



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4111-001-01/2014

K/14/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/14/006 – Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez Prezydenta Miasta Łodzi, skierowanych po kontroli P/12/153 „Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Maciej Kończalik – gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91995 z dnia 26 listopada 2014 r. i Henryk Kominiak - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91996 z dnia 26 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi z siedzibą w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej 104, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi od dnia 13 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

Przedmiotem kontroli była realizacja przez Prezydenta Miasta Łodzi wniosków pokontrolnych oraz uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 marca 2013 r., po kontroli obejmującej działalność jednostki w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie Miasta Łodzi w latach 2011-2012. Badaniom podlegała także realizacja wybranych postępowań o ustalenie warunków zabudowy i w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Działania Prezydenta Miasta Łodzi, polegające m.in. na pozyskaniu do jednostki budżetowej Miasta - Miejskiej Pracowni Urbanistycznej - nowych kadr z uprawnieniami urbanistycznymi lub architektonicznymi oraz wdrożeniu wewnętrznych regulacji usprawniających proces przygotowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyczyniły się do zwiększenia pokrycia obszaru Miasta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z 5,36% na koniec 2012 r. do 8,69% na koniec września 2014 r. Dodatkowo, według stanu na 5 grudnia 2014 r. sporządzone zostały i oczekiwały na uchwalenie cztery projekty planów miejscowych dla obszaru stanowiącego 1,38% powierzchni Miasta. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że nadal ponad 90% obszaru Miasta nie jest objętych planami miejscowymi.

W ocenie NIK, Prezydent Miasta podjął odpowiednie działania dla realizacji wniosku dotyczącego doprowadzenia do zgodności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi z planem zagospodarowania województwa łódzkiego.

W kontrolowanym okresie całkowicie wyeliminowano stwierdzone przez NIK w poprzedniej kontroli nieprawidłowości związane z brakiem obwieszczeń

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

o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej postępowanie w sprawach o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wprowadzenie systemu bieżącego monitoringu przebiegu prowadzonych przez Urząd postępowań w sprawach o ustalenie warunków zabudowy, skutkowało poprawą terminowości realizacji zadań w tym zakresie. Skróceniu uległ średni czas oczekiwania na wydanie decyzji o warunkach zabudowy ze 133 dni w 2013 r. do 81 dni w 2014 r. Zmniejszyły się także zaległości w rozpatrywaniu spraw: ze 778 spraw na początku 2013 r. do 423 spraw w listopadzie 2014 r. W 2014 r. nie wystąpiły przypadki załatwiania spraw o ustalenie warunków zabudowy w terminie dłuższym niż 180 dni (kontrola P/12/153 wykazała aż 24% takich postępowań), wzrosła o 25% liczba postępowań, w których decyzje o warunkach zabudowy wydano w terminie do dwóch miesięcy.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż pomimo poprawy w zakresie terminowej realizacji zadań dotyczących ustalania warunków zabudowy, nadal blisko 44% postępowań trwa ponad dwa miesiące. Ponadto, stwierdzono także opóźnienia w powiadamianiu stron postępowania o jego wszczęciu oraz o przyczynach nierozpatrzenia sprawy w ustawowym terminie, odstąpienie od obowiązku informowania inwestora o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranych materiałów i dowodów przed wydaniem decyzji oraz nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu kolejnych czynności postępowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wniosków po kontroli P/12/153 „Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego”

Wniosek nr 1 - podjęcie skutecznych działań w celu terminowej realizacji harmonogramu sporządzania planów miejscowych.

Opis stanu
faktycznego

Prezydent Miasta Łodzi, przekazując 8 kwietnia 2013 r. do Delegatury NIK w Łodzi informację o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych, zapowiedziała m.in. wdrożenie wewnętrznej regulacji usprawniającej proces przygotowania planów miejscowych, kontynuowanie procesu pozyskiwania kadr do realizacji planów miejscowych w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej (zwanej dalej „MPU” lub „Pracownią”) oraz wprowadzenie specjalnego trybu raportowania na temat realizacji harmonogramu.

Zadania Pracowni zostały określone w statucie MPU, stanowiącym załącznik do Uchwały Rady Miejskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.² Zgodnie z Uchwałą Nr LXXXII/1721/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 marca 2014 r.³ pracami Pracowni kieruje dyrektor przy pomocy zastępców, głównego księgowego oraz kierowników komórek organizacyjnych. Do zadań MPU należy m.in. sporządzanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta („studium”) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego („plany miejscowe”), sporządzanie projektów zmian do obowiązujących aktów prawnych w ww. zakresie, przygotowanie materiałów planistycznych sporządzanych

² Uchwała Nr XXXVIII/698/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi”.

³ Uchwała Nr LXXXII/1721/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 marca 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi”.

i wykorzystywanych na potrzeby projektów, zlecanie podmiotom zewnętrznym wykonania projektów oraz przygotowanie materiałów planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

Z dniem 1 czerwca 2014 r., Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi⁴, wprowadzony został nowy regulamin organizacyjny MPU. Stosownie do postanowień § 18 regulaminu, sporządzanie planów miejscowych i studium oraz ich zmian, a także wykonywanie czynności formalno-prawnych związanych z uchwaleniem tych dokumentów należało do Oddziału Administracyjno-Organizacyjnego – Zespołów Projektowych od nr 1 do nr 7.

(dowód: akta kontroli str. 23-33)

Według stanu na dzień 30 listopada 2014 r. w Oddziale tym zatrudnionych było 30 osób i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2012 r., liczba osób zajmujących się planowaniem nie uległa zmianie. Zwiększeniu uległa natomiast liczba osób z uprawnieniami zawodowymi z 6 osób w 2012 r. do 14 osób na koniec listopada 2014 r. (w tym: 11 osób z uprawnieniami urbanistycznymi, 2 z uprawnieniami architektonicznymi i jeden uprawniony rzeczoznawca). Zatrudnienie w grupie pracowników uczestniczących w MPU przy procesach wspomagających projektowanie (komunikacja i infrastruktura, ochrona środowiska, analizy ekonomiczne, informatyzacja i bazy danych) zwiększyło się odpowiednio z 13 do 14 osób. Z dniem 27 maja 2013 r. stanowisko dyrektora MPU objął, posiadający uprawnienia urbanistyczne, Robert Warsza. Zarządzeniem Dyrektora MPU z dnia 26 września 2013 r.⁵ wprowadzony został nowy regulamin wynagradzania pracowników zatrudnionych w Pracowni. W wyjaśnieniach Dyrektor MPU podał m.in., że system awansowania i wynagradzania zmieniono na bardziej przejrzysty. Wprowadzono system motywacyjny ściśle powiązany z wymiernymi efektami planowania.

