



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4111-001-07/2014

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	K/14/006 – Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 „Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego” oraz innych wybranych kontrolach przeprowadzonych przez NIK w latach 2011-2014.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
<i>Kontrolerzy</i>	Aleksandra Bryks, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92005 z dnia 28.11.2014 r. Roman Korczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92006 z dnia 28.11.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Zgierza, 95-100 Zgierz, Pl. Jana Pawła II 16. (dalej: „Urząd”). REGON 00517051.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Przemysław Konrad Staniszewski Prezydent Miasta Zgierza od dnia 04.12.2014 r. Od dnia 09.12.2010 r. do dnia 03.12.2014 r. Prezydentem Miasta Zgierza była Iwona Małgorzata Wieczorek (dowód: akta kontroli str. 5-9, 63-65)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Analiza sposobu realizacji 12 wniosków pokontrolnych sformułowanych po trzech wybranych kontrolach przeprowadzonych przez NIK w latach 2011-2014 wykazała, że 9 z nich zostało wykonanych zgodnie z intencją Najwyższej Izby Kontroli. Najwyższa Izba Kontroli również pozytywnie oceniła podjęte przez Prezydenta Miasta Zgierza działania dla realizacji wniosku po kontroli dotyczącej funkcjonowania spółek z udziałem Gminy Miasto Zgierz. NIK zauważa jednak, iż wobec krótkiego okresu obowiązywania zasad nadzoru właścicielskiego oraz zaledwie kilkumiesięcznego zatrudnienia nowej osoby na Stanowisku ds. nadzoru, skuteczność wprowadzonych rozwiązań będzie można ocenić po pewnym czasie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezrealizowania dwóch wniosków po kontroli P/12/153. Wprawdzie trwające od ponad 6 lat prace nad aktualizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zgierza zakończono we wrześniu 2014 r., to jednak do końca roku 2014 nie uchwalono tego dokumentu, pozostawiając podjęcie uchwały w tym zakresie radnym nowej kadencji. Konsekwencją braku aktualnego Studium jest przede wszystkim brak nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Od czasu zakończenia poprzedniej kontroli nie uchwalono żadnego planu miejscowego. Co więcej, prace nad większością z nich zostały w ogóle wstrzymane, aby – jak to podano w dokumencie pn. „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Miasto Zgierz” z października 2014 r. - nie było konieczności

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.

ich zmian na skutek zmiany Studium. W ocenie NIK, taki stan znacznie opóźniał lub wręcz uniemożliwiał ewentualne zamierzenia inwestycyjne na terenie Miasta. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak podstawowego dokumentu planistycznego Miasta (aktualnego Studium) oraz nieuchwalanie planów miejscowych równoznaczne jest z nierealizowaniem przez Miasto jego ustawowych zadań własnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą P/12/153 nadzór nad Wydziałem Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji Urzędu (dalej „Wydział UG”) sprawował Pierwszy Zastępca Prezydenta Przemysław Staniszewski, obecny Prezydent Miasta Zgierza.

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

1.1. Wniosek nr 1: Usprawnienie procesu opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 08.03.2013 r. Prezydent Miasta Zgierza poinformowała, że zgodnie z zawartą umową z dnia 14 maja 2009 r. i kolejną z dnia 18 grudnia 2012 r. zostały podjęte działania zmierzające do uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza. W lutym 2013 r. autor projektu zmiany studium dostarczył do Urzędu nowe opracowanie dokumentów planistycznych, które podlegało ponownej procedurze opiniowania i uzgodnień.

Prezydent zadeklarowała, że po ponownym wyłożeniu do publicznego wglądu i rozpatrzeniu ewentualnych uwag planowane jest w czerwcu 2013 r. przekazanie projektu uchwały wraz z załącznikami Radzie Miasta Zgierza celem uchwalenia.

(dowód: akta kontroli str. 292)

Kontrola NIK wykazała, że Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zgierza (zwane dalej „Studium”), przyjęte uchwałą Nr XL/380/05 Rady Miasta Zgierza z dnia 17 listopada 2005 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr XLII/402/05 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 grudnia 2005 r., nadal obowiązuje, a istniejące plany miejscowe opracowane były na podstawie nieaktualnego już Studium z 2005 r.

