

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W ŁODZI

LLO-4112-02/2009
Nr ewid. 154/2010/S09005/LLO

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim

Łódź lipiec 2010 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Zatwierdzam:

Janusz Maj



Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby

Kontroli w Łodzi

dnia 16 lipca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.1.1. Stan prawny	11
3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno - ekonomiczne.....	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1.1. Uchwały Rady Miejskiej nr nr XLV/411/05 i XLV/413/05.....	16
3.2.1.2. Koszty sporządzenia projektów planu miejscowego i studium.....	17
3.2.2. Uchylenie uchwały Rady Miejskiej nr XLV/411/05.....	18
3.2.3. Uchwała Rady Miejskiej nr XLI/376/09 w sprawie zmiany studium	18
3.2.4. Uchwała Rady Miejskiej nr XLI/378/09 w sprawie planu miejscowego rejonu ul. N. Barlickiego	19
3.2.5. Postępowania administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy.....	19
3.2.6. Decyzje o warunkach zabudowy terenu przy ul. N. Barlickiego	21
3.2.7.1. Decyzja o warunkach zabudowy terenu przy ul. Majowej i Nowowiejskiej	23
3.2.7.2. Decyzja nr 190/09 - pozwolenie na budowę budynków mieszkalnych przy ul. Nowowiejskiej.....	24
3.2.7.3. Sprzedaż działki	25
3.2.8.1. Decyzja o warunkach zabudowy terenu przy ul. Wysokiej.....	26
3.2.8.2. Decyzja odmowna w sprawie ustalenia warunków zabudowy terenu przy ul. Wilczej i Opoczyńskiej	27
3.2.9. Lokalizacja budynków mieszkalnych przy ul. Wola Wiaderna.....	27
3.2.10. Decyzje o pozwoleniu na budowę: stacji gazowej przy ul. Krańcowej i pawilonu handlowego przy ul. Mościckiego.....	28
3.2.11. Rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy.....	30
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	31
4.1. Przygotowanie kontroli	31
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	31
5. Załączniki	35
5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska.....	35
5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli.....	36
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	37

1. Wprowadzenie

1.1. Nr i tytuł kontroli

S/09/005 „Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim”.

1.2. Ogólne tło badanej tematyki

Podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego Tomaszowa Mazowieckiego nastąpiło w związku z prośbą Posła do Parlamentu Europejskiego Pana Janusza Wojciechowskiego. Analiza materiałów otrzymanych od Posła J. Wojciechowskiego wykazała, że działalność Prezydenta Tomaszowa Mazowieckiego oraz Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim może być niezgodna z obowiązującymi zasadami zagospodarowania i zabudowy terenów miejskich i skutkować opóźnieniem procesów inwestycyjnych. Na zasadność przeprowadzenia kontroli miało wpływ znaczenie planowania przestrzennego dla rozwoju Miasta, a także informacje wskazujące na nieprzestrzeganie ustawowego wymogu praworządnego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw przez organ administracji publicznej.

Tematyka kontroli mieści się w jednym z głównych obszarów badań kontrolnych w 2010 r. – „Planowanie przestrzenne; budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury”.

1.3. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działań organów Miasta Tomaszowa Mazowieckiego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy w latach 2005-2009.

Głównymi zagadnieniami objętymi tematyką kontroli były:

- sporządzanie i uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- dokonywanie zmian zagospodarowania terenu w drodze ustalenia warunków zabudowy.

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego (Urząd) i Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim (Starostwo), na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej

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

„ustawą o NIK”. Zgodnie z art. 5 ust. 2 powołanej ustawy, kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Badaniami kontrolnymi objęto okoliczności uchwalenia i podjęcia (wybranych na podstawie otrzymanych informacji sygnalizujących występowanie nieprawidłowości), uchwał Rady Miejskiej w Tomaszowie Maz., decyzji Prezydenta Miasta Tomaszowa o warunkach zabudowy oraz decyzji Starosty Tomaszowskiego o pozwoleniach na budowę. Powyższe dokumenty miały zasadnicze znaczenie dla sposobu gospodarowania przestrzenią miejską, a także decydowały o tempie i kierunkach rozwoju Miasta. Dotyczyły one w szczególności uchwały o zatwierdzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego całego obszaru Tomaszowa Maz., uchwały o zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy znacznej części centrum miasta oraz decyzji o zabudowie terenu wielorodzinnymi budynkami mieszkalnymi.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 12 listopada 2009 r. do 1 marca 2010 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia², pod względem legalności, rzetelności i gospodarności, działania zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego Gminy Miasta Tomaszowa Mazowieckiego w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie Tomaszowa Mazowieckiego. Powyższą ocenę uzasadnia przede wszystkim nieprzestrzeganie zasad oraz trybu sporządzania i uchwalania podstawowych aktów planistycznych – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego (studium) i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego (plan miejscowy). Nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, w tym nierówne traktowanie inwestorów wobec prawa, stwierdzono także w toku określania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Skutkowało to długotrwałością postępowań administracyjnych, ograniczającą rozwój inwestycji w mieście.

Negatywnie oceniono także, pod względem legalności, wydanie przez Starostę Tomaszowskiego decyzji o pozwoleniu na budowę wybranych obiektów budowlanych.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Sporządzenie i uchwalenie w dniu 5 października 2005 r. planu miejscowego Miasta Tomaszowa Mazowieckiego nastąpiło z naruszeniem procedur określonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, zwanej dalej „ustawą o planowaniu”. Równocześnie, przyjęte w nim wskaźniki nie obejmowały istotnych parametrów nowej zabudowy (m.in. wielkości i wysokości obiektów), co ograniczało w okresie obowiązywania planu (5 stycznia 2006 r. – 21 lutego 2008 r.) rozwój inwestycji w Tomaszowie Maz. Powyższe powody stały się podstawą do stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności omawianego dokumentu, na którego sporządzenie samorząd Miasta wydał 186 tys. zł. W tej sytuacji, koszty poniesione na nierzetelnie sporządzony i nielegalnie uchwalony plan, należy zakwalifikować do wydatków niegospodarnych.

² Ocena w skali czterostopniowej (pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami i negatywna)

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

W konsekwencji, Tomaszów Mazowiecki został pozbawiony podstawowego aktu prawa miejscowego, regulującego m.in. sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenów miejskich.

W ocenie NIK, na powyższy stan wpłynęła nierzetelna praca Wydziału Rozwoju Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu (WRPiGN) oraz radcy prawnego Urzędu, a także działalność Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, która pozytywnie zaopiniowała projekt planu miejscowego.

Koszt dalszych prac planistycznych, mających doprowadzić do opracowania kolejnego projektu planu miejscowego w terminie umownym do końca I półrocza 2010 r., ma wynieść prawie 596 tys. zł. (str. 16-18).

2.2.2. Nierzetelne działanie WRPiGN i niewystarczający nadzór nad jego działalnością przyczyniły się także do:

- podjęcia przez Radę Miejską, na przestrzeni 15 miesięcy (w latach 2008-2009), dwóch uchwał w tej samej sprawie (uchylenia powołanego wyżej planu miejscowego z 5 października 2005 r.) - (str. 18).
- uchwalenia przez Radę Miejską w dniu 27 maja 2009 r. zmiany studium Tomaszowa Maz. z istotnym naruszeniem trybu sporządzania tego dokumentu. Stało się to powodem stwierdzenia przez organ nadzoru (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego, podtrzymane następnie przez właściwy sąd administracyjny) nieważności uchwały o przyjętym dokumencie planistycznym (str. 19).
- podjęcie przez Radę Miejską w dniu 27 maja 2009 r. uchwały w sprawie planu miejscowego terenu położonego przy ul. Barlickiego, która została unieważniona przez organ nadzoru (str. 19).

2.2.3. W latach 2008-2009 (do 30 listopada) na 406 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (stanowiących podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku braku planu miejscowego), 275 decyzji (68%) wydano z przekroczeniem – określonego w art. 35 § 3 Kpa – terminu dwumiesięcznego.

