż park narodowy oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

wodnej – pozwoleń wodnoprawnych. Wymogi tych uzgodnień określają przepisy art. 53 ust. 4 pkt 8 i 9 ustawy o pzp oraz art. 4a pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.⁴

Negatywnie należy ocenić nieprzestrzeganie przewidzianych w Kpa terminów wydawania decyzji. W czterech zbadanych przypadkach (40% próby) decyzje wydano po upływie dwóch miesięcy od daty złożenia wniosków, niepowiadamiając strony o przyczynach zwłoki (wynosiła ona od 44 do 158 dni) oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. Było to niezgodne odpowiednio z art. 35 § 3 oraz art. 36 § 1 Kpa.

Nieprawidłowo Urząd postępował także z dwoma wniesionymi przez strony odwołaniami od dwóch decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (100% wniesionych). Stwierdzono bowiem, że w terminie siedmiu dni od ich otrzymania nie wydano nowych decyzji, jak również nie przekazano odwołań wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, do czego zobowiązywał art. 133 Kpa.

5. W Urzędzie nie wywiązano się z obowiązków określonych w art. 31 ust. 1 ustawy o pzp, gdyż nie prowadzono rejestru mpzp oraz wniosków o ich zmianę. Wydane natomiast decyzje o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego nie były ewidencjonowane w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁵.

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

- 1) Zaktualizowanie Studium, stosownie do wymogów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o pzp.
- 2) Dokonanie analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, w celu przedłożenia ich wyników Radzie Gminy, a także opracowanie wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych, zgodnie z wymogiem art. 32 ust. 1-2 ustawy o pzp.
- 3) Prowadzenie wymaganego art. 31 ust. 1 ustawy o pzp rejestru mpzp i wniosków o ich zmiany oraz ewidencjonowanie decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego wg wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.
- 4) Przestrzeganie obowiązku uzyskiwania wymaganych uzgodnień przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w przypadku

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

przekroczenia terminu określonego w Kpa informowanie stron postępowania o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

- 5) Postępowanie z wniesionymi odwołaniami od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zgodnie z wymogami art. 133 Kpa.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójt, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 Pani Wójt prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

Z poważaniem