Prezydent Miasta Zgierza przekazała w dniu 16 września 2014 r., zgodnie z art. 11 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², projekt zmiany Studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag wniesionych do projektu studium z prośbą o uchwalenie niniejszego dokumentu na najbliższej sesji Rady Miasta Zgierza.

Z Protokołu Nr LII/14 z LII Sesji Rady Miasta Zgierza – I część z dnia 25 września 2014 r. i II części z dnia 1 października 2014 r. - wynikało, że w porządku obrad sesji uwzględniono m.in. uchwalenie zmiany Studium w granicach administracyjnych Miasta Zgierza, jednak radni podczas ww. posiedzeń wszystkich komisji Rady Miasta Zgierza, przyjęli stanowisko o wycofaniu z porządku obrad projektu uchwały w sprawie jego uchwalenia.

Prezydent Miasta Zgierza pismem z dnia 22 października 2014 r. powtórnie zwróciła się do Rady Miasta Zgierza o umieszczenie przedmiotowego projektu uchwały w porządku obrad najbliższej sesji Rady. Również z porządku obrad kolejnej LIII sesji

² Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwana dalej „upzp”.

Rady Miasta Zgierza w dniu 30 października 2014 r. większością głosów radnych przegłosowano zdjęcie z porządku obrad projektu uchwały w sprawie uchwalenia zmiany przedmiotowego Studium.

Powyższe „nowe Studium” zostało dwukrotnie przedstawione Radzie Miasta Zgierza do uchwalenia, jednak Radni przekazali podjęcie Uchwały zatwierdzającej ten dokument Radnym kolejnej kadencji.

(dowód: akta kontroli str. 10-27, 70-112, 145)

Prezydent Miasta Zgierza wyjaśnił, że przedstawienie projektu zmiany studium Radzie Miasta Zgierza odbyło się z opóźnieniem (w stosunku do terminu deklarowanego w odpowiedzi na wystąpienie), z uwagi na konieczność trzykrotnego (od maja 2013 r.) wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu po uwzględnieniu uwag wniesionych do projektu.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 145-146)

1.2. Wniosek nr 2: Opracowanie wieloletniego planu (harmonogramu) sporządzania planów miejscowych (po uchwaleniu zmiany studium).

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Prezydent Miasta poinformowała, że po uchwaleniu zmiany Studium niezwłocznie zostanie sporządzony wieloletni plan (harmonogram) sporządzania planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 292)

W Uchwale Nr LIII/660/14 z dnia 30 października 2014 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Zgierza oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie miasta Zgierza podano, iż po wejściu w życie zmiany Studium należy opracować harmonogram sporządzania i zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Kontrola NIK ustaliła, że do chwili obecnej Gmina Miasto Zgierz nie posiada wieloletniego planu (harmonogramu) sporządzania planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Prezydent Miasta Zgierza wyjaśnił, że sporządzanie harmonogramu w chwili obecnej jest bezcelowe, natomiast należy przygotować taki dokument niezwłocznie po przyjęciu zmiany studium.

(dowód: akta kontroli str. 111, 145)

Według stanu na grudzień 2014 r. obowiązujące na terenie miasta Zgierza plany miejscowe zajmują obszar ok. 237,2 ha, co stanowi około 5,6% powierzchni miasta. Aktualnie w opracowaniu znajdują się plany miejscowe, zajmujące blisko 25% powierzchni Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 85, 91-92)

1.3. Wniosek nr 3: Sporządzanie pisemnych analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, jak również analiz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji celu publicznego.

Prezydent Miasta w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformowała, że Wydział UG prowadząc procedury ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego przeprowadzał analizy zagospodarowania terenu oraz jego stanu faktycznego i prawnego. Odbывало się to poprzez wgląd do ewidencji gruntów, analizę map zasadniczych, analizę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wizję w terenie, oraz inne czynności - wg potrzeb. Wszystkie udzielone w 2013 r. decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego posiadają w aktach sprawy sporządzone analizy w postaci zatytułowanych dokumentów określonych ustawą. Wydział będzie kontynuował te czynności.