Na długotrwałość postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy wpływało m.in. nieprzestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o planowaniu, skutkujące niekiedy niezasadną odmową wydania decyzji o warunkach zabudowy (str. 20-21).

2.2.4. Ustalenie w dniu 12 stycznia 2009 r. przez Zastępcę Prezydenta Miasta warunków zabudowy dla kompleksu handlowo-usługowego przy ul. Barlickiego w Tomaszowie Maz. nastąpiło po dwukrotnym stwierdzeniu nieważności przez

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim poprzedniej decyzji w tej sprawie, co w ocenie NIK, należy uznać za przejaw lekceważenia obowiązującego prawa (str. 21-22).

2.2.5. Decyzja o warunkach zabudowy dla dwóch budynków wielorodzinnych przy ul. Nowowiejskiej w Tomaszowie Maz. z dnia 4 grudnia 2008 r., została wydana przez organ wykonawczy Miasta (Naczelnika WRPiGN, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta) niezgodnie z art.61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu (str. 23-24).

Również zatwierdzony w dniu 23 kwietnia 2009 r. przez byłego Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa (działającego z upoważnienia Starosty Tomaszowskiego) projekt budowlany powyższych budynków nie spełniał – wbrew art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, zwanej dalej „Prawem budowlanym” - wymagań określonych w obowiązującej w czasie wydania pozwolenia na budowę, decyzji o warunkach zabudowy (str. 24-25).

W ocenie NIK, okoliczności wydania decyzji o warunkach zabudowy dla wymienionych wyżej budynków mieszkalnych wskazują na możliwość występowania w tym zakresie zjawisk o charakterze korupcyjnym (str. 25-26).

2.2.6. W toku ustalania warunków zabudowy dla handlowych obiektów wielkopowierzchniowych oraz jednorodzinnych budynków mieszkalnych organ wykonawczy Miasta nie zawsze przestrzegał zasady równego traktowania inwestorów wobec prawa, co jest sprzeczne z – wynikającym z art. 8 Kpa – wymogiem praworządnego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw przez organy administracji publicznej (str. 22-23 i 27-28).

2.2.7. Wydanie pozwoleń na budowę stacji gazowej przy ul Krańcowej w Tomaszowie Maz. (decyzja z 13 lipca 2006 r.) oraz pawilonu handlowego przy ul. Mościckiego (decyzja z 20 września 2006 r.) nastąpiło z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego i Kpa. Decyzje te wydał, działając z upoważnienia Starosty Tomaszowskiego, Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa (str.28-29).

2.2.8. Starosta Tomaszowski nie dopełnił obowiązku opracowania powiatowego programu opieki nad zabytkami, którego celem jest m.in. zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania (str. 29).

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

2.2.9. Prowadzone przez Urząd rejestry lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy nie były zgodne z obowiązującymi wzorami (str. 30).

2.2.10. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości (koszt sporządzenia projektów planu miejscowego i zmiany studium) uszczupliły środki finansowe Miasta w wysokości 217 tys. zł (str. 17).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Niniejsza kontrola doraźna objęła problematykę planowania przestrzennego tylko w jednym z większych miast województwa łódzkiego, co nie pozwala na uogólnienie zawartych w informacji uwag i ocen, a zwłaszcza na sformułowanie wniosków o charakterze systemowym. Charakterystyczna jest jednak powtarzalność stwierdzonych nieprawidłowości z ustaleniami kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach przez NIK. Wyniki kontroli związanych z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego⁵, wskazywały bowiem na:

- niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost powierzchni obszarów gmin, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, skutkujący wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji,
- niesprzyjające warunki dla prawidłowego gospodarowania przestrzenią i efektywnego realizowania inwestycji, spowodowane brakiem planów miejscowych, które były zastępowane decyzjami o warunkach zabudowy,
- dowolność w podejmowaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, będąca jednym z mechanizmów korupcjogennych.

Dla wyeliminowania stwierdzonych w trakcie omawianej kontroli nieprawidłowości niezbędna jest pełna i efektywna realizacja wynikających z niej wniosków, dotyczących w szczególności:

- wprowadzenia systemu bieżącej kontroli i nadzoru nad realizacją zadań związanych z planowaniem przestrzennym, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania zasady równości inwestorów wobec prawa,

⁵ Kontrola P/06/107 „Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji
Kontrola I/08/003 „Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę”

- rzetelnego przygotowywania i weryfikowania projektów uchwał w sprawach gospodarowania przestrzenią miejską,
- objęcia problematyki związanej z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym wnikliwą kontrolą Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski wynikające z niniejszej kontroli do Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, Rady Miejskiej w Tomaszowie Maz., Starosty Tomaszowskiego oraz Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim. Powyższe wnioski oraz sposób ich realizacji omówiono szczegółowo w punkcie 4.2 niniejszej informacji.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w gminie, poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulują przepisy rozdziału 2 ustawy o planowaniu⁶.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Studium określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1). O przystąpieniu do sporządzania studium decyduje rada gminy, podejmując stosowną uchwałę, a jego opracowanie powierzono wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi (dalej „wójtowi”). Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4), ale samo studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5).

W art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu ustalono zakres zagadnień objętych studium, w tym określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży⁷ powyżej 2000 m² (art. 10 ust. 2 pkt 8)⁸.

Kolejność czynności, jakie powinny zostać podjęte przez wójta, po przyjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określono w art. 11 ustawy o planowaniu. Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, które zostały nieuwzględnione w toku sporządzania projektu studium (art. 12 ust. 1). Wójt przedstawia wojewodzie uchwałę rady wraz z załącznikami (tekst i rysunek studium, rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag oraz dokumentacja prac planistycznych) w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 12 ust. 2).

⁶ Patrz przypis 1.

⁷ Pojęcie powierzchni sprzedaży zdefiniowano w art. 2 pkt 19 ustawy o planowaniu.

⁸ W okresie od 18 września 2007 r. do 11 lipca 2008 r. obowiązywało ograniczenie powierzchni do 400 m², na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880). Ustawa ta utraciła moc z dniem 11 lipca 2008 r. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 803).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalany jest w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podejmuje rada gminy (art. 14 ust. 1). Uchwałę tę rada podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta (art. 14 ust. 4). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8).

Wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1). Obowiązkowy zakres planu miejscowego określono w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu, w którym wymieniono m.in. granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²⁹. Wymagany zakres projektu planu miejscowego podany został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁰.

Kolejność czynności podejmowanych przez wójta przy sporządzaniu projektu planu miejscowego określono w art. 17 ustawy o planowaniu. Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian (art. 19 ust. 1). Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu (art. 20 ust.1). Wójt gminy przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu planu miejscowego, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa (art. 20 ust. 2).

Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1).

⁹ Patrz przypis 1.

¹⁰ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

W przypadku braku planu miejscowego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze **decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2).

Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy (art. 59 ust. 1). Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków wymienionych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Pierwszy z tych warunków stanowi, że co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (art. 61 ust. 1 pkt 1).

Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹.

Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

- w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo

¹¹ Dz. U. Nr 164, poz. 1588

- w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany (art. 62 ust. 1).

Jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu (art. 62 ust. 2).

2. Obowiązki i zasady działania organów administracji w procesach budowlanych zostały ustalone w ustawie Prawo budowlane¹². W szczególności do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej należy m.in. nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego, a w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanie decyzji administracyjnych określonych powołaną ustawą (art. 81 ust. 1 pkt 1 lit a i pkt 2). Na podstawie art. 80 ust. 1 Prawa budowlanego organami administracji architektoniczno-budowlanej są starosta, wojewoda i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto m.in. złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 32 ust. 4 pkt 1). Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in. decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 33 ust. 2 pkt 3). Projekt budowlany powinien spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 34 ust. 1). Do obowiązku organu administracji architektoniczno-budowlanej należy – na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego – sprawdzenie przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zgodności projektu budowlanego z m.in. ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu.

¹² Patrz przypis 2.

