



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-32-01/2012

P/12/153

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	P/12/153 – Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Zofia Kotynia, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84006 z dnia 5 grudnia 2012 r. 2. Emilia Wyciszkievicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84007 z dnia 5 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi z siedzibą przy ul. Piotrkowskiej 104, 90-926 Łódź, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi od dnia 13 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Kontrolą objęto działalność jednostki w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie Miasta Łodzi w latach 2011-2012.	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności:

- brak planów miejscowych dla ponad 94% powierzchni Miasta, co w połączeniu z opieszałym i nierzetelnym ustalaniem warunków zabudowy, znacznie utrudniało realizację zamierzeń inwestycyjnych na terenie Miasta. Sytuacja ta sprzyjała także zabudowie Łodzi niezgodnie z zasadami zagospodarowania przestrzennego, określonymi w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²,
- niska realizacja Harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2011 – 2014 - przy założeniu wykonania do końca 2012 r. planów miejscowych dla 1.031 ha (3,59% obszaru Miasta), opracowano projekty obejmujące 203 ha (0,68% powierzchni Łodzi),
- powtarzalność błędów proceduralnych przy ustalaniu warunków zabudowy, co spowodowało kilkakrotne uchylene decyzji przez sądy administracyjne,
- wysoki udział decyzji uchylonych przez organy odwoławcze w stosunku do zaskarżonych, z tendencją rosnącą dla decyzji o warunkach zabudowy, co świadczy o nierzetelnym prowadzeniu postępowań,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Wnioski z detekcji (analizy różnicowej) ortofotomapy z 2009/2011 w zakresie zmian użytków gruntowych i lokalizacji zabudowy w granicach administracyjnych Łodzi w kontekście oceny aktualności obowiązującego studium

- nieprzestrzeganie obowiązujących terminów przy określaniu sposobu zagospodarowania terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Na utrudnienia tego typu napotkało ponad 70% inwestorów³,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych NIK dotyczących bezzwłocznego wszczynania postępowań w sprawie opłat planistycznych i wystawiania tytułów wykonawczych,
- niewłaściwa organizacja pracy w Wydziale Praw do Nieruchomości, skutkująca opieszałością w podejmowaniu działań windykacyjnych i egzekucyjnych. Powstałe zaległości w zapłacie opłat planistycznych kształtowały się na poziomie 42% w stosunku do należności wynikających z decyzji naliczających te opłaty w latach 2011 – 2012.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno–prawne.

1.1. Zadania i obowiązki pracowników, struktura zatrudnienia.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej Nr LXXII/1371/06 z dnia 12 lipca 2006 r. ze zm.⁴ prowadzenie prac w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi było przedmiotem działalności Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi (MPU) - jednostki budżetowej, realizującej zadania na zlecenie i pod nadzorem Prezydenta Miasta Łodzi. Do zadań statutowych MPU należało w szczególności opracowywanie oraz zlecanie na zewnątrz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi (zwanego dalej „studium”) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi (zwanymi dalej „planami miejscowymi”). Do dnia 1 lipca 2012 r. do zadań MPU należało również sporządzanie, co najmniej raz w czasie kadencji Rady Miejskiej w Łodzi, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta.

Równolegle z niniejszą kontrolą NIK przeprowadziła kontrolę w MPU w zakresie sporządzania i aktualizacji studium oraz planów miejscowych.

Od 16 sierpnia 2011 r. opracowywanie polityki przestrzennej Miasta, harmonogramu sporządzania planów miejscowych, wnioskowanie zmian planów miejscowych, nadzorowanie opracowywania miejscowych planów, zmian do studium oraz innych opracowań planistycznych, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁵, należało do zadań Biura Architekta Miasta (BAM). Od 1 lipca 2012 r. do zadań tej komórki dodatkowo należało wnioskowanie zmian studium, a także jego monitoring, prowadzenie analiz dotyczących możliwości inwestycyjnych Miasta, a od 1 listopada 2012 r. ⁶ dodatkowo sporządzanie opinii urbanistycznych.

Jako organ doradczy w sprawach zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i architektury Prezydent Miasta Łodzi powołał Miejską Komisję Urbanistyczno – Architektoniczną⁷, zwaną dalej „MKUA”, która składała się z 15 osób w okresie do 29 maja 2012 r. oraz z 12 osób od 30 maja 2012 r. Zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy

³ Ze 193 badanych postępowań, 139 załatwiono w terminie dłuższym niż 2 miesiące

⁴ Uchwała nr LXXII/1371/06 Rady Miejskiej w Łodzi z 12 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi, zmieniona uchwałą nr XXXVIII/698/12 z 25 kwietnia 2012 r.

⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 4407/V/10 z 14 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Łodzi, obowiązujące do 15 sierpnia 2011 r.

⁶ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 1040/VI/11 z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego ze zm., nr 1964/VI/12 z 21 marca 2012 r., nr 523/W/12 z 15 czerwca 2012 r., nr 650/W/12 z 22 listopada 2012 r. Treść zarządzeń dostępna pod adresem internetowym www.bip.uml.lodz.pl.