W celu usprawnienia procesu przygotowania projektów planów miejscowych od lipca 2014 r., umożliwiono trzem pracownikom MPU dostęp do aplikacji graficznej zawierającej dane o decyzjach o warunkach zabudowy i pozwoleniach na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 7-10 i 65-68)

MPU sporządzała miesięczne i kwartalne raporty, dotyczące stanu zaawansowania oraz poziomu realizacji harmonogramu sporządzania planów miejscowych⁶. Według sprawozdania miesięcznego za listopad 2014 r., MPU kontynuowała prace nad 51 projektami planów miejscowych, dla terenów stanowiących 23,56% obszaru miasta.

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. planami miejscowymi pokryte było 5,36% powierzchni miasta. Na koniec września 2014 r. pokrycie planami wzrosło do 8,69%. Według stanu na dzień 5 grudnia 2014 r., na uchwalenie oczekiwały ponadto 4 projekty planów dla obszaru o łącznej powierzchni 1,38% miasta (2 plany dla Nowego Centrum Łodzi oraz plany dla Nowego Złotna i Łodzianki).

(dowód: akta kontroli str. 7-10 i 73-85)

⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi Nr 6471/VI/14 z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego MPU.

⁵ Zarządzenie Nr 4/13 Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi z dnia 26 września 2013 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi.

⁶ Zarządzenie Nr 2990/VI/12 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miasta Łodzi na lata 2011-2014.

Wniosek nr 2 - dokonanie analizy zgodności studium z aktualnym planem zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie przystąpiono do analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Łodzi. W 2013 r. w Biurze Architekta Miasta (BAM) dokonano oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi z planem zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego, w wyniku której stwierdzono częściową dezaktualizację studium w wielu aspektach na całym obszarze jego obowiązywania.

Rada Miejska w dniu 3 lipca 2013 r. podjęła uchwałę Nr LXVII/1415/13 w sprawie aktualności studium oraz planów miejscowych, stwierdzając m.in. konieczność sporządzenia nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi i powierzając wykonanie uchwały Prezydentowi.

Zarządzeniem nr 4844/VI/13 z dnia 29 sierpnia 2013 r. Prezydent określił zasady prac nad projektem Studium, ustalając m.in. terminy wykonania kolejno następujących po sobie czynności przewidzianych do podjęcia, w celu realizacji uchwały Rady Miejskiej w Łodzi o przystąpieniu do sporządzenia Studium. Przedstawienie projektu Radzie Miejskiej do zatwierdzenia przewidziano do 30 września 2016 r. Prace nad projektem Prezydent powierzył zespołowi MPU.

Według sprawozdania MPU za listopad 2014 r. prace nad projektem studium przebiegają zgodnie z harmonogramem i zasadami określonymi w ww. zarządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 240 - 266)

Wniosek nr 3 - rzetelna weryfikacja prawidłowości postępowań w sprawach o ustalenie warunków zabudowy, w szczególności pod kątem bieżącego analizowania i stosownego uwzględnienia orzecznictwa sądów administracyjnych w celu uniknięcia powtarzalności błędów proceduralnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezydent Miasta zobowiązała dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury UML (dalej „WUiA” lub „Wydział”) do bieżącego analizowania orzecznictwa sądów administracyjnych oraz prowadzenia rzetelnej weryfikacji postępowań, a także wprowadzenia mechanizmów kontrolnych, których celem będzie eliminacja błędów proceduralnych w sprawach o ustalenie warunków zabudowy.

Opis stanu
faktycznego

Po zakończeniu kontroli P/12/153 dla każdej sprawy prowadzonej w Wydziale wprowadzono „kartę tytułową”, która jest wykazem czynności podejmowanych w ramach poszczególnych etapów postępowania o ustalenie warunków lokalizacji z miejscem na wpisanie daty realizacji tych czynności, liczby dni przeznaczonych na ich przeprowadzenie (według K.p.a.⁷), ewentualnych uwag i podpisów osób odpowiedzialnych za ich wykonanie. W Urzędzie brak było wewnętrznych regulacji, wskazujących datę przyjęcia do stosowania ww. dokumentu.

W latach 2013 – 2014 pracownicy Wydziału uczestniczyli w 14 szkoleniach wewnętrznych o tematyce dotyczącej m.in.:

- „Planowania przestrzennego w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz procesu budowlanego w świetle ustawy Prawo budowlane” – 13 pracowników,
- „Nowych wzorów wniosków o pozwolenie na budowę oraz procesu inwestycyjno – budowlanego” – 2 pracowników,
- „Postępowania administracyjnego w sprawach o ustalenie warunków zabudowy, ze szczególnym uwzględnieniem gruntów rolnych i leśnych” – 2 pracowników,

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

- „Prawa budowlanego” – 8 pracowników,
- „Kodeksu postępowania administracyjnego” – 7 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 267 - 271)

Zdaniem Dyrektora WUiA wprowadzenie karty tytułowej umożliwiło kontrolę stadium postępowań w jakim się one znajdują. Prowadzony jest bieżący monitoring czasu prowadzenia postępowań administracyjnych. Ponadto na spotkaniach z kierownikami oddziałów następuje raportowanie stanu spraw będących w toku rozpatrywania. Spotkania te służą również wspólnej analizie orzeczeń organu odwoławczego i sądów, omawianiu tych rozstrzygnięć i ustalaniu kierunków działania w dalszej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 272 - 291)

W okresie od 1 stycznia 2013 do 4 grudnia 2014 inwestorzy złożyli łącznie 264 odwołania od decyzji o ustalenie warunków zabudowy, z tego 144 w 2013 r. i 120 w 2014 r. Organy odwoławcze uchyliły łącznie 109 decyzji (41,3% zaskarżonych), z tego 48 w 2013 r. (33,3% zaskarżonych w danym roku) i 61 w 2014 r. (50,8% zaskarżonych w danym roku).

(dowód: akta kontroli str. 292)

Zapytana o przyczyny wzrostu liczby uchylonych decyzji w badanym okresie Dyrektor Wydziału wskazała na fakt, że na 120 odwołań złożonych w 2014 r. – 37 decyzji uchylono w całości, co stanowiło 30,8%, a więc mniej niż procentowy wskaźnik decyzji uchylonych w 2013 r. (33,3%). Przyczyną częściowego uchylenia pozostałych 24 decyzji w 2014 r. była zmiana na początku tego roku stanowiska Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w zakresie sposobu zapisywania parametrów nowej inwestycji z maksymalnych na tzw. „widełki”, tj. poprzez zapis przedziału wartości minimalnych i maksymalnych. Jednocześnie Dyrektor Wydziału wskazała na długi okres między wydaniem decyzji przez Prezydenta Miasta oraz SKO, co skutkowało niemożnością zastosowania wskazań SKO w kolejnych wydanych w międzyczasie 24 decyzjach o warunkach zabudowy i prowadziło do ich późniejszego uchylenia.