(dowód: akta kontroli str. 292)

W 2013 r. do Urzędu wpłynęło 86 wniosków dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydano w tych sprawach 87 decyzji. W 2014 r. do Urzędu wpłynęło 71

takich wniosków, wydano 65 decyzji. Wszystkie decyzje zostały wydane w terminie do 65 dni, zgodnie z art. 51 ust. 2 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 154)

Analiza wybranych losowo 10 spraw z 2013 r. i 10 spraw z 2014 r. dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wykazała, że każdorazowo była sporządzana analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy oraz analiza stanu faktycznego i prawnego terenu zgodnie z art. 53 ust. 3 upzp. Analizy sporządzały osoby wpisane na listę architektów. Urząd posiadał aktualne Zaświadczenia (wypisy z listy architektów) Łódzkiej Okręgowej Izby Architektów RP osób dokonujących analiz.

(dowód: akta kontroli str. 125-139)

1.4. Wniosek nr 4: Sporządzanie udokumentowanych projektów decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, zgodnie z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 upzp.

Prezydent Miasta w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformowała, że w ramach wyeliminowania braku podpisów na niektórych projektach decyzji zastosowano wzmożoną kontrolę wewnętrzną pracy pracowników i akt spraw realizowanych w Wydziale Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji. Jednak należy nadmienić, że w aktach każdej sprawy znajdowały się wytyczne urbanistyczne podpisane przez osobę uprawnioną, a na ich podstawie są sporządzane projekty decyzji. Wydział dokona wszelkich starań, aby takie uchybienia nie miały już miejsca i każdy projekt decyzji sporządzony przez osobę uprawnioną był opatrzony jej podpisem.

(dowód: akta kontroli str. 292)

Analiza wybranych losowo 40 postępowań z 2013 r. i z 2014 r. dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i postępowań dotyczących ustalania warunków zabudowy wykazała, że projekty decyzji każdorazowo zostały sporządzone przez osoby wpisane na listę Łódzkiej Okręgowej Izby Architektów RP zgodnie z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 upzp, wymienione w punkcie 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W latach 2013 i 2014 Urząd współpracował z architektami na podstawie umów na przygotowanie i uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 125-144)

1.5. Wniosek nr 5: Dotrzymywanie dwumiesięcznych terminów na wydanie decyzji o warunkach zabudowy (art. 35 § 2 i 3 Kpa), m.in. poprzez eliminowanie długich przerw pomiędzy kolejnymi czynnościami w prowadzonych postępowaniach.

Prezydent Miasta w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformowała, że prowadzenie wszelkich spraw w Wydziale UG odbywa się bez zbędnej zwłoki. Wykazane podczas kontroli przekroczenia ustawowych terminów miały miejsce z powodu skomplikowanej toczącej się procedury administracyjnej i wynikały często ze zmian wprowadzanych we wnioskach przez inwestorów, a także przez dostarczanie brakujących dokumentów po złożeniu wniosku. Powyższe ustalenia dokonywane były podczas rozmów osobistych, telefonicznych, mailowych. Część spraw, które zostały załatwione w terminie dłuższym niż ustawowy wynikała również z rotacji pracowników w roku 2011. Wszyscy pracownicy Wydziału zostali zdyscyplinowani i dołożą wszelkich starań by prowadzić postępowania zgodnie z przepisami prawa w obowiązujących terminach, a w uzasadnionych przypadkach wydłużenie czasu udzielenia decyzji będzie dokumentowane niezbędną informacją przekazywaną inwestorom na piśmie.

(dowód: akta kontroli str. 293)

W sprawie zastosowanych przez Prezydenta Miasta rozwiązań systemowych i organizacyjnych dla zapewnienia terminowej realizacji zadań w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, Zastępcę Naczelnika Wydziału UG wyjaśnił, że pracownicy tego Wydziału zostali zdyscyplinowani i pouczeni o obowiązku realizowania wniosków bez zbędnej zwłoki, w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego³.