3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne

Według Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania w końcu 2007 r. w Polsce obowiązywało ponad 37 tys. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹³. Udział całkowitej powierzchni kraju, pokrytej obowiązującymi planami, wyniósł 24,2% i wzrósł w stosunku do 2006 r. o 2,2 punktu procentowego. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, będących ustanowionym przez organ uchwałodawczy gminy podstawowym instrumentem prawnym kształtowania przestrzeni, stanowi istotną przeszkodę w projektowaniu i realizacji inwestycji, co ogranicza rozwój obszarów miejskich i wiejskich. W przypadku braku takiego instrumentu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, którą wydaje organ wykonawczy gminy. Rozwiązanie to, znacznie wydłuża procesy inwestycyjne (istnieje prawna możliwość zawieszenia postępowania na okres 12 miesięcy, a w niektórych przypadkach nawet bezterminowo) i tym samym zwiększa ich koszty, a także może wywoływać konflikty społeczne.

Na znaczenie planowania przestrzennego dla rozwoju jednostki terytorialnej zwraca uwagę prof. Jerzy Regulski¹⁴, który podkreśla, że dobrze zbudowane plany miejscowe „ułatwiają inwestycje”, a „stabilny plan gwarantuje stabilność warunków na danym obszarze, co dla każdego inwestora ma podstawowe znaczenie.” Zatwierdzony plan miejscowy „określa jasno prawa właściciela i ograniczenia, jakim będzie podlegać zabudowa. Wreszcie istnienie planów ogranicza uznaniowość decyzji administracyjnych, eliminując możliwości korupcyjne.”

¹³ Wspólnota nr 11 z 14 marca 2009 r.

¹⁴ Komentarz do raportu „Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa Prawa” – www.sprawnepanstwo.pl

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1.1. Rada Miejska w Tomaszowie Maz. podjęła w dniu 5 października 2005 r. uchwałę nr XLV/411/05), na podstawie której dokonała zmian w przedstawionych do uchwalenia projektach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego. Następnie, w tym samym dniu Rada zatwierdziła (uchwałę nr XLV/413/05) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Maz., w wersji nieuwzględniającej uchwalone wcześniej zmiany.

Przed uchwaleniem planu miejscowego nie przystąpiono do ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu (m.in. do uzyskania stosownych opinii i uzgodnień zmian projektu planu), co było sprzeczne z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu. Powyższe naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego stanowiło jedną z podstaw stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nieważności uchwały nr XLV/413/05 i tym samym planu miejscowego (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2007 r.). Podjęcie w tym samym dniu (5 października 2005 r.) omawianych uchwał, co praktycznie uniemożliwiało uzgodnienie i wprowadzenie uchwalonych zmian do planu miejscowego, było zgodne z ustalonym przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim porządkiem obrad Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim. Przesłuchany w charakterze świadka Przewodniczący zeznał m.in., że „nikt nie wyjaśnił, jakie mogą być konsekwencje uchwalenia tych dokumentów w takiej kolejności, jak zakładał porządek obrad. A jeśli nawet były proponowane inne konkretne rozwiązania, to traktowane były podejrzliwie. Dodatkowo Rada nie chciała być posądzona o opieszałość i zatwierdziła te dokumenty na jednej sesji. Koniec kadencji nacechowany był przepychanką między Radą a Prezydentem. Z perspektywy czasu oceniam, że przy tak trudnej i złożonej procedurze należało zatrudnić jednak niezależnego eksperta, czy doradcę.”

Powyższe zeznanie potwierdza, przeprowadzona przez kontrolerów NIK, analiza protokołu z XLV sesji Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego odbytej w dniu 5 października 2005 r., z której wynika, że obecny na niej radca prawny Urzędu nie wskazywał na niezgodność przyjętej procedury z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu.

W uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2007 r. WSA w Łodzi stwierdził m.in., że Rada Miejska „uchwalając miejscowy plan w brzmieniu nie uwzględniającym uchwały

nr XLV/411/05 i ignorując tym samym ową uchwałę, zachowała się w sposób, który wymyka się wszelkim racjonalnym ocenom.”

WSA w Łodzi wskazał także na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego z 5 października 2005 r., uznając iż nieokreślenie w nim m.in. wielkości obiektów i ich wysokości uniemożliwiało wydawanie w oparciu o postanowienia tego planu pozwoleń na budowę wielu inwestycji. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wkrótce po uchwaleniu planu miejscowego (styczeń – marzec 2006 r.) do Urzędu wpłynęło 137 wniosków, w tym 50 dotyczących zmiany przyjętych w nim wskaźników kształtowania nowej zabudowy, ograniczających inwestowanie na terenach objętych planem. Krytyczne uwagi do ustaleń planu zgłosiły także miejscowe biura projektowe i geodezyjne oraz rzeczoznawcy majątkowi, wskazując m.in. na wyłączenie „z wszelkiego rodzaju inwestycji budowlanych poza bieżącymi remontami” ponad 90% nieruchomości.

3.2.1.2. Koszty sporządzenia projektów planu miejscowego i zmiany studium z 5 października 2005 r. wyniosły 185.770,76 zł, w tym wynagrodzenie projektanta - 179.950 zł.

Na podstawie umowy z dnia 9 lutego 2007 r. kolejna firma projektowa opracowała projekt zmiany planu miejscowego z 5 października 2005 r., uwzględniający otrzymane uwagi i wnioski. Po uzyskaniu opinii i uzgodnień, zgodnie z art.17 pkt 6 i 7 ustawy o planowaniu oraz po wyłożeniu projektu do publicznego wglądu (art.17 pkt 10), Rada Miejska rozpatrzyła w dniu 16 stycznia 2008 r. zgłoszone, ale nieuwzględnione przez Prezydenta Miasta uwagi do omawianego dokumentu. W związku z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2007 r., stwierdzającym nieważność planu miejscowego z 5 października 2005 r., Rada Miejska nie uchwaliła zmian w powyższym dokumencie. Za wykonany projekt zmiany planu wykonawca otrzymał wynagrodzenie, zgodne z zawartą umową, w wysokości 31.720 zł.

Do sporządzenia kolejnego planu miejscowego Tomaszowa Mazowieckiego, przystąpiła firma arch. P.S. W zawartej w dniu 12 grudnia 2008 r. umowie ustalono termin zakończenia prac do 12 stycznia 2010 r. oraz wynagrodzenie brutto w wysokości 305.000 zł (250.000 zł netto). Materiałem wyjściowym do opracowania planu był m.in. wymieniony wyżej projekt zmiany planu. Pismami z 14 maja 2009 r. 16 czerwca 2009 r. i 30 czerwca 2009 r. firma arch. P. S. poinformowała Urząd o „ogromnej ilości niedopuszczalnych wad” w otrzymanym projekcie zmiany planu. Wśród wad tych wymieniono m.in. nieaktualne podkłady geodezyjne oraz rozwiązania komunikacyjne, nieuwzględnienie wielu istniejących obiektów, poprowadzenie linii rozgraniczających

tereny w błędnej lokalizacji w stosunku do stanu własności oraz stosowanie niezgodnej z prawem klasyfikacji przeznaczenia terenu. W wyniku przeprowadzonych z firmą arch. P. S. negocjacji, zawarte zostały dwie umowy na wykonanie robót uzupełniających i dodatkowych, w których łączne wynagrodzenie projektanta ustalono na kwotę 259.250 zł (85% wynagrodzenia ustalonego w umowie z 12 grudnia 2008 r.). Obie umowy zostały zrealizowane w dniu 28 października 2009 r., tj. przed upływem terminów umownych.

W związku z koniecznością wykonania prac dodatkowych i uzupełniających, zmieniono także końcowy termin opracowania planu miejscowego Tomaszowa Maz. na 30 czerwca 2010 r.

Zarówno projekt planu miejscowego z 5 października 2005 r., jak i projekt zmiany tego planu, pomimo tak wielu wad, uzyskały pozytywne opinie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Jako nierzetelne oceniono także funkcjonowanie ówczesnego Wydziału Rozwoju Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu, który dopuścił do odebrania i wypłaty wynagrodzenia autorom powyższych dokumentów planistycznych. Do czasu kontroli NIK, Urząd nie zgłaszał roszczeń wobec wykonawców wadliwie opracowanych dokumentów planistycznych.