(dowód: akta kontroli str. 272 - 291)

Kontrolującym okazano decyzję SKO w Łodzi z dnia 26 maja 2014 r. uchylającą w części decyzję Prezydenta Miasta Łodzi nr DAR-UA-VII.1087.2013 z dnia 16 lipca 2013 r. ustalającą warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego w Łodzi, przy ul. Gwiazdowej 16. Uchylona część decyzji dotyczyła warunków i szczegółowych zasad budowy i zagospodarowania terenu wynikającego z odrębnych przepisów. W uzasadnieniu SKO w Łodzi wskazał m.in. na orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym *„ustalenie wskaźników i wymiarów planowanej zabudowy, wymaganych według rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸, jest dopuszczalne w formie tzw. „widełek”, czyli w określonych przedziałach wielkości. Wynika z tego, że ostateczne, dokładne i precyzyjne wymiary planowanej zabudowy ustalone zostaną w postępowaniu o wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Precyzyjne określenie tych wskaźników nie jest zwykle konieczne z punktu widzenia celu jakim ma służyć decyzja o warunkach zabudowy (...)”*.

(dowód: akta kontroli str. 272 - 291)

⁸ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

W przypadku decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego inwestorzy złożyli odwołania od 16 decyzji, z tego 11 w 2013 r. i 5 w 2014 r. W postępowaniach odwoławczych uchylono 4 decyzje (25% zaskarżonych), z tego 3 w 2013 r. i 1 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 293)

Wniosek nr 4 - zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych dla terminowej realizacji zadań w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezydent Miasta m.in. zobowiązała dyrektora WUiA do wprowadzenia mechanizmów kontroli terminowości w stosowanej procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie średni czas oczekiwania na wydanie decyzji o warunkach zabudowy wyniósł 133 dni w 2013 r. i 81 dni w 2014 r. (wg stanu na 30 listopada). Zaległości w rozpatrywaniu spraw wynosiły: 778 spraw na początku 2013 r. i 423 w listopadzie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 290 - 291)

Wniosek nr 5 - wzmożenie nadzoru nad pracownikami zajmującymi się ustaleniem lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy, celem wyeliminowania występujących nieprawidłowości.

Opis stanu faktycznego

W okresie od stycznia 2013 r. do 4 grudnia 2014 r. do Urzędu wpłynęło 3.836 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (1.884 w 2013 r. i 1952 w 2014 r.). Jednocześnie, wg stanu na początek 2013 pozostawało niezadowolonych 778 wniosków o wydanie takich decyzji, natomiast wg stanu na początek 2014 r. 440 wniosków.

W analogicznym okresie Prezydent Miasta Łodzi wydał 3.858 decyzji o warunkach zabudowy (2.051 w 2013 r. oraz 1.807 w 2014 r.). Bez rozpoznania pozostawiono 326 wniosków (171 w 2013 r. i 155 w 2014 r.), natomiast w trakcie rozpatrywania pozostawało 440 wniosków na koniec 2013 r. oraz 430 na dzień 4 grudnia 2014 r.

W okresie tym wydano 192 decyzje odmowne (106 w 2013 r. i 86 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 292)

Badanie terminowości spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy przeprowadzono na próbie 193 postępowań zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji (5% spraw zakończonych wydaniem decyzji w okresie od stycznia 2013 do grudnia 2014 r.).

Termin załatwienia badanych spraw (bez wliczania okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu) przedstawiał się następująco:

- do 60 dni – 107 spraw (45 z 2013 r. i 62 z 2014 r.),
- od 61 do 180 dni – 70 spraw (42 w 2013 r. i 28 w 2014 r.),
- od 181 do 365 dni – 8 spraw w 2013 r.,
- powyżej 365 dni – 7 spraw w 2013 r.,
- brak danych – 1 sprawa (akta znajdują się w WSA w Łodzi).

Średni czas objętych badaniem postępowań wynosił 108 dni w 2013 r. i 54 dni w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 294 - 303)

Szczegółowa analiza ośmiu spraw wybranych z 85 postępowań trwających powyżej dwóch miesięcy wykazała, że każdorazowo projekt decyzji sporządzany był przez osobę wpisaną na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. Stosownie do art. 36 K.p.a. w siedmiu sprawach powiadomiono

wnioskodawców o niemożności załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 §3 K.p.a. podając przyczyny i nowy termin załatwienia sprawy. Również w siedmiu sprawach, zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 §1 K.p.a., umożliwiono stronom przez wydaniem decyzji, wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 317 - 318)

W latach 2013 – 2014 (wg stanu na 4 grudnia) do Urzędu wpłynęło 760 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, z tego 448 wniosków w 2013 r. oraz 312 w 2014 r. Według stanu na początek 2013 r. do załatwienia pozostawało 48 wniosków, natomiast na początku 2014 r. 39 wniosków.

W wyżej wskazanym okresie Prezydent Miasta Łodzi wydał 706 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym 413 w 2013 r. oraz 293 w 2014 r.

Bez rozpoznania pozostawiono na koniec 2013 r. 44 wnioski (w tym 5 niekompletnych) oraz 58 na koniec listopada 2014 r. (w tym 4 niekompletne). Wszystkie kompletne wnioski niezrealizowane na koniec 2013 r. zostały rozpatrzone w kolejnym roku. Termin rozpatrzenia 12 wniosków (8 w 2013 r. i 4 w 2014 r.) przekroczył 65 dni licząc od dnia ich złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 293)

Przekroczenie tego terminu było - zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika V Oddziału Infrastruktury WUiA - skutkiem okoliczności, które można było zaliczyć do sytuacji wyszczególnionych w art. 51 ust. 2c u.p.z.p.⁹, tj.: wezwania wnioskodawcy w trybie art. 64 K.p.a. do uzupełnienia braków formalnych wniosków, konieczności uzgodnienia projektów decyzji w trybie art. 53 ust. 4 u.p.z.p., zawieszenia postępowania do czasu dokonania uzgodnienia, w sytuacji gdy organ uzgadniający poinformował strony postępowania, że nie dokona uzgodnienia w ustawowym terminie oraz zawieszenia postępowania w trybie art. 58 ust. 1 u.p.z.p. Przekroczenie to nie skutkowało również wymierzeniem przez Wojewodę Łódzkiego Prezydentowi Miasta Łodzi kary pieniężnej w trybie art. 51 ust. 2 u.p.z.p.