(dowód: akta kontroli str. 149-150)

W 2013 r. do Urzędu wpłynęły 252 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W 2014 r. do Urzędu wpłynęło 206 takich wniosków. W latach tych wydano odpowiednio 253 i 201 decyzji o warunkach zabudowy. W terminie do 2 miesięcy wydano 247 decyzji w 2013 r. i 198 decyzji w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 153)

Analiza wybranych losowo 10 spraw z 2013 r. i 10 spraw z 2014 r. dotyczących postępowań w sprawach decyzji o warunkach zabudowy w zakresie dotrzymywania dwumiesięcznych terminów na wydanie tych decyzji, wykazała, iż:

- w 17 przypadkach decyzje zostały wydane w terminach zgodnych z art. 35 § 2 i 3 Kpa,
- w 3 przypadkach przekroczono dwumiesięczny termin wydania decyzji z uwagi na złożoność postępowania. Sprawy te zostały opisane w punkcie 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 140-144)

1.6. Wniosek nr 6: Informowanie stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy (po upływie dwumiesięcznego terminu), ze wskazaniem nowego terminu załatwienia spraw, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 Kpa.

Prezydent Miasta w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformowała, że każde postępowanie administracyjne prowadzone w Wydziale UG, oprócz zawiadomień listownych (o kluczowych etapach postępowania tj. wszczęcie, wystąpienie o uzgodnienie) prowadzone jest w formie telefonicznej lub w formie spotkań. Pozwala to na natychmiastowe uzyskanie niezbędnych informacji od wnioskodawcy lub poinformowanie go o szczegółach postępowania. W większości przypadków, kiedy nie jest możliwe załatwienie sprawy w terminie określonym ustawą - inwestor jest informowany o tym przy okazji innych ustaleń prowadzonych drogą telefoniczną (lub podczas spotkania w Urzędzie). W przypadkach, kiedy w toczącym się postępowaniu administracyjnym nastąpi konieczność wydłużenia terminu udzielenia decyzji inwestor uzyska stosowne pisemne zawiadomienie odnośnie przedłużonego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 293)

Spośród 20 losowo wybranych zbadanych w trakcie kontroli postępowań z lat 2013 i 2014 ustalono 3 przypadki zwłoki powyżej 2 miesięcy w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy:

1. Decyzja nr 16/2013 o warunkach zabudowy z dnia 12.03.2013 r. na wniosek o ustalenie warunków zabudowy z dnia 16.07.2012 r., dotyczący budowy budynku usługowego - przekroczono dwumiesięczny termin wydania decyzji z uwagi na zażalenie inwestora do SKO w Łodzi od postanowienia zarządcy drogi odmawiającego uzgodnienia realizacji zamierzenia inwestycyjnego. Zgodnie z art. 36 § 1, na podstawie z art. 35 § 5 Kpa w dniu 17.09.2012 r. zawiadomiono strony o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy z określeniem nowego terminu wydania decyzji – 30 dni od dnia zakończenia postępowania wyjaśniającego. SKO w dniu 12.10.2012 r. uchyliło zaskarżone postanowienie w całości i przekazało sprawę do

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., (dalej „Kpa”).

ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Zarządca drogi Postanowieniem nr 1a/12/13 z dnia 04.03.2013 r. postanowił uzgodnić wniosek Wydziału UG w powyższej sprawie.

2. Decyzja nr 24/2013 o warunkach zabudowy z dnia 14.02.2013 r. na wniosek o ustalenie warunków zabudowy z dnia 04.10.2012 r., dotyczący rozbudowy oraz przebudowy ze zmianą sposobu użytkowania 2 istniejących budynków na obiekt handlowo-usługowo-produkcyjno-magazynowy wraz z przebudową kolidującego uzbrojenia, oraz przeniesieniu jednego z istniejących dwóch wjazdów - przekroczono dwumiesięczny termin wydania decyzji z uwagi na złożoność postępowania. Zgodnie z art. 36 § 1 Kpa w dniu 3 grudnia 2012 roku zawiadomiono strony o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy. Wyznaczono nowy termin rozpatrzenia sprawy – do 15 lutego 2013 r.