W złożonym w toku kontroli wyjaśnieniu Prezydent Miasta, powołując się na odpowiednie postanowienia umowy z 9 lutego 2007 r., zauważył, że „roszczenie o naprawienie ewentualnych szkód ... nie uległo jeszcze przedawnieniu.”

3.2.2. W latach 2008-2009 Rada Miejska w Tomaszowie Maz. podjęła dwie uchwały (w dniu 27 lutego 2008 r., a następnie 27 maja 2009 r.) w sprawie uchylenia, wymienionej wcześniej, uchwały nr XLV/411/05 z dnia 5 października 2005 r. Na bezprzedmiotowość ponownej uchwały w tej samej sprawie zwrócił uwagę dopiero Wojewoda Łódzki, kontrolując jej legalność. W wyjaśnieniu Prezydent Miasta stwierdził, że projekt uchwały z dnia 27 maja 2009 r. „przyjął działając w zaufaniu do pracownika go przygotowującego.”

Zdaniem NIK, dopuszczenie do powyższej sytuacji należy wiązać z nierzetelną pracą i niewystarczającym nadzorem nad komórką Architekta Miasta, która przygotowała projekt i uzasadnienie uchwały z dnia 27 maja 2009 r.

3.2.3. Uchwałą nr XLI/376/09 z dnia 27 maja 2009 r. Rada Miejska w Tomaszowie Mazowieckim uchwaliła zmianę studium, obejmującego cały obszar administracyjny miasta. W ocenie Wojewody Łódzkiego (rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 3 lipca 2009 r.) - w toku prac planistycznych nad zmianą studium m.in. nie dopełniono obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania prognozy oddziaływania na środowisko i o jego przedmiocie (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r.) oraz posłużono się nieaktualnym opracowaniem ekofizjograficznym, co stanowiło naruszenie art. 72 Prawa ochrony środowiska, w związku z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. Stanowisko Wojewody Łódzkiego o stwierdzeniu nieważności uchwały nr XLI/376/09 podtrzymał WSA w Łodzi (wyrok z 14 października 2009 r.).

W dniu 18 grudnia 2009 r. Rada Miejska w Tomaszowie Maz. podjęła uchwałę nr LI/445/09 w sprawie uchwalenia zmiany studium. Wcześniej sporządzono aktualną dokumentację ekofizjograficzną oraz podano do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do opracowywania aktualizacji prognozy oddziaływania na środowisko.

3.2.4. W dniu 27 maja 2009 r. Rada Miejska podjęła uchwały: o zmianie studium (uchwała nr XLI/376/09 omówiona w punkcie 3.2.3. informacji), a także w sprawie stwierdzenia zgodności planu miejscowego terenu położonego w rejonie ul. N. Barlickiego (uchwała XLI/377/09) oraz o planie miejscowym dla powyższego terenu (uchwała nr XLI/378/09). Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 lipca 2009 r. Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność uchwały nr XLI/378/09 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania rejonu ul. N. Barlickiego. W uzasadnieniu stwierdzono, że w związku z rozstrzygnięciem unieważniającym uchwałę nr XLI/376/09 w sprawie zmiany studium, uchwalony plan nie spełniał wymogu zgodności ze studium, określonego w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu. Wojewoda Łódzki stwierdził ponadto nieaktualność opracowania ekofizjograficznego z 1995 r., uznając naruszenie tym samym art. 72 Prawa ochrony środowiska, w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

W dniu 7 stycznia 2010 r. (m.in. po opracowaniu aktualnego opracowania ekofizjograficznego oraz sporządzeniu aktualizacji prognozy oddziaływania na środowisko) Rada Miejska w Tomaszowie Maz. uchwaliła plan miejscowy dla rejonu ul. N. Barlickiego (uchwała nr LII/451/2010).

3.2.5. Utrata mocy planu miejscowego z 5 października 2005 r., będącego bezpośrednią podstawą do wydawania pozwoleń na budowę, spowodowała wydłużenie czasu trwania postępowań administracyjnych, poprzedzających rozpoczęcie wielu inwestycji budowlanych. Stwierdzono bowiem – na podstawie prowadzonego przez Urząd rejestru decyzji o warunkach zabudowy - że w latach 2008-2009 (do grudnia) na 406 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (stanowiących podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku braku planu miejscowego), 275 decyzji (68%) wydano z przekroczeniem - określonego w art. 35 § 3 Kpa – okresu dwumiesięcznego.

W dwóch skrajnych przypadkach termin ten przekraczał nawet 15-16 miesięcy, przy czym inwestorzy nie byli informowani pisemnie – na podstawie art. 37 Kpa – o przyczynach zwłoki. Wyjaśniając przyczyny tak znacznych opóźnień, Prezydent Miasta stwierdził, że były one spowodowane pracami koncepcyjnymi nad projektowaną ulicą, której linie rozgraniczające miały wpływ na ustalenie warunków zabudowy dla projektowanych inwestycji, natomiast inwestorzy byli informowani telefonicznie i ustnie „o przyczynach przedłużających termin załatwienia sprawy.” Kontrola NIK wykazała jednak, że w dokumentacji powyższych spraw brak było dokumentów – wymaganych na podstawie art. 14 § 2 Kpa – potwierdzających ustne załatwienie sprawy.

Na długotrwałość postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy inwestycji istotny wpływ miało nieprzestrzeganie przez Urząd obowiązujących w tym zakresie przepisów, skutkujące niekiedy niezasadną odmową wydania decyzji o warunkach zabudowy.

W latach 2008-2009 (do 30 listopada) spośród 8 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy, SKO w Piotrkowie Tryb. uchyliło 3 decyzje i przekazało sprawy do ponownego rozpoznania.

Stwierdzono m.in., że decyzjami z dnia 21 maja 2009 r. Naczelnik WRPiGN odmówił ustalenia warunków zabudowy w sprawach: rozbudowy zakładu garmazeryjnego i legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu handlowego na cele produkcyjne. SKO w Piotrkowie Tryb. uchyliło obie decyzje, zwracając organowi pierwszej instancji uwagę na potrzebę rozpatrzenia wszystkich argumentów podniesionych przez inwestora.

Ustalenia kontroli NIK wskazały także na inne nieprawidłowości, wydłużające czas ustalenia lokalizacji dla projektowanych inwestycji. I tak:

- a) decyzją z dnia 19 sierpnia 2009 r. Architekt Miasta działając z upoważnienia Prezydenta Miasta, ustaliła warunki zabudowy terenu przy ul. Cegielnianej 43, w skład którego wchodziła m.in. działka nr 243. Wydanie powyższej decyzji nastąpiło z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu, ponieważ warunki zabudowy działki nr 243 zostały już wcześniej określone w obowiązującym planie miejscowym (uchwała Rady Miejskiej nr 684/2001 z 28 listopada 2001 r.). W wyjaśnieniu Prezydent Miasta stwierdził, że nastąpiło to przez omyłkę, która została sprostowana w decyzji z dnia 12 stycznia 2010 r.;
- b) postanowieniem z dnia 2 maja 2005 r. Naczelnik WRPiGN zawiesił postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla PPHU „Na Skarpie” na rozbudowę zakładu garmazeryjnego położonego przy ul. Dąbrowskiej 5/7, o pomieszczenia socjalne i ekspedycji oraz magazyny chłodnicze. Postanowienie to zostało uznane przez SKO w Piotrkowie Tryb. za nieważne (postanowieniem z dnia 30 października 2008 r., które zostało utrzymane w mocy, po ponownym rozpatrzeniu sprawy w dniu 18 grudnia 2008 r. przez SKO w innym składzie), ponieważ wydano je z rażącym naruszeniem art. 97 § 1 pkt 4 Kpa.

3.2.6. Przedmiotem wniosku firmy S.C. z dnia 29 lutego 2008 r. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu przy ul. N. Barlickiego była budowa kompleksu handlowo-usługowego o powierzchni sprzedaży 36.000 m². Decyzją z dnia 11 czerwca 2008 r. zastępca Prezydenta Miasta ustalił warunki zabudowy powyższego terenu, określając zasady jego zagospodarowania (m.in. powierzchnia sprzedaży 400-36.000 m², usługi handlu w postaci galerii handlowych, usługi gastronomii i kultury).