(dowód: akta kontroli str. 319 - 320)

Analiza 5 postępowań w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego trwających powyżej 65 dni wykazała, że przekroczenie ww. terminu było spowodowane koniecznością uzupełnienia materiału dowodowego, zawieszeniem postępowania w związku ze złożonym odwołaniem strony na postanowienie Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi odmawiającym uzgodnienia projektu decyzji, a także zawieszeniem postępowania w związku z postanowieniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wszczęciu z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi uzgadniającego projekt decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 321 - 323)

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego objęto 20 losowo wybranych spraw. Czas oczekiwania na wydanie decyzji wynosił od 2 do 59 dni. We wszystkich przypadkach o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji kończącej zawiadamiano strony w drodze obwieszczenia. Ponadto o ww. faktach zawiadamiano na piśmie inwestorów oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których były lokalizowane inwestycje celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 324 - 328)

⁹ ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.)

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

1. W dwóch sprawach o ustalenie warunków zabudowy, dopuszczono się nieuzasadnionej zwłoki w prowadzeniu postępowań trwającej odpowiednio: 113 i 157 dni.

(dowód: akta kontroli str. 304 - 310)

Wyjaśniając przyczyny zwłoki Dyrektor WUiA wskazała na ponad 5-miesięczny okres oczekiwania na ustosunkowanie się wnioskodawców do protestów wniesionych przez inne strony postępowania, w wyniku którego wydano decyzję Nr DAR-UA-VIII.1901.2013 oraz na znaczne obciążenie pracownika Wydziału prowadzącego sprawę zakończoną wydaniem decyzji Nr DAR-U-IX.561.2014.

(dowód: akta kontroli str. 311 - 316)

Zdaniem NIK, nie znajduje uzasadnienia bezczynność organu związana z długotrwałym okresem oczekiwania na stanowisko wnioskodawców w sprawie wniesionych protestów, tym bardziej, że nieodebrane przez nich wezwanie do złożenia stosownych wyjaśnień, należało uznać za doręczone w trybie art. 44 K.p.a. NIK wskazuje również, iż nadmierne obciążenie pracownika Wydziału nie uzasadnia niespełna 4-miesięcznej zwłoki w prowadzeniu postępowania, w sytuacji gdy organizacja pracy Wydziału powinna zapewnić terminową realizację zadań nałożonych na Prezydenta Miasta Łodzi przepisami prawa.

2. W jednej sprawie (trwającej od 2009 r.)¹⁰ nie powiadomiono wnioskodawcy o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy, a w dwóch przypadkach¹¹ powiadomiono inwestorów o przyczynach zwłoki i nowym terminie rozpatrzenia sprawy po upływie dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowań (w jednej sprawie po upływie 58 dni, w drugiej po upływie 399 dni).

(dowód: akta kontroli str. 304 - 310)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że pierwsza ze spraw „niemal w całości” toczyła się przed zakończeniem poprzedniej kontroli NIK i faktycznie zawierała wady stwierdzone przez tę kontrolę. Po tak długim postępowaniu, tuż przed wydaniem decyzji w 2013 r. „nieuzasadnionym wydawało się informowanie wnioskodawcy o niemożności załatwienia sprawy”. W odniesieniu do pozostałych dwóch postępowań Dyrektor wyjaśniła, że inwestorzy byli na bieżąco telefonicznie informowani o przebiegu postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 311 - 316)

W ocenie NIK, przyjęcie telefonicznej formy informowania inwestorów o stanie spraw, stanowiło naruszenie art. 36 § 1 K.p.a., w związku z art. 14 § 1 K.p.a.

3. W przypadku sprawy zakończonej wydaniem decyzji o warunkach zabudowy Nr DAR-UA-IX.561.2014 odstąpiono od wynikającego z art. 10 § 1 K.p.a. obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 304 - 310)

Według Dyrektora Wydziału wnioskodawca, będący w kontakcie z Urzędem, znał cały materiał zgromadzony w sprawie. W tej sytuacji odstąpiono od zawiadomienia stron na podstawie art. 10 K.p.a. ze względów ekonomicznych, a także w celu przyspieszenia wydania decyzji, działając w oparciu o art. 12 K.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 311 - 316)

¹⁰ Zakończoną decyzją Nr DAR-UA-VIII.541.2013.

¹¹ Zakończonych decyzjami Nr DAR-UA-IX.561.2014 i Nr DAR-UA-IX.1441.2014.

Zdaniem NIK, wskazane przez Dyrektora Wydziału okoliczności nie mogą stanowić wystarczającej podstawy odstąpienia od zawiadomienia stron o możliwości wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego, tym bardziej, że ustawodawca przewidział dopuszczalność takiego odstąpienia jedynie w kontekście przesłanek wymienionych w art. 10 § 2 K.p.a., tj. gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego albo ze względu na niepowetowaną szkodę materialną. W przedmiotowej sprawie ww. przesłanki nie występowały.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia realizację wniosków po kontroli dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2. Postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy oraz pozwolenia na budowę.

Kontroli poddano także postępowania podlegające badaniom w poprzedniej kontroli P/12/153. Od czasu jej zakończenia, tj. po dniu 14 lutego 2013 r., ustalono następujące okoliczności:

2.1. Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych, przewidzianej do realizacji w Łodzi przy ul. Szczecińskiej, na działkach o numerach ewidencyjnych 53/1, 52/7, 34/22 (dawniej 34/16) w obrębie B-40 - wniosek Jacka R.

Pismem z dnia 14 lutego 2013 r. powiadomiono strony o przyczynach zwłoki, określając nowy termin załatwienia sprawy na dzień 15 marca 2013 r. W kolejnym piśmie z dnia 15 marca 2013 r., uzasadniając przedłużenie postępowania do dnia 30 kwietnia 2013 r. wskazano m.in. na konieczność dokładnego wyjaśnienia zakresu wniosku inwestora i uzgodnienie projektu decyzji z Zarządem Dróg i Transportu w Łodzi¹² (ZDiT). W dniu 11 marca 2013 r. WUiA, przekazał do ZDiT projekt decyzji o warunkach zabudowy wraz z częścią graficzną projektu (mapa w skali 1:500), wnosząc o jego uzgodnienie. Postanowieniem Nr ZDiT-UZ.40229.1.61.2013 z 26 marca 2013 r., podpisanym z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Dyrektora ZDiT nie uzgodniono, w obszarze przyległym do pasa drogowego drogi publicznej ul. Szczecińskiej projektu decyzji ustalającego warunki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji. Uzasadniając powyższą decyzję wskazano m.in., że „zarządca drogi w swoim uzgodnieniu odnosi się do pełnej treści projektu decyzji, związany jest zapisami tego projektu i uzgodnienie to nie może mieć charakteru warunkowego, to zarządca drogi nie może uzgodnić projektu decyzji w zakresie proponowanej obsługi komunikacyjnej przez istniejący zjazd z ulic: Baczyńskiego i Wykowej oraz projektowany zjazd z ul. Szczecińskiej.”. W związku z toczącym się postępowaniem w sprawie uzgodnienia projektu decyzji ustalającego warunki zabudowy omawianej inwestycji, przed wydaniem przedstawionego postanowienia, pismem z 22 marca 2013 r. kierowanym do pełnomocnika Jacka R., a podpisanym z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Z-cę Dyrektora ZDiT, wezwano inwestora o zajęcie stanowiska w sprawie: obsługi komunikacyjnej od strony ul. Wykowej i przedstawienia koncepcji takiej obsługi, zapewnienia docelowych dojazdów, zgodnych z obowiązującymi przepisami parametrów