3. Decyzja nr 42/14 o warunkach zabudowy z dnia 10.03.2014 r. na wniosek o ustalenie warunków zabudowy z dnia 22.08.2013 r., dotyczący przebudowy i rozbudowy istniejącego w pierzei ul. Długiej budynku usługowo-mieszkalnego o część mieszkalną. Przekroczono dwumiesięczny termin wydania decyzji z uwagi na złożoność postępowania. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania - z dnia 03.09.2013 r. Ostatnie potwierdzenie odbioru zawiadomienia – 01.10.2013 r. W dniu 22.11.2013 r. wystąpiono o uzgodnienie do zarządcy drogi. Uzgodnienie, na podstawie art. 53 ust. 5 upzp, uznano za dokonane po upływie 2 tygodni. W dniu 17.12.2013 r. zawiadomiono strony o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy do dnia 27.01.2014 r. Ostatnie potwierdzenie odbioru wpłynęło do Urzędu 17.01.2014 r. W dniu 24.01.2014 roku zawiadomiono strony o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy do dnia 14.03.2014 r. Na podstawie art. 35 § 5 Kpa odliczono terminy zawiadomień stron postępowania oraz dokonania uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 140-144)

Spośród 253 decyzji o warunkach zabudowy wydanych w 2013 r. – 6 decyzji wydano w terminie powyżej 2 miesięcy. Na 201 decyzji wydanych w 2014 r. – 3 zostały wydane w terminie powyżej 2 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 153)

W odniesieniu do 3 wyżej opisanych przypadków postępowań w sprawach o wydanie warunków zabudowy oraz 6 pozostałych spraw (łącznie 9 spraw) ustalono, że we wszystkich przypadkach Urząd informował strony o przyczynach zwłoki powyżej 2 miesięcy w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, ze wskazaniem nowego terminu załatwienia spraw, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 Kpa. Na podstawie art. 35 § 5 Kpa odliczano terminy zawiadomień stron postępowania oraz dokonania uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 155-157)

1.7. Wniosek nr 7: Stosowanie zawieszenia postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy w uzasadnionych przypadkach oraz w terminach zgodnych z art. 62 ust. 1 upzp oraz wniosek nr 8: Wydawanie postanowień o wznowieniu postępowań, przed upływem terminów wyznaczonych w postanowieniach o zawieszeniu postępowań.

Prezydent Miasta w odpowiedzi na wystąpienie poinformowała, że zawieszanie postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ze względu na przystąpienie do sporządzenia planów miejscowych do połowy 2011 r. następowało w każdym przypadku. Od połowy 2011 r. każdy złożony wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenie, gdzie przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu jest szczegółowo analizowany co do zgodności

planowanej inwestycji z projektem planu. W znacznej większości decyzje są udzielane. Zawieszenie postępowania ma miejsce tylko w przypadku stwierdzenia sprzeczności planowanych inwestycji z projektami planów miejscowych. Prezydent poinformowała także, iż wszystkie zawieszone postępowania podlegają bieżącej kontroli i sprawdzeniu terminów zawieszenia postępowań. Przed upływem terminów wyznaczonych w postanowieniach o zawieszeniu niezwłocznie będą podejmowane postępowania celem udzielenia stosownych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 293)

W latach 2013 – 2014 nie stosowano na podstawie art. 62 ust. 1 upzp zawieszania postępowań w sprawach ustalenia warunków zabudowy ze względu na zamiar opracowania planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

1.8. Wniosek nr 9: Prowadzenie rejestrów decyzji w Wydziale UG w sposób staranny oraz zgodny z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.⁴

Prezydent Miasta w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformowała, że Wydział UG sporządził zgodnie z rozporządzeniem z 13 maja 2004 r. rejestr decyzji o warunkach zabudowy i rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Rejestry zostały wydrukowane i wszystkie udzielane w 2013 r. decyzje wpisywane są we właściwe rejestry. Pracownicy zostali pouczeni o konieczności starannego prowadzenia rejestrów.