Decyzją z dnia 29 września 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim stwierdziło nieważność powyższej decyzji zastępcy Prezydenta Miasta z dnia 11 czerwca 2008 r. W uzasadnieniu SKO wskazało, że w obowiązującym w tym czasie studium nie przewidziano lokalizacji w Tomaszowie Maz. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a dla ul. N. Barlickiego nie istniał plan miejscowy. Na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu, obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² (w okresie od 18 kwietnia 2007 r. do 11 lipca 2008 r.) zostały zaliczone do obszarów, dla których istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Granice terenów pod budowę powyższych obiektów powinny zostać określone, w zależności od potrzeb, w planie miejscowym (art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o planowaniu). SKO uznało, że w świetle powyższych uwarunkowań prawnych,

wielkopowierzchniowy obiekt handlowy może powstać wyłącznie na podstawie ustaleń planu miejscowego. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy powyższe stanowisko zostało podtrzymane decyzją SKO w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 29 grudnia 2008 r.

W dniu 27 października 2008 r. firma S.C. ponownie złożyła w Urzędzie wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budowy galerii handlowej o powierzchni sprzedaży 36.000 m², na nieruchomości położonej przy ul. N. Barlickiego. Decyzją z dnia 12 stycznia 2009 r. zastępca Prezydenta Miasta ustalił warunki zabudowy dla powyższego przedsięwzięcia, a następnie powiadomił firmę S.C., iż stała się ona ostateczna z dniem 2 lutego 2009 r.

W złożonym do protokołu kontroli wyjaśnieniu, zastępca Prezydenta Miasta podał m.in., że rejon ul. N. Barlickiego jest „newralgicznym obszarem miasta, wymagającym szybkich działań inwestycyjnych” ze względu na zły stan techniczny znajdujących się na nim budynków pofabrycznych. Budowa na tym obszarze galerii handlowej „byłaby inwestycją bardzo ważną dla miasta ze względów społecznych oraz podniesienia atrakcyjności miasta jako miejsca przyjaznego inwestorom.” Przy wydaniu warunków zabudowy wzięto pod uwagę powyższe okoliczności oraz opinię jednej z krakowskich kancelarii prawnych.

Kontrola NIK wykazała, że w 2008 r. dla dwóch innych handlowych obiektów wielkopowierzchniowych (o powierzchniach sprzedaży 1600 m² i do 500 m²) nie ustalono warunków zabudowy, lecz zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu, postępowania administracyjne zawieszono. W uzasadnieniu do jednego z tych postanowień (z dnia 8 lipca 2008 r.) zacytowano fragment komentarza do ustawy o planowaniu¹⁵ mówiący, że „w przypadku stwierdzenia, że wniosek inwestora dotyczy obszaru objętego obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego, nie ma innej możliwości niż zawieszenie postępowania. Niedopełnienie tego obowiązku i wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla takiego obszaru stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji.” Powołano się także na prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2008 r., w którym stwierdzono m.in., że dla wybudowania wielkopowierzchniowego obiektu handlowego „nie może być wydana przez wójta (burmistrza, prezydenta) decyzja

¹⁵ Z. Niewiadomski - Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, C.H. Beck, wydanie 2 Warszawa 2005 r.

o warunkach zabudowy (...) gdyż rozstrzygnięcie jednoosobowego organu administracji publicznej, pełniącego zasadniczo w gminie funkcję organu wykonawczego, w takim przedmiocie nie może być wystarczające.” Zdaniem NSA, postępowanie z wniosku o wydanie warunków zabudowy dla powyższego obiektu „powinno być zawieszono do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”

W świetle powyższych okoliczności NIK ocenia, że wydanie przez Zastępcę Prezydenta Miasta decyzji z dnia 12 stycznia 2009 r. o warunkach zabudowy galerii handlowej przy ul. N. Barlickiego, pomimo dwukrotnego unieważnienia przez SKO poprzedniej decyzji w tej sprawie, stanowi przejaw lekceważenia obowiązującego prawa. W omawianej sytuacji doszło także do nierównego traktowania inwestorów starających się o wybudowanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, co jest sprzeczne z wynikającym z art. 8 Kpa wymogiem praworządności i sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw przez organy administracji publicznej.

3.2.7.1. W latach 2003-2007 Zarząd Powiatu w Tomaszowie Maz. występował pięciokrotnie do Prezydenta Miasta Tomaszowa Maz. z wnioskami o uwzględnienie w projektach studium i planu miejscowego (a po uchwaleniu planu miejscowego o dokonanie w nim stosownych zmian), rozwiązań umożliwiających wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej na działce nr X, położonej przy ul. Majowej i Nowowiejskiej. Powyższe wnioski były odrzucane, ponieważ, jak wynikało to m.in. z tekstu studium z 5 października 2005 r., działka nr X znajdowała się na terenie bezpośrednio przyległym do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego doliny rzeki Wolbórki, będącej głównym korytarzem ekologicznym miasta, w obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią. Odpowiedzi odmownej w tej sprawie udzielono także firmie EI, której Prezesem Zarządu jest Przewodniczący Rady Miejskiej Tomaszowa Maz. obecnej kadencji. Uzasadniając powyższe stanowisko, Zastępca Prezydenta Miasta stwierdził w piśmie z 31 października 2007 r., że omawiana działka położona jest „na terenie niewłaściwym dla realizacji mieszkalnictwa wielorodzinnego” i wskazał m.in. iż jest to naturalna dolina Wolbórki, która nie może podlegać „zmianom stosunków wodnych (...)” oraz „nie może być przegradzana wysoką zabudową (...)”

W dniu 4 grudnia 2008 r. Naczelnik Wydziału Rozwoju Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu (Naczelnik WRPiGN), działając z upoważnienia Prezydenta Miasta, wydał decyzję o warunkach zabudowy dla firmy EI. Przedmiotem decyzji była budowa dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, zlokalizowanych na działce

nr Y przy ul. Nowowiejskiej (poprzednio działka nr X). Z załączonej do powyższej decyzji analizy funkcji oraz cech zabudowy wynikało, że „podstawę dla wyznaczenia parametrów planowanych budynków wielorodzinnych stanowiły bloki usytuowane w północno-zachodniej części obszaru analizowanego, do których nowa inwestycja nawiązuje funkcją (...)”. Według części graficznej analizy były to jedyne budynki wielorodzinne zlokalizowane w obszarze analizowanym, ale położone na działkach dostępnych z ul. Nadrzecznej (ulicy przebiegającej z drugiej strony rzeki Wolbórki, krzyżującej się z ul. Nowowiejską). Pozostałą zabudowę stanowiły obiekty sportowe (stadion sportowy), oświaty (ośrodek szkolno-wychowawczy), mieszkalnictwa jednorodzinnego oraz tereny rekreacji i wypoczynku (ogródki działkowe).

Usytuowanie budynków wielorodzinnych przy ul. Nadrzecznej stanowiło także podstawę do wyznaczenia linii zabudowy od ul. Nowowiejskiej, a ich gabaryty i geometria dachów posłużyły do ustalenia m.in. wysokości całkowitej, wysokości elewacji frontowych i kąta nachylenia połaci dachowych (50 – 60%).

NIK nie podzieliła przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska Prezydenta Miasta, iż wydanie wymienionej wyżej decyzji o warunkach zabudowy nastąpiło zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu. Na podstawie powołanego przepisu wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku spełnienia m.in. warunku, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Tymczasem wydanie omawianej decyzji oparto na analizie istniejącej zabudowy działki, dostępnej z innej drogi publicznej niż działka nr Y.