¹² Zgodnie z § 1 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 i 3 uchwały Nr VIII/104/03 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Zarząd Dróg i Transportu” (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2003 r. Nr 160, poz.1570 ze zm.) tworzy się jednostkę budżetową o nazwie „Zarząd Dróg i Transportu” z siedzibą w Łodzi, którą kieruje kierownik, działający w granicach umocowania udzielonego przez Prezydenta Miasta Łodzi.

technicznych dla ulicy Szczecińskiej oraz wielkości ruchu kołowego generowanego przez planowane na terenie nieruchomości zagospodarowanie (wielkość ruchu na godzinę i dobę).

W piśmie z 3 kwietnia 2013 r. inwestor podał, że „w związku ze skandalicznym prowadzeniem postępowania przez Panią Prezydent Miasta Łodzi w sprawie mojej inwestycji, zmuszony jest do zawieszenia postępowania”. Organ uznając, że treść pisma jest niejednoznaczna, poprosił wnioskodawcę (pismo z 12 kwietnia 2013 r.) o sprecyzowanie użytego sformułowania, odnoszącego się do zawieszenia postępowania.

W piśmie, złożonym do Urzędu w dniu 25 kwietnia 2013 r. Jacek R. wskazał, że użyte przez niego stwierdzenie należy traktować jako wniosek o zawieszenie postępowania na podstawie art. 98 K.p.a. Postanowieniem DAR-UA-VII.100.2013 z 26 kwietnia 2013 r., zawieszono postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla tej inwestycji

Na postanowienie Nr ZDiT- UZ.40229.1.61.2013 z 26 marca 2013 r., złożone zostały zażalenia: 8 kwietnia 2013 r. do Prezydenta Miasta Łodzi przez Jacka R. i 9 kwietnia 2013 r. i przez jego pełnomocnika, do SKO w Łodzi. Pismem z dnia 30 kwietnia 2013 r. Jacek R. zwrócił się o wyłączenie SKO w Łodzi od załatwiania przedmiotowego zażalenia. Prezes SKO w Łodzi postanowieniem z 14 maja 2013 r. wyłączył z rozpoznania tej sprawy wszystkich etatowych członków Kolegium, a Minister Administracji i Cyfryzacji do załatwienia przedmiotowej sprawy wyznaczył SKO w Piotrkowie Trybunalskim. Postanowieniem z 10 czerwca 2013 r. SKO uchyliło zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu podano m.in., że stosownie do uregulowań zawartych w art. 106 § 1 K.p.a. załatwienie sprawy przez wydanie decyzji przez właściwy w sprawie organ następuje po uzyskaniu stanowiska innego organu, o ile wymagają tego przepisy prawa materialnego. Podano także, że zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 9 u.p.z.p., decyzję w przedmiocie warunków zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z zarządcą drogi w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego oraz, że stosownie do postanowień art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. W końcowej części uzasadnienia SKO stwierdziło, że *...w niniejszej sprawie, Prezydent Miasta Łodzi jest właściwy zarówno do wydania decyzji o warunkach zabudowy, jak i do uzgodnienia tej decyzji, a zatem w zaistniałej sytuacji nie powstaje obowiązek uzgodnienia decyzji przez inny organ, a więc uzgodnienie w trybie art. 106 Kpa jest niedopuszczalne, gdyż z istoty tej instytucji wynika, iż ma ona zastosowanie w razie współdziałania różnych organów*. Odnosząc się do przedstawionego uzasadnienia SKO, Dyrektor WUiA wyjaśniła, że w przedmiotowej sprawie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 13 lutego 2009 r. nie kwestionował trybu uzgodnienia dokonanego w formie postanowienia Prezydenta Miasta Łodzi, w imieniu którego działał ZDiT, uzgadniającego projekt decyzji o warunkach zabudowy z 2007 r. Dyrektor WUiA wskazała także, że różne interpretacje art. 53 ust. 4 pkt 9 w związku z art. 53 ust. 5 u.p.z.p., prezentowane przez WSA i SKO na przestrzeni 10 lat obowiązywania ustawy spowodowały sytuację, w której uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy z zarządcą drogi zapadają w trybie postanowienia jak i wiążącej opinii wyspecjalizowanej jednostki.

W związku z postanowieniem DAR-UA-VII.100.2013 z 26 kwietnia 2013 r. o zawieszeniu postępowania, innych czynności dotyczących projektu decyzji ustalającego warunki zabudowy dla omawianej inwestycji, Urząd nie podejmował.

(dowód: akta kontroli str. 86 - 134)

z urządzeniami budowlanymi, przewidzianej do realizacji na terenie nieruchomości położonej w Łodzi przy ul. Pomorskiej 547 (na fragmencie działki o nr ewidencyjnym 192/2 w obrębie W-48) - wniosek Zofii L.