(dowód: akta kontroli str. 293)

W czasie kontroli NIK ustalono, że Wydział UG sporządził Rejestr decyzji o warunkach zabudowy zgodny z wzorem ujętym w Załączniku nr 1 rozporządzenia z 13 maja 2004 r. oraz Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym zgodny z wzorem ujętym w Załączniku nr 3 tego rozporządzenia.

Rejestry zawierają kompletne wpisy, są prowadzone starannie i rzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 55-60)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Miasto Zgierz od ponad 6 lat nie posiada aktualnego Studium. Pomimo sporządzenia tego dokumentu we wrześniu 2014 r. organ uchwalodawczy nie zatwierdził projektu Studium, pozostawiając podjęcie uchwały w tym zakresie radnym nowej kadencji. NIK wskazuje, że konsekwencją braku aktualnego Studium jest przede wszystkim wstrzymanie prac nad planami miejscowymi, co może opóźniać lub wręcz uniemożliwiać ewentualne zamierzenia inwestycyjne.
2. Od czasu zakończenia poprzedniej kontroli nie uchwalono żadnego planu miejscowego. Prace nad większością z nich zostały w ogóle wstrzymane, aby – jak to podano w dokumencie pn. „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Miasto Zgierz” z października 2014 r. - nie było konieczności ich zmian na skutek zmiany Studium.
NIK wskazuje, że brak podstawowego dokumentu planistycznego Miasta (aktualnego Studium) oraz nieuchwalanie planów miejscowych równoznaczne jest z nierealizowaniem przez Miasto podstawowych ustawowych zadań własnych.

⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 130, poz. 1385. Dalej „rozporządzenie z 13 maja 2004 r.”

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

2. Realizacja wniosków po kontroli P/11/149 „Realizacja przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych”.

2.1. Wniosek nr 1: Egzekwowanie przestrzegania przez organizatorów imprez masowych obowiązku załączania do wniosku kompletu dokumentów.

Opis stanu faktycznego

W odpowiedzi z dnia 28 lutego 2012 r. na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 9 lutego 2012 r. Prezydent Miasta Zgierza poinformowała, że zobowiązała naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich oraz podległych mu pracowników do egzekwowania przestrzegania przez organizatorów imprez masowych obowiązku załączania do wniosków kompletu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 113)

W latach 2012-2014 do Prezydenta Miasta Zgierza wpłynęło 8 wniosków o wydanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. Analiza dokumentacji, będącej w posiadaniu Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu⁵ wykazała, że do wszystkich wniosków dołączone były właściwie wypełnione komplety dokumentów wymagane przepisami art. 25 i 26 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 113-124)

2.2. Wniosek nr 2: Terminowe wydawanie decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej.

W odpowiedzi z dnia 28 lutego 2012 r. na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 9 lutego 2012 r. Prezydent Miasta Zgierza poinformowała, że zobowiązała naczelnika Wydziału SO oraz podległych mu pracowników do wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych w terminie określonym przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 113)

Analiza dokumentacji z Wydziału SO wykazała, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w celu przeprowadzenia 8 imprez w latach 2012 - 2014 organizatorzy, nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem ich rozpoczęcia występowali do Prezydenta Miasta Zgierza z wnioskami o wydanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. Zgodnie z art. 29 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych Prezydent Miasta Zgierza każdorazowo wydawał zezwolenie w terminie co najmniej 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 66-69)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Prezydenta Miasta wniosków po kontroli dotyczącej bezpieczeństwa imprez masowych.

3. Realizacja wniosku po kontroli P/13/160 „Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim”.

⁵ Dalej „Wydział SO”.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm. Dalej „ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych”.

Wniosek pokontrolny: Dokonanie zmian organizacyjnych Urzędu umożliwiających sprawne i rzetelne realizowanie zadań właścicielskich wobec spółek komunalnych przez kompetentnych pracowników Urzędu.