3.2.7.2. Decyzją nr 190/09 z dnia 23 kwietnia 2009 r. były Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa (Naczelnik W AiB), działając z upoważnienia Starosty Tomaszowskiego, zatwierdził projekt budowlany i udzielił firmie EI pozwolenia na budowę - wymienionych w punkcie 3.2.7.1. niniejszej informacji - dwóch budynków mieszkalnych (łącznie 112 lokali mieszkalnych). Zatwierdzony projekt budowlany przewidywał ogrzewanie za pomocą miejskiej sieci ciepłej i zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 3a Prawa budowlanego, zawierał m.in. warunki przyłączenia do tej sieci obu budynków, wystawione przez dostawcę energii ciepłej. Tymczasem, według załączonych do wniosku inwestora decyzji o warunkach zabudowy

z dnia 4 grudnia 2008 r. i jej zmiany z dnia 6 marca 2009 r., ich zaopatrzenie w ciepło do celów ogrzewczych miało nastąpić z projektowanej kotłowni gazowej.

Projekt budowlany nie spełniał zatem – wbrew art. 34 ust. 1 Prawa budowlanego - wymagań określonych w obowiązującej w czasie wydania pozwolenia na budowę, decyzji o warunkach zabudowy.

Starosta Tomaszowski wyjaśnił, iż ogrzewanie omawianych budynków z sieci miejskiej było wynikiem decyzji Prezydenta Miasta Tomaszowa Maz. z dnia 6 marca 2009 r., zmieniającej na wniosek inwestora „parametry” obu obiektów. Kontrola NIK nie potwierdziła tego stanowiska, ponieważ decyzją z dnia 6 marca 2009 r. zmieniono poprzednie warunki zabudowy tylko w zakresie ich gabarytów i kąta nachylenia dachu.

Z ustaleń kontroli NIK wynika natomiast, że decyzja o warunkach zabudowy z dnia 4 grudnia 2008 r. była zmieniana dwukrotnie, tj. 6 marca 2009 r. i 15 kwietnia 2009 r. W decyzji z 15 kwietnia 2009 r. dopuszczono wprawdzie zaopatrzenie omawianych budynków w energię ciepłą z sieci miejskiej, ale stała się ona ostateczna 29 kwietnia 2009 r., tj. w szóstym dniu po wydaniu pozwolenia na budowę.

3.2.7.3. Starostwo sprzedało w dniu 5 października 2007 r. firmie EI działkę nr Y (wykorzystaną do budowy dwóch budynków mieszkalnych wymienionych w punkcie 3.2.7.1.informacji), w drodze przetargu nieograniczonego ustnego. Powyższa działka (o powierzchni 1,1202 ha) została sprzedana za cenę 293.270 zł (26,18 zł/m²). W operacie szacunkowym z dnia 3 sierpnia 2007 r. wartość tej nieruchomości została ustalona w wysokości 238.000 zł. W tym czasie obowiązywał jeszcze plan miejscowy z 5 października 2005 r., który na terenie omawianej działki nie przewidywał funkcji mieszkaniowej, a wnioski Starosty Tomaszowskiego w sprawie dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej były odrzucane (patrz – punkt 3.2.7.1. informacji).

Według informacji Prezydenta Miasta Tomaszowa Maz., przedstawionej Zarządowi Powiatu Tomaszowskiego w piśmie z dnia 9 listopada 2009 r., w latach 2007–2008 Miasto Tomaszów Maz. sprzedało działki w podobnym terenie pod zabudowę mieszkaniową za 102-123 zł/m², natomiast pod zabudowę usługową za 136-137 zł/m².

Wyjaśniając tak znaczną różnicę pomiędzy cenami sprzedaży działki nr Y i działek sprzedawanych przez Miasto Tomaszów Maz. - Starosta Tomaszowski stwierdził m.in., że ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wartość działki nr Y „według mojej oceny była adekwatna do warunków technicznych wynikających z położenia działki, jak i do uwarunkowań wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego.” Zgodnie z powyższym planem „znikoma część przedmiotowej nieruchomości mogła

być zabudowana z uwagi na wyznaczoną nieprzekraczalną linię zabudowy, pozostała część nieruchomości obniżona w stosunku do pozostałego terenu o 2–3 m nie mogła być zabudowana zgodnie z planem. O właściwej cenie za w/w nieruchomość świadczy fakt, że pięć prób podejmowanych wcześniej nie doprowadziły do jej sprzedaży z uwagi na brak nabywców, co wynikało prawdopodobnie z ustalonej ceny do przetargu, jak i ograniczeń wynikających z ustaleń planu. Nieruchomości sprzedawane przez miasto, w tym samym okresie nie miały ograniczeń co do zabudowy, zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego przeznaczone były pod zabudowę mieszkaniową, posiadały dogodny dostęp do drogi publicznej oraz miały zabezpieczony dostęp do mediów.”

W ocenie NIK, przedstawione wyżej okoliczności wskazują, że wydaniu decyzji o warunkach zabudowy dla omawianych budynków mieszkalnych, mogły towarzyszyć zjawiska o charakterze korupcyjnym.

3.2.8.1. W dniu 20 września 2005 r. Naczelnik WRPiGN ustalił firmie EI warunki zabudowy dla budowy obiektu handlowo-magazynowego przy ul. Wysokiej 2/4. W powyższej decyzji ustalono m.in., że ścieki sanitarne z obiektu zostaną odprowadzone do miejskiej sieci kanalizacyjnej, poprzez – jak to wynika z mapy załączonej do wniosku o wydanie decyzji – ponad 150 metrowy projektowany kanał sanitarny, biegnący w ul. Wysokiej. Do dnia ustalenia warunków zabudowy inwestor nie spełnił wymogu określonego w art. 61 ust. 5 ustawy o planowaniu, tj. nie przedłożył umowy z Zakładem Gospodarki Wodnej i Kanalizacji w Tomaszowie Maz. (ZGWiK), gwarantującej wykonanie sieci kanalizacyjnej dla potrzeb omawianego zamierzenia budowlanego. W wyjaśnieniu Naczelnik WRPiGN podał m.in., iż uznał za wystarczający proponowany przez inwestora sposób odprowadzania ścieków i nie wymagał potwierdzenia tego rozwiązania przez właściciela sieci kanalizacyjnej. Tymczasem, ze względu na stwierdzony przez ZGWiK brak możliwości odbioru ścieków przez sieć miejską, w grudniu 2005 r. doszło do zmiany warunków zabudowy (przewidziano bezodpływowy zbiornik ścieków).

W ocenie NIK, brak powyższej umowy z ZGWiK – w świetle art.61 ust.1 pkt 3 w związku z art. 61 ust. 5 ustawy o planowaniu – nie dawał podstaw do wydania decyzji o warunkach zabudowy wymienionemu wyżej inwestorowi.

Kontrola NIK wykazała ponadto, iż decyzję o zmianie warunków zabudowy dla obiektu handlowo-magazynowego w zakresie sposobu odprowadzania ścieków z dnia 19 grudnia 2005 r., podpisaną przez zastępcę Prezydenta Miasta, wydano dwa dni

wcześniej niż złożony w dniu 21 grudnia 2005 r. pisemny wniosek w tej sprawie. Na powyższym wniosku sporządzono odrębną adnotację „wniosek ustny z dnia 19.12.05” z nieczytelnym podpisem.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta, powołując się na art. 35 Kpa stwierdził, że zmiany powyższych warunków dokonano w dniu złożenia przez inwestora wniosku ustnego, ponieważ możliwe było załatwienie tej sprawy bez zbędnej zwłoki. NIK zauważyła jednak, że zgodnie z art. 63 § 2 i 3 Kpa podanie ustne powinno zawierać m.in. wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz powinno być zostać przyjęte do protokołu podpisanego przez wnoszącego.

3.2.8.2. Niewystarczające uzbrojenie terenu było natomiast m.in. podstawą odmowy przez Naczelnika WRPiGN ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 15 budynków jednorodzinnych przy ul. Wilczej i Opoczyńskiej (decyzja z dnia 22 kwietnia 2009 r.). Powyższa decyzja została przez SKO w Piotrkowie Tryb. (decyzją z 27 lipca 2009 r.) uchylona i sprawę przekazano do ponownego rozpoznania. SKO stwierdziło m.in., że organ pierwszej instancji nie uzasadnił i nie udowodnił stanowiska o braku wystarczającego uzbrojenia terenu, skoro w obu ulicach znajdowała się sieć energetyczna i wodociągowa. Zdaniem SKO, nie badano także, czy inwestor zawarł z gestorem sieci umowę, o której mowa w art. 61 ust. 5 ustawy o planowaniu (stosowną umowę inwestor przedstawił w toku ponownego postępowania).