Objęte badaniami, w trakcie poprzedniej kontroli NIK, postępowanie o ustalenie warunków zabudowy w sprawie wniosku Zofii L., do dnia 16 grudnia 2014 r. nie zostało zakończone. W okresach: od 29 lipca 2009 r. do 11 stycznia 2012 r., od 23 października 2012 r. do 11 stycznia 2013 r. i od 9 kwietnia do 28 czerwca 2013 r., w związku ze zgłoszonymi przez inwestora wnioskami, postępowanie w analizowanej sprawie było zawieszone. Organ I instancji, po ponownym przeanalizowaniu materiałów zawartych w sprawie, usunięciu ustawowych braków w zakresie sporządzanych map - stosownie do postanowień art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz przeprowadzeniu ponownej analizy urbanistycznej, decyzją z 22 sierpnia 2013 r. Nr DAR-UA-IX.1272.2013, odmówił ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji, uznając, że nie zostały spełnione łącznie wymagania określone w art. 61 ust.1 pkt 1 tej ustawy. W odwołaniu z 30 sierpnia 2013 r., pełnomocnik Zofii L. podał m.in. że obecna decyzja SKO nie usuwa wszystkich wad prawnych, a urzędnicy po raz kolejny działają w złej wierze, celowo przedłużając postępowanie, wbrew przepisom prawa i wyrokowi WSA z 2 kwietnia 2009 r. Decyzją z 28 listopada 2013 r., SKO w Piotrkowie Trybunalskim utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji. W końcowej części uzasadnienia decyzji SKO podano: *„Wobec zakwestionowania przez inwestora ustaleń analizy architektoniczno-urbanistycznej i zaproponowanych przez organ pierwszej instancji cech i gabarytów dla projektowanej zabudowy wynikających z ustaleń tej analizy, należy zgodzić się z tym organem, że ustalenie parametrów dla projektowanej zabudowy w zakresie wskaźnika zabudowy, wysokości elewacji frontowej oraz wysokości kalenicy zgodnie z wnioskiem inwestora jest nieuzasadnione, a zatem należało odmówić ustalenia warunków zabudowy dla projektowanego zamierzenia inwestycyjnego o cechach zgodnych z wnioskiem”*. Akta przedmiotowej sprawy, w związku ze skargą na ww. decyzję SKO, przekazane zostały 28 stycznia 2014 r. do WSA w Łodzi, który wyrokiem z 4 kwietnia 2014 r. Nr II SA/Łd 118/14 oddalił skargę. WSA uznał, że zgromadzony materiał dowodowy pozwalał na określenie warunków zabudowy dla inwestycji, projektowanej na niezabudowanej części działki nr 192/2, jednakże nie w zakresie parametrów (dotyczących powierzchni zabudowy, wysokości elewacji frontowej oraz wysokości kalenicy), oczekiwanych przez skarżącą. W uzasadnieniu Sąd potwierdził także konkluzję organów obu instancji, że projektowana inwestycja nie spełnia warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem jej parametry w zakresie wskaźnika powierzchni zabudowy, wysokości elewacji frontowej oraz geometrii dachu nie odpowiadają parametrom zabudowy, określonym na podstawie przepisów rozporządzenia 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 przestrzennego, gwarantującym zachowanie ładu przestrzennego. Od powyższego wyroku, Zofia L. wniosła skargę kasacyjną do NSA, która do dnia zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta.

(dowód: akta kontroli str. 198 - 239)

2.3. Kontroli poddano także dwa postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy:

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Postępowanie w sprawie wydanego pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego w Łodzi przy ul. Tokarzewskiego18/Młynarskiej 67.

W dniu 25 stycznia 2012 r. ABR Studio s.c. w Łodzi złożyła wniosek o udzielenie pozwolenie na rozbiórkę istniejących budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z wydzielonymi jednostkowymi garażami i wbudowanym pomieszczeniem do przechowywania pojemników na odpady stałe w poziomie parteru, miejscami postojowymi na terenie, ogrodzeniem terenu, nawierzchniami utwardzonymi, zielenią, instalacją wodno-kanalizacyjną i wewnętrznymi liniami energetycznymi na terenie nieruchomości położonej w Łodzi przy ul. Tokarzewskiego 18/Młynarskiej 67 (działki o nr 442, 443/1, 443/2 obręb B-49). W wyniku sprawdzenia złożonej przez inwestora dokumentacji organ określił obszar oddziaływania inwestycji, zgodnie z art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹³. W obszarze tym znajdowała się m.in. działka 97/1 w obrębie B-47, zlokalizowana po przeciwległej stronie ul. Tokarzewskiego. Rozpatrując wniosek o pozwolenie na budowę organ I instancji, stosownie do postanowień art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane ustalił krąg stron postępowania, którą stała się także Alicja B. – współwłaścicielka działki 97/1. Pismem z dnia 9 marca 2012 r., podpisanym przez Z-cę Dyrektora WUiA, zawiadomiono strony (w tym Alicję B.), o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Postanowieniem z 19 marca 2012 r., ze względu na stwierdzone braki w projekcie budowlanym nałożono na inwestora obowiązek ich usunięcia w terminie 30 dni. Wskazane przez organ nieprawidłowości dotyczyły wymogów w zakresie dopływu światła naturalnego (nasłonecznienia) do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi w budynkach mieszkalnych oraz przesłaniania okien innych obiektów, znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanej inwestycji. Inwestor nie spełniając tych wymagań, określonych w § 13 i § 60 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania¹⁴, pismem z dnia 23 marca 2012 r. wycofał przedmiotowy wniosek. Z uwagi na powyższe, decyzją z 28 marca 2012 r. Nr UA_I. 168.2012, działającą z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, Z-ca Dyrektora WUiA umorzył postępowanie w powyższej sprawie, jako bezprzedmiotowe.

W dniu 27 lipca 2012 r. Paweł M., działając z upoważnienia współwłaścicieli ABR Studio s.c. w Łodzi, wystąpił do Urzędu z ponownym wnioskiem o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę istniejących budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z towarzyszącą infrastrukturą na nieruchomości położonej w Łodzi przy ul. Tokarzewskiego 18/Młynarskiej 67. Do wniosku inwestor dołączył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ostateczną decyzję Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 11 lutego 2010 r. o warunkach zabudowy oraz nowy projekt budowlany. W projekcie tym, odsunięto projektowany budynek od ulic Młynarskiej i Tokarzewskiego i zmniejszono jego parametry w zakresie wysokości i wymiarów liniowych. Spowodowało to zmniejszenie obszaru oddziaływania inwestycji, który został ograniczony do działek sąsiednich, graniczących z nieruchomością inwestora (działki nr 440/2, 441/12, 444/1 i 444/2 w obrębie B-49). Działka nr 97/1 przy ul. Tokarzewskiego 19, której współwłaścicielką jest Alicja B., w nowym projekcie budowlanym pozostawała poza obszarem oddziaływania projektowanej inwestycji. Pismem z 14 sierpnia 2012 r. Urząd zawiadomił strony o wszczęciu postępowania w sprawie przedmiotowego wniosku. Strony postępowania nie wniosły uwag i Prezydent Miasta Łodzi decyzją nr DAR-UA-II.1160.2012 z dnia 12 września 2012 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę przedmiotowej

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.

inwestycji uznając, że przedłożona przez inwestora dokumentacja spełnia wymagania określone w art. 33 ust. 2 i art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W dniu 6 listopada 2013 r. Alicja B. wystąpiła do Prezydenta Miasta Łodzi wnioskując o podanie podstawy prawnej wydanego pozwolenia na budowę z 12 września 2012 r. W piśmie z 19 listopada 2013 r., podpisanym przez Z-cę Dyrektora WUiA poinformowano wnioskującą m.in., że: „działka nr 97/1 w obrębie B-47 na nieruchomości w Łodzi przy ul. Tokarzewskiego 19, nie sąsiaduje bezpośrednio z nieruchomością przy ul. Tokarzewskiego 18, gdyż oddziela je działka drogowa nr 445/3 - ulica Tokarzewskiego, a także nie znajduje się w obszarze oddziaływania inwestycji zlokalizowanej na nieruchomości przy ul. Młynarskiej 67/Tokarzewskiego 18. Z powyższego wynika, że nie przysługiwał Pani status strony w tym postępowaniu, w związku z czym, nie była Pani informowana o toczącym się postępowaniu ani o wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę”. W związku z kolejnym wnioskiem Alicji B. z 27 stycznia 2014 r. o uchylenie przedmiotowej decyzji, akta sprawy, stosownie do postanowień art. 157 K.p.a. zostały przekazane Wojewodzie Łódzkiemu, który postanowieniem Nr 28/2014 z 17 marca 2014 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie, z powodu nieuznania wnioskodawczyni za stronę w tym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 138 - 197)

Opis stanu
faktycznego

2.3.2. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie zespołu wielorodzinnych budynków mieszkalnych ze zmianą sposobu użytkowania na budynki mieszkalno – biurowe z funkcjami usługowymi w parterze w Łodzi, przy ul. Zachodniej 84 (działka 390/2 w obrębie S-1).