W odpowiedzi z dnia 09.06.2014 r. na wystąpienie pokontrolne NIK, Prezydent Miasta Zgierza poinformowała, że Zarządzeniem Nr 104/VI/2014 r. zostały wprowadzone w życie zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Zgierz zmienione Zarządzeniem Nr 117/VII/2014 Prezydenta Miasta Zgierza z dnia 06.05.2014 r. Określono m.in. cele i metody nadzoru, organizację organów spółek, obowiązki nie tylko w stosunku do stanowiska ds. nadzoru, ale połączono jego czynności z innymi komórkami Urzędu tak, aby ten nadzór był należycie sprawowany. Ponadto, określono obowiązki w zakresie dokumentacji, informacji o wynikach ekonomiczno-finansowych, ich zakresu i terminu składania przez spółki do stanowiska ds. nadzoru. Tekst tych zarządzeń został przesłany do spółek z udziałem miasta Zgierza celem zapoznania się i jego stosowania.

Odnosnie dalszych zmian organizacyjnych mających na celu sprawne i rzetelne realizowanie zadań właścicielskich wobec spółek komunalnych podejmowane są decyzje dotyczące stanowiska ds. nadzoru, aby zwiększyć wymiar czasu pracy osoby zatrudnionej na tym stanowisku, ewentualnie stworzyć komórkę lub biuro.

(dowód: akta kontroli str. 37-54, 151-152)

W okresie od zakończenia kontroli P/13/160 Prezydent Miasta Zgierza Zarządzeniem Nr 104/VI/2014 z dnia 22 kwietnia 2014 r. wprowadził zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Zgierz, zwane dalej „Zasadami”. Nadzór nad realizacją Zarządzenia powierzył pracownikowi zatrudnionemu na Stanowisku ds. nadzoru. W Zasadach zdefiniowano m.in. nadzór właścicielski jako podejmowane przez Gminę wobec spółek komunalnych oraz ich organów czynności faktyczne i prawne wynikające z uprawnień z tytułu uczestnictwa Gminy w strukturze właścicielskiej. Określono cele i metody tego nadzoru. Zdefiniowano także nadzór: ekonomiczno-finansowy⁷, formalny⁸ oraz merytoryczny⁹. W okresie od 26 lutego 2014 r. do 31 października 2014 r. Urząd Miasta Zgierza przeprowadził reorganizację Stanowiska ds. Nadzoru poprzez zmianę jego lokalizacji oraz zmianę personalną.

Prezydent Miasta Zgierza pismem z dnia 9 czerwca 2014 r. rozwiązał umowę o pracę z pracownikiem, któremu powierzono obowiązki w zakresie nadzoru nad spółkami komunalnymi. Jako przyczyny wypowiedzenia umowy wskazał m.in. utratę zaufania oraz negatywną ocenę wystawioną przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach postępowania kontrolnego P/13/160 za nierzetelnie wykonywanie zadań i obowiązków. Okres wypowiedzenia umowy upłynął 30 września 2014 r.

W dniu 30 października 2014 r. Prezydent Miasta Zgierza zawarł umowę o pracę z inną osobą na czas określony od dnia 30 października 2014 r. do dnia 28 lutego 2015 r., na stanowisko Inspektor - Stanowisko ds. Nadzoru w Urzędzie Miasta Zgierza w niepełnym wymiarze czasu pracy ½ etatu. Jako miejsce jej wykonywania wskazał główną siedzibę Urzędu.

Pracownik ten legitymował się min. dyplomem ukończonych studiów na kierunku prawa oraz aplikacją radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Łodzi. W okresie od dnia 30 października 2014 r. do zakończenia niniejszej kontroli pracownik ten, na podstawie protokołów przekazania dokumentacji, odbierał sukcesywnie

⁷ Jako nadzór właścicielski w zakresie zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych spółek, a także jako analiza oraz ocena efektywności działalności jak również ich sytuacji finansowej.

⁸ Jako nadzór właścicielski w zakresie spraw dokumentacji spółki oraz funkcjonowania organów spółek.