W ocenie NIK, przedstawione okoliczności załatwiania wniosków inwestora obiektu przy ul. Wysokiej i inwestora 15 budynków jednorodzinnych wskazują na nierówne traktowanie stron przez organ administracji publicznej.

3.2.9. Na kolejny przykład nierównego traktowania inwestorów wobec prawa wskazało także SKO w Piotrkowie Tryb. w toku rozpatrywania sprawy lokalizacji jednorodzinnych budynków mieszkalnych położonych przy ul. Wola Wiaderna.

Postanowieniem z dnia 22 października 2009 r. SKO w Piotrkowie Tryb. stwierdziło nieważność decyzji z dnia 9 kwietnia 2009 r. o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 18 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną i drogami, przy ul. Wola Wiaderna (decyzję wydał Naczelnik WRPiGN). W uzasadnieniu decyzji SKO wskazało m.in., że nie mogło dojść do ustalenia warunków dla powyższej inwestycji m.in. ze względu na „rażące” naruszenie art. 52 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu (ustalenie warunków dotyczyło także działki nie objętej wnioskiem inwestorów, nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia terenu leśnego na inne cele) oraz na „rażącą obrazę

zasad” określonych w § 4–8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (brak możliwości ustalenia linii zabudowy, wysokości budynków, geometrii dachów, itd., spowodowanych nieokreśleniem wzorca, do którego można by odnieść planowaną inwestycję na zasadzie kontynuacji funkcji i cech zabudowy).

W kwietniu 2009 r. Naczelnik WRPiGN wydał trzy postanowienia (jedno 21 kwietnia i dwa 28 kwietnia) o zawieszeniu na 12 miesięcy postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla kolejnych 33 budynków jednorodzinnych, położonych przy ul. Wola Wiaderna. W uzasadnieniu tych postanowień stwierdzono m.in., że na powyższym terenie znajdują się kompleksy gruntów rolnych, pozbawione budynków mieszkalnych, na których nie należy lokalizować nowej zabudowy. Na postanowienie z 21 kwietnia 2009 r. wniósł zażalenie inwestor, powołując się na wydanie – przytoczonych wyżej – warunków zabudowy z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie podobnej inwestycji, położonej przy tej samej ulicy.

SKO w Piotrkowie Tryb. podzieliło stanowisko skarżącego uznając, że „w tej sytuacji powstaje kwestia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa” i „chodzi o to aby w analogicznych sytuacjach prawnych i faktycznych zapadały rozstrzygnięcia nie różniące się. W odmiennym przypadku zmienne rozstrzygnięcia organ zobowiązany jest wyczerpująco uzasadnić.” Postanowieniem z 13 lipca 2009 r. SKO uchyliło zaskarżone postanowienie z 21 kwietnia 2009 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

3.2.10. Działaniem nielegalnym i nierzetelnym było wydanie przez Starostę Tomaszowskiego decyzji o pozwoleniu na budowę stacji gazowej oraz nieopracowanie powiatowego programu ochrony zabytków. I tak:

a) w dniu 13 lipca 2006 r. były Naczelnik W AiB, działając z upoważnienia Starosty Tomaszowskiego, wydał decyzję nr 430/06, którą zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę m.in. stacji gazowej i pomiarowej na działkach nr 1 i nr 2/1 przy ul. Krańcowej, tj. przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. W uzasadnieniu decyzji podano m.in., że „nie stwierdzono naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1” Prawa budowlanego, co oznaczało stwierdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Faktycznie natomiast, w tym czasie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Maz. z 5 października 2005 r., w którym wykluczono lokalizację takich przedsięwzięć na terenach przy ul. Krańcowej, przeznaczonych dla potrzeb budownictwa jednorodzinne. Stosowna zmianę sposobu

zagospodarowania powyższego terenu, umożliwiającą budowę na nim stacji gazowej, dokonano dopiero w dniu 1 sierpnia 2006 r. (uchwałą nr LX/503/06 Rady Miejskiej w Tomaszowie Maz), tj. po wydaniu pozwolenia nr 430/06.

W wyjaśnieniu Starosta Tomaszowski stwierdził m.in., iż biorąc pod uwagę m.in. aspekt społeczny (niedopuszczenie do ograniczenia lub utraty miejsc pracy) oraz „dysponując wiedzą, że równoległe w Urzędzie Miasta w Tomaszowie Maz. prowadzone są prace mające na celu zmianę planu miejscowego (...) w dniu 13.07.2006 r. wydano decyzję (...) w pełnej zgodności z projektem planu miejscowego, który posiadał wymagane uzgodnienia”

W ocenie NIK, wymieniony przez Starostę Tomaszowskiego projekt planu miejscowego – w świetle art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego – nie mógł stanowić podstawy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stacji gazowej przy ul. Krańcowej;

b) decyzją nr 546/06 z dnia 20 września 2006 r. były Naczelnik WAiB zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę pawilonu handlowego o powierzchni sprzedaży 1199,88 m², zaprojektowanego przy ul. Mościckiego 35. Warunkiem udzielenia decyzji było dokonanie przebudowy odcinka drogi powiatowej (fragmentu ul. Nowowiejskiej) i wzmocnienie nawierzchni ul. Majowej, przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie pawilonu. W dniu 31 lipca 2007 r. Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność decyzji nr 546/06 (w części dotyczącej nałożenia na inwestora pawilonu obowiązku dokonania przebudowy i wzmocnienia dróg powiatowych), ze względu na brak podstaw prawnych do wydawania warunkowych pozwoleń na budowę (art. 156 § 1 pkt 2 kpa).

c) Zarząd Powiatu nie sporządził – wbrew art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁶ – powiatowego programu opieki nad zabytkami. W wyjaśnieniu, Starosta stwierdził, że Zarząd, pomimo prowadzenia ciągłej analizy obowiązujących aktów prawnych „nie posiadał informacji o braku powiatowego programu ochrony nad zabytkami” i zapowiedział zlecenie takiego programu w 2010 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

3.2.11. Prowadzone przez Urząd rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy były niezgodne z wzorami określonymi w rozporządzeniu 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 publicznego¹⁷. W wyjaśnieniu Architekt Miasta zapowiedziała, że powyższe rejestry zostaną skorygowane.

¹⁷ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ostatnich latach NIK przeprowadziła dwie kontrole związane z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁸.

W analizie przedkontrolnej, obok wyników powyższych kontroli oraz materiałów załączonych do pisma posła do Parlamentu Europejskiego J. Wojciechowskiego – wzięto pod uwagę opinie i materiały przekazane w trakcie spotkania z przedstawicielami Stowarzyszenia Kupców i Przedsiębiorców Powiatu Tomaszowskiego, zorganizowanego przez Delegaturę NIK w Łodzi.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokół kontroli Urzędu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego został podpisany przez Prezydenta Miasta, po uwzględnieniu przez kontrolerów wniesionych do niego zastrzeżeń. Protokół kontroli Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim został podpisany przez Starostę Tomaszowskiego bez zastrzeżeń.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do: Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim, Starosty Tomaszowskiego oraz Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim.

Uchwałą Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Łodzi z dnia 28 kwietnia 2010 r., zgłoszone przez Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zostały oddalone w całości. Powyższa uchwała stała się ostateczna, po jej zatwierdzeniu postanowieniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 maja 2010 r.