W postępowaniu podejmowano m.in. następujące czynności:

- w dniu 19 grudnia 2006 r. Agencja Projektowa „Toro” T.B. (dalej „T.B.”) złożyła wniosek o ustalenie warunków zabudowy (wniosek uzupełniono 23 stycznia oraz 13 lutego 2007 r.);
- w dniu 22 listopada 2007 r. sporządzono na podstawie art. 61 § 4 K.p.a. zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zawiadomiono strony postępowania¹⁵
- sporządzono analizę urbanistyczną, obejmującą część pisemną, graficzną oraz fotograficzną terenu planowanej inwestycji, zgodnie z którą proponowany rodzaj zabudowy działki 390/2 spełniał warunki wymienione w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Część graficzną analizy stanowiła mapa z oznaczeniem modgik.lodz.pl., skalę mapy 1:1000 podano w części pisemnej analizy;
- uzgodniono projekt decyzji o warunkach zabudowy z zarządcą drogi w odniesieniu do obszaru przyległego do pasa drogowego (18 kwietnia 2008 r.);
- w dniu 21 maja 2008 r. działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi Zastępca Dyrektora Wydziału Planowania Przestrzennego i Ochrony Zabytków Urzędu wydała decyzję¹⁶ ustalającą warunki przebudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie zespołu wielorodzinnych budynków mieszkalnych ze zmianą sposobu użytkowania na budynki mieszkalno – biurowe z funkcjami usługowymi w parterze w Łodzi, przy ul. Zachodniej 84 (działka 390/2 w obrębie S-1)¹⁷;

¹⁵ Korespondencja odebrana m. in. przez C.P w dniu 27 listopada 2007 r., K.P. w dniu 3 grudnia 2007 r., „ML Development” Sp. z o. o. w dniu 13 grudnia 2007 r.).

¹⁶ Nr PPZ.I.265/08.

¹⁷ Decyzja została odebrana przez T.B. w dniu 14 października 2008 r. i doręczona m.in. K.P. w dniu 2 czerwca 2008 r. oraz ML Development sp. z o. o., (C.P. nie podjął przesyłki).

- w dniach 25 i 26 czerwca 2008 r. od ww. decyzji wpłynęły do Urzędu odwołania odpowiednio od: „C. F. of I.” Sp. z o. o. oraz „ML D.” Sp. z o. o. Skarżący wskazywali, że decyzja była sprzeczna z opracowanym studium korytarza komunikacyjnego ul. Zachodniej i w związku z tym, wobec przeznaczenia ewentualnych części nieruchomości położonych w pasie tego korytarza do rozbiórki, brak było co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, która byłaby 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 i wykorzystania terenu¹⁸;
- decyzją¹⁹ z dnia 1 września 2008 r. SKO w Łodzi umorzyło postępowanie wszczęte na skutek odwołania wniesionego przez „ML D.” Sp. z o. o., wobec braku przymiotu strony²⁰ oraz utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji w odniesieniu do odwołania wniesionego przez „C. F. of I.” Sp. z o. o.;
- w dniu 21 października 2008 r. „C. F. of I.” Sp. z o. o. złożyła do WSA w Łodzi skargę na ostateczną decyzję SKO z dnia 1 września 2009 r. Wyrokiem z dnia 25 lutego 2009 r.²¹ WSA w Łodzi uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie rozstrzygnięcia SKO w odniesieniu do skargi wniesionej przez „C. F. of I.” Sp. z o. o. „C. F. of I.” Sp. z o. o. Sąd uznał skargę „C. F. of I.” Sp. z o. o. za zasadną w zakresie dotyczącym naruszenia przepisów art. 7 i 77 § 1 K.p.a., a w konsekwencji art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Zdaniem WSA, organy dokonując analizy powyższych przesłanek, w sposób wadliwy przeprowadziły analizę urbanistyczną, konieczną do ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 3 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Sporządzona analiza urbanistyczna, zarówno w części opisowej jak i graficznej, nie spełniała przepisanych prawem wymogów. Obok formalnej kwestii nieuczynienia z niej załączników do decyzji o warunkach zabudowy, Sąd wskazał, że została ona sporządzona na kopii mapy, która nie spełniała wymogów, określonych w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (niezaewidencjonowanej, w nieokreślonej skali). W opinii WSA, nie było jasne, czy granice obszaru analizowanego zostały wyznaczone w prawidłowej odległości, gdyż nie wskazano jaka jest szerokość działki objętej wnioskiem, ani jaką skalę odległości przyjęto. Wskazane wady sporządzonej analizy – zdaniem WSA – dyskwalifikowały wydaną na jej podstawie decyzję, bowiem uprawniały konkluzję, że ustalenie warunków zabudowy, dokonane zaskarżoną decyzją, nastąpiło dowolnie, wbrew wymogom określonym w art. 61 ust. 1 – 5 u.p.z.p. WSA wskazał, iż wadliwe ustalenie granic obszaru analizowanego było przeszkodą uniemożliwiającą właściwe określenie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu;
- decyzją z dnia 24 lipca 2009 r. SKO w Łodzi uchyliło w całości decyzję Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 maja 2008 r. ustalającą warunki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji. SKO w decyzji podniosło argumenty, wskazane w WSA²²;

¹⁸ Akta sprawy zostały przekazane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w dniu 3 lipca 2008 r.

¹⁹ Nr SKO.2526/2008, SKO.2527/2008

²⁰ W dniu 31 maja 2008 r. „C. F. of I.” Sp. z o. o. nabyła od „ML D.” Sp. z o. o. w użytkowanie wieczyste działki o numerach 382/1 i 382/2 sąsiadujące z działką 390/2.

²¹ Sygn. akt II SA/Łd 890/08.

²² Decyzję doręczono pełnomocnikowi K.P. w dniu 4 sierpnia 2008 r. oraz C.P. w dniu 3 sierpnia 2008 r.