⁹ Jako nadzór właścicielski poprzez działania Gminy i jednostek organizacyjnych Urzędu w zakresie przedmiotu działalności spółki, wynikającej z zakresu związanego z powierzonymi zadaniami, sprawowanym przez właściwe jednostki organizacyjne Urzędu.

dokumentację spółek komunalnych Miasta Zgierza w związku ze zmianą siedziby Inspektora na Stanowisku ds. Nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 158-199)

Wyjaśniając kwestie kompletności i aktualności przejętej po poprzednim pracowniku dokumentacji oraz podejmowanych działań w celu pełnego przejęcia obowiązków, wynikających z Zasad oraz zakresu czynności, nowy Inspektor ds. Nadzoru podał m.in., że w dniu 30 października zapoznał się z dokumentacją prowadzoną przez osoby zajmujące się nadzorem nad spółkami komunalnymi. Po pobieżnej analizie zgromadzonych materiałów wskazał, że wszystkie zebrane materiały były gromadzone w sposób chaotyczny. Nie zostały sporządzone wykazy dokumentów w prowadzonych zbiorach. Nie był prowadzony rejestr wydawanej dokumentacji oraz dokumentacji wychodzącej i przychodzącej. W ocenie pracownika, „nawet pobieżna analiza dokumentów wskazywała na istniejące istotne braki w gromadzonej dokumentacji”.

Ponadto wyjaśnił m.in., że od 30 października 2014 r. zatrudniony był w wymiarze ½ etatu na stanowisku Inspektora w Wydziale Zamówień Publicznych oraz ½ etatu na stanowisku Inspektora ds. Nadzoru, wykonując jednocześnie czynności związane z powołaniem w skład Zespołu ds. przeprowadzenia wyborów do rad gmin, powiatów, sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

W dniu 30 października 2014 r. przejął dwa segregatory – dotyczące Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Zgierzu Sp. z o.o. (TBS) oraz wszystkich spraw związanych z nadzorem nad miejskimi spółkami, z łącznej liczby szesnastu, z uwagi na upoważnienie do reprezentowania Gminy Miasto Zgierz na Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników TBS Sp. z o.o. W kolejnych dniach zajmował się analizą wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli oraz Zarządzenia Nr 104/VI/2014. Przedstawił m.in. Prezydent Miasta Zgierza (ustnie) postulat zasadniczej zmiany ww. Zarządzenia poprzez ujednolicenie nadzoru (merytorycznego, formalnego i ekonomiczno – finansowego) i nałożenie aktualnie istniejących obowiązków wyłącznie na Stanowisko ds. Nadzoru ze wskazaniem, że będzie on realizowany w porozumieniu z właściwymi komórkami Urzędu Miasta Zgierza oraz nałożenie na członków rad nadzorczych obowiązku wykonywania poleceń, wydanych przez osobę zajmującą Stanowisko ds. Nadzoru, związanych z zadaniami wynikającymi z zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 200-264, 282-287)

Od czasu zakończenia kontroli P/13/160, na zlecenie Prezydenta Miasta z dnia 6 maja 2014 r., audytor wewnętrzny Urzędu przeprowadził kontrolę finansową w Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Sp. Z o.o. w Zgierzu. Oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej dokonano w protokole z dnia 13 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 265-281)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęte przez Prezydenta Miasta Zgierza działania dla realizacji wniosku pokontrolnego. Jednocześnie NIK zauważa, iż wobec krótkiego okresu obowiązywania zasad nadzoru właścicielskiego oraz zaledwie kilkumiesięcznego zatrudnienia nowej osoby na Stanowisku ds. nadzoru, skuteczność wprowadzonych rozwiązań będzie można ocenić po pewnym czasie.

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 Kontroli¹⁰, wnosi o:

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- podjęcie zdecydowanych działań w kierunku uchwalenia zmiany Studium oraz niezwłoczne opracowanie i terminową realizację harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- kontynuowanie zmian organizacyjnych Urzędu umożliwiających sprawne i rzetelne realizowanie zadań właścicielskich wobec spółek komunalnych Gminy Miasta Zgierz.

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, dnia15..... stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontrolerzy:

Aleksandra Bryks
gł. specjalista k.p.


podpis


podpis

Roman Korczyński
gł. specjalista k.p.


podpis