Oceny i uwagi kontroli NIK zostały omówione na naradzie pokontrolnej, odbytej w dniu 31 marca 2010 r. w Urzędzie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego

Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego o zapewnienie przestrzegania w Urzędzie obowiązujących procedur w zakresie sporządzania projektów planów miejscowych i studium (oraz projektów ich zmian), a także wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w szczególności poprzez:

¹⁸ Patrz przypis 5

- zweryfikowanie kwalifikacji i przydatności zawodowej pracowników komórek organizacyjnych, w tym nadzoru i obsługi prawnej, zajmujących się sprawami planowania przestrzennego,
- rozważenie dalszej współpracy z autorem analizy funkcji oraz cech zabudowy, stanowiącej podstawę ustalenia warunków zabudowy działki nr Y przy ul. Nowowiejskiej,
- przeanalizowanie pracy organu doradczego – Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej – pod kątem trafności sporządzanych opinii o przedkładanych jej dokumentach planistycznych,
- objęcie wzmożonym nadzorem i kontrolą realizację zadań związanych z planowaniem przestrzennym, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania zasady równości inwestorów w prowadzonych postępowaniach.

Ponadto NIK wniosła o rozważenie możliwości dochodzenia roszczeń wobec firm projektowych z tytułu wadliwie opracowanych dokumentów planistycznych.

Niezależnie od wniosków skierowanych do Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, Izba wniosowała do Rady Miejskiej w Tomaszowie Maz. o:

- staranne weryfikowanie, zwłaszcza pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami, przedkładanych do uchwalenia projektów dokumentów planistycznych związanych z gospodarowaniem przestrzenią miejską,
- objęcie wnikliwą kontrolą działalności Prezydenta Miasta – w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹.

W wystąpieniu pokontrolnym do Starosty Tomaszowskiego NIK zwróciła się o rzetelne sprawdzanie zgodności projektów budowlanych z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z wymogami decyzji o warunkach zabudowy oraz sporządzenie powiatowego programu opieki nad zabytkami.

NIK wystąpiła także do Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim o rozważenie możliwości podjęcia stosownych postępowań w sprawach decyzji Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego o warunkach zabudowy galerii handlowej oraz budynków mieszkalnych przy ul. Nowowiejskiej w Tomaszowie Mazowieckim

¹⁹ Powołany przepis stanowi, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Z otrzymanych dotychczas odpowiedzi o realizacji wniosków pokontrolnych wynika, że:

- a) Rada Miejska w Tomaszowie Maz. na nadzwyczajnej LX sesji w dniu 11 czerwca 2010 r. podjęła uchwałę nr LX/510/10 „w sprawie udzielenia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Łodzi...” W powyższej uchwale stwierdzono m.in., że Rada Miejska „zgodziła się z wnioskami skierowanymi do Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego i Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego” oraz oczekuje od Prezydenta Miasta ich zrealizowania. Ponadto, Rada Miejska oczekuje od Prezydenta Miasta:

-wyciągnięcia konsekwencji służbowych w stosunku do pracowników, którzy doprowadzili do zaniedbań i „złamania prawa”,

-sprawozdań dotyczących praktycznego wprowadzania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK „przedstawianych na każdej sesji Rady Miejskiej zwołanej w trybie zwyczajnym.”

Rada Miejska wniosła także o zobowiązanie przez Prezydenta Miasta podległych mu urzędników do „starannego weryfikowania, zwłaszcza pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami, przedkładanych do uchwalenia Radzie Miejskiej projektów dokumentów związanych z gospodarowaniem przestrzenią miejską.”

Rada Miejska poinformowała także, iż „zostaną podjęte przez nią działania w celu objęcia wnikliwą kontrolą działalności Prezydenta Miasta ... w zakresie realizacji zadań własnych dotyczących ładu przestrzennego.”

- b) Prezydent Miasta Tomaszowa Maz. m.in. objął wzmocnionym nadzorem i kontrolą realizację zadań z zakresu planowania przestrzennego, zobowiązując zastępcę Prezydenta Miasta sprawującego bezpośredni nadzór nad Biurem Architekta Miasta do monitorowania pracy tej komórki oraz przedkładania comiesięcznych sprawozdań z realizacji zadań. Ponadto zobowiązał się do przeszkolenia w zakresie procedury administracyjnej zarówno pracowników Biura Architekta Miasta jak i Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. Prezydent Miasta zapowiedział także, iż wobec osób odpowiedzialnych za stwierdzone przez NIK nieprawidłowości, zostaną wyciągnięte odpowiednie konsekwencje służbowe. Zobowiązał się także do rozważenia możliwości wystąpienia na drogę sądową z ewentualnymi roszczeniami wobec firm, które sporządziły wadliwe dokumenty planistyczne.

- c) Starosta Tomaszowski poinformował, iż jeszcze w 2010 r., po dokonaniu stosownych zmian w budżecie, przystąpi do opracowania powiatowego programu opieki nad zabytkami.
- d) Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Tryb. powierzył zbadanie wskazanych w wystąpieniu decyzji o warunkach zabudowy składowi orzekającemu pod przewodnictwem Wiceprezesa Kolegium (w dniu 2 czerwca 2010 r. wystąpiono do Prezydenta Miasta Tomaszowa Maz. o nadesłanie akt spraw zakończonych przedmiotowymi decyzjami).

Delegatura NIK w Łodzi skierowała także zawiadomienia do:

- Prokuratury Rejonowej w Radomsku o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sprawie ustalenia lokalizacji, wydania pozwolenia na budowę oraz sprzedaży gruntów pod budowę budynków wielorodzinnych przy ul. Nowowiejskiej w Tomaszowie Mazowieckim,
- Centralnego Biura Antykorupcyjnego w związku z okolicznościami wskazującymi na możliwość wystąpienia w kontrolowanym obszarze zjawisk korupcyjnych.

W dniu 30 czerwca 2010 r. Przewodniczący Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego Zenon Łaski złożył rezygnację z pełnienia funkcji²⁰.

²⁰ Tygodnik Siedem Dni w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 1 lipca 2010 r.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska

Urząd Miejski w Tomaszowie Mazowieckim

Prezydentem Miasta w okresie od 10 listopada 2002 r. do 25 listopada 2006 r. był Mirosław Kukliński.

Od 26 listopada 2006 r. Prezydentem Miasta jest Rafał Zagozdon.

Zastępcą Prezydenta Miasta (od grudnia 2006 r.), nadzorującym pracę Biura Architekta Miasta i Wydziału Gospodarki Nieruchomościami jest Grzegorz Haraśny.

Radni Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego (kadencja 2002-2006)

- Tomasz Kumek (przewodniczący), Tadeusz Adamus, Dariusz Smejda, Waldemar Wendrowski, Bogusław Drozdowski, Leszek Adamski, Dariusz Bińczyk, Zofia Chojnacka, Henryk Dworzak, Ryszard Goździk, Antoni Iwański, Krzysztof Kołkiewicz, Krystyna Koselak, Marek Krawczyk, Zenon Łaski, Barbara Mękarska, Andrzej Sibiński, Wojciech Sokołowski, Józef Staniszewski, Mariusz Strzępek, Mariusz Węgrzynowski, Rafał Zagozdon, Teresa Zalewska.

Radni Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego (obecna kadencja)

- Zenon Łaski (przewodniczący), Tomasz Kumek, Wacława Bąk, Tadeusz Adamus, Leszek Adamski, Bogumiła Drozdowska, Marek Celnar, Anna Grabek, Kazimierz Fryziel, Adam Iwanicki, Antoni Iwański, Michał Kobak, Krystyna Koselak, Marian Kotalski, Jerzy Kowalczyk, Wiesław Pawłowski, Krzysztof Pierściński, Tomasz Wawro, Mariusz Węgrzynowski, Krystyna Wilk, Cezary Żegota, Kazimierz Pietrzyk, Izabela Batorska.

2. Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim

Starostą Tomaszowskim od 1 grudnia 2006 r. jest Piotr Kagankiewicz. Poprzednio (od 19 listopada 2002 r.) stanowisko to zajmował Andrzej Barański.

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385)
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588)

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Wojewoda Łódzki
2. Marszałek Województwa Łódzkiego
3. Przewodniczący Sejmiku Województwa Łódzkiego
4. Posłowie i senatorowie ziemi łódzkiej
5. Samorządowe Kolegia Odwoławcze w: Łodzi, Skierniewicach, Piotrkowie Trybunalskim i Sieradzu
6. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) gmin województwa łódzkiego
7. Starostowie powiatów województwa łódzkiego