- w dniu 29 października 2010 r. strony postępowania powiadomione zostały o wznowieniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla tej inwestycji;
- w dniu 22 listopada 2010 r. BAM wydało opinię w sprawie wyznaczenia linii zabudowy dla planowanej inwestycji przy ul. Zachodniej 84. Architekt Miasta dla wschodniej pierzei ul. Zachodniej wyznaczył linię zabudowy, która miała być usytuowana w odległości 37 metrów od istniejącej przeciwległej pierzei zabudowy i stanowić linię zabudowy istniejących budynków na sąsiedniej nieruchomości przy ul. Zachodniej 84 (działka nr 390/2);
- po dokonaniu stosownych uzgodnień (m.in. z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, ZDiT, MPU), w dniu 14 kwietnia 2011 r. Prezydent Miasta Łodzi wydał decyzję²³ ustalającą warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie zespołu wielorodzinnych budynków mieszkalnych ze zmianą sposobu użytkowania na budynki mieszkalno – biurowe z funkcjami usługowymi w parterze w Łodzi, przy ul. Zachodniej 84 (działka 390/2 w obrębie S-1). W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano m.in., że linię zabudowy dla planowanej inwestycji ustalono w oparciu o analizę urbanistyczną, uwzględniającą całościowe opracowanie linii zabudowy dla wschodniej strony ul. Zachodniej na odcinku od ul. Zielonej do ul. Więckowskiego, wykonane przez Architekta Miasta, zgodnie z którym linia zabudowy na odcinku przedmiotowej działki przebiega w linii zabudowy istniejącej (z możliwością niewielkiej korekty) oraz zgodnie z wytycznymi Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (uzgodnionymi postanowieniem z dnia 25 listopada 2010 r.), wskazującymi na konieczność wytworzenia pierzei i wyznaczenia linii zabudowy w oparciu o zabudowę istniejącą na przedmiotowej nieruchomości. Zgodnie z decyzją zostały spełnione warunki art. 61 u.p.z.p., umożliwiające wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a projekt decyzji został uzgodniony z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 tej ustawy;
- w dniu 1 czerwca 2011 r. wpłynęło do Urzędu odwołanie „C. F. of I.” Sp. z o. o. od ww. decyzji. Decyzją z dnia 19 września 2011 r.²⁴ SKO w Łodzi utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta Łodzi. Na ww. decyzję SKO „C. F. of I.” Sp. z o. o. wniosła skargę do WSA w Łodzi. Wyrokiem z dnia 9 marca 2012 r.²⁵ WSA w Łodzi oddalił skargę „C. F. of I.” Sp. z o. o. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał m.in., że prowadząc ponownie postępowanie Urząd zastosował się do wskazówek zawartych w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., usunięto w całości stwierdzone przez sąd nieprawidłowości;
- w dniu 27 lutego 2013 r. Prezydent Miasta Łodzi wydał decyzję²⁶ przenoszącą ostateczną decyzję o warunkach zabudowy z dnia 14 kwietnia 2011 r. na rzecz „A.” K.P., C.P.

(Dowód: akta kontroli str. 329 - 485)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. w postępowaniu w sprawie inwestycji polegającej na rozbudowie zespołu wielorodzinnych budynków mieszkalnych ze zmianą sposobu użytkowania na budynki mieszkalno – biurowe z funkcjami usługowymi w parterze w Łodzi, przy

²³ Nr UA.I.206.2011

²⁴ Nr S.K.O. 3210/2011

²⁵ sygn. akt II SA/Ld 1414/11

²⁶ Nr DAR-UA-VI.309.2013.

ul. Zachodniej 84, stwierdzono ponad 9-miesięczne opóźnienie w powiadomieniu stron o wszczęciu postępowania o ustalenie warunków zabudowy,

2. odstąpiono od zawiadomienia stron postępowania o nierozpatrzeniu ww. sprawy w terminie wskazanym w art. 35 K.p.a. oraz nie wskazano nowego terminu jej załatwienia.

Dyrektor WUiA wyjaśniła m.in., że zawiadomienie o toczącym się postępowaniu zostało przesłane do stron w chwili, gdy stwierdzono, że istnieje szansa na ustalenie warunków zabudowy (wydanie pozytywnej decyzji). „Wstępnie /.../ za strony uznano jedynie Wnioskodawcę – który z uwagi na konieczność uzupełnienia wniosku wiedział o toczącym się postępowaniu, gdyż był w stałym kontakcie z Wydziałem – oraz właścicieli działki, którzy również zostali poinformowani o toczącym się postępowaniu ze względu na konieczność ustalenia ich aktualnego adresu /.../. Z podanych wyżej przyczyn (także z /.../ faktu, że Wnioskodawca i zainteresowane strony były w stałym kontakcie z Urzędem i na bieżąco znały przebieg sprawy), o czym świadczą m.in. adnotacje z niektórych, ważniejszych spotkań, znajdujące się w aktach sprawy, odstąpiono od zasady przesłania w formie pisemnej zawiadomienia o terminie załatwienia sprawy /.../.”

(Dowód: akta kontroli str. 486 - 490)

NIK wskazuje, że odstąpienie od pisemnego powiadomienia strony o niemożności załatwienia sprawy w terminie wynikającym z art. 35 K.p.a., stanowiło naruszenie art. 36 § 1 K.p.a., w związku z art. 14 § 1 K.p.a.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do:

- działań Urzędu podejmowanych w sprawie z wniosku Jacka R. w okresie od zakończenia poprzedniej kontroli NIK (14 lutego 2013 r.) do czasu zawieszenia postępowania (26 kwietnia 2013 r.);
- prowadzenia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego w Łodzi przy ul. Tokarzewskiego 18/Młynarskiej 67.

Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła działania Urzędu w zakresie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji przy ul. Zachodniej 84.

Wobec braku prawomocnego rozstrzygnięcia NSA w sprawie skargi kasacyjnej wniesionej przez Zofię L., NIK odstąpiła od jednoznacznej całościowej oceny kontrolowanej działalności w przedmiotowym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o kontynuowanie działań mających na celu eliminację nieprawidłowości polegających na:

- nieterminowym wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy,
- zwłoce w prowadzeniu kolejnych czynności postępowania,
- opóźnieniu w powiadamianiu stron o ich wszczęciu oraz o przyczynach nierozpatrzenia spraw w ustawowym terminie wraz ze wskazaniem nowego terminu ich załatwienia,
- niepowiadamianiu inwestorów o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów przed wydaniem decyzji ustalającej warunki zabudowy.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

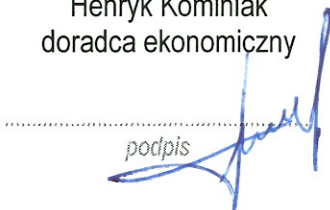
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 9 stycznia 2015 r.

Kontrolerzy:
Maciej Kończalik
gł. Specjalista k.p.


podpis

Henryk Kominiak
doradca ekonomiczny


podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi

Przemysław Szewczyk


podpis