⁷ Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi nr 400/V/07 z 20 marca 2007 r. ze zm. oraz nr 2309/VI/12 z 30 maja 2012 r.

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸, zwanej dalej „upzp”, w jej skład wchodziły osoby o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, a co najmniej połowa osób rekomendowana była przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe.

(Dowód: akta kontroli str. 7-34)

Ustalanie w drodze decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego należało do zadań Wydziału Urbanistyki i Architektury. Ustalanie i pobór opłat planistycznych oraz sprawy związane z roszczeniami odszkodowawczymi przypisano do zadań Wydziału Praw do Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 35)

W strukturze MPU wyodrębniono Oddział Planowania Przestrzennego z sześcioma Zespołami projektowymi⁹. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w Oddziale tym zatrudnionych było 30 osób, w tym 6 (koordynatorzy Zespołów nr 1 –5 i Kierownik Oddziału) posiadało stosowne uprawnienia urbanistyczne /architektoniczne. W MPU funkcjonowały także Oddziały Wspomagania Projektowania oraz Komunikacji i Inżynierii, liczące łącznie 13 pracowników.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w komórkach organizacyjnych Urzędu zajmujących się ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zatrudnionych było łącznie 42 pracowników, z tego 27 należących do izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. Obsługą administracyjną tych komórek zajmowało się 16 osób. Dodatkowo, w 2012 r. pomiędzy Urzędem a Konsorcjum: Akwadrat Studio Anna Woźniak Łódź i Pracownia Architektoniczna Cezary Furmanek Łódź podpisana została umowa na wykonanie 200 projektów decyzji o warunkach zabudowy wraz z analizami urbanistycznymi z zastrzeżeniem prawa opcji w wysokości 50%, za wynagrodzeniem 46.494 zł (prawo opcji – 23.247 zł).

Wybór wykonawcy poprzedzony był postępowaniem o zamówienie publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, do którego NIK nie wniosła uwag.

Zadania z zakresu ustalania opłaty planistycznej wykonywało od listopada 2011 r. 2 podinspektorów Oddziału Aktualizacji Opłat i Rozliczeń (poprzednio 1 osoba z Oddziału Monitoringu Rynku Nieruchomości), zaś roszczeń odszkodowawczych – 3 pracowników Oddziału Nabywania Nieruchomości na Cele Inwestycyjne Miasta w Wydziale Praw do Nieruchomości. Pracownicy odpowiedzialni za realizację ww. zadań posiadali stosowne zakresy obowiązków.

(Dowód: akta kontroli str. 34-38)

W okresie objętym kontrolą do 4 marca 2012 r. Dyrektorem MPU był Krzysztof Bednarek, w okresie od 5 marca do 4 czerwca 2012 r. Dyrektorem MPU był Roman Wieszczeck, od 5 czerwca 2012 r. p.o. Dyrektora MPU do nadal jest Krzysztof Bednarek.

Wybór Romana Wieszcza na stanowisko Dyrektora MPU poprzedzony był postępowaniem w sprawie naboru z zastosowaniem metody rekrutacji zewnętrznej z wykorzystaniem techniki „ogłoszenia o pracy”, podlegającego upowszechnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu.

Do celów rekrutacji w dniu 2 lutego 2012 r. oraz w dniu 28 lutego 2012 r. Roman Wieszczeck złożył oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej („ROOM” P.P.B.U. Roman Wieszczeck) obejmującej m.in. usługi projektowe z zakresu

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

⁹ Zarządzenia Prezydenta Miasta nr 4478/IV/06 z 5 października 2006 r. i nr 2592/VI/12 z 9 lipca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

urbanistyki i architektury (prace nad projektami planów urbanistycznych, projektów budowlanych wielobranżowych oraz opracowanie analiz urbanistycznych). W dniu 5 marca 2012 r. pomiędzy Prezydentem Miasta Łodzi a Romanem Wieszczykiem zawarta została umowa o pracę na czas określony do 4 września 2012 r. na stanowisku dyrektora MPU. Roman Wieszczyk 26 marca 2012 r. złożył oświadczenie majątkowe¹¹, w którym podał, że prowadzi działalność gospodarczą – projektowanie architektoniczne, podnajem nieruchomości. Wskazał, że *zamknięcie lub zawieszenie działalności nastąpi w ustawowym terminie, /.../ nie później niż do 05.06.2012 r.* Pismem z dnia 25 maja 2012 r. Roman Wieszczyk poinformował Prezydenta Miasta Łodzi o sytuacji dotyczącej dalszego zatrudnienia w MPU, oferując wsparcie w zakresie tworzenia planów miejscowych i gotowość zmiany zatrudnienia na stanowisko zastępcy dyrektora MPU. Kolejnym pismem z dnia 1 czerwca 2012 r., wobec niemożliwości wypełnienia wymogów obowiązujących pracowników samorządowych piastujących kierownicze stanowiska, Roman Wieszczyk wystąpił o rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron z dniem 4 czerwca 2012 r. W dniu 21 czerwca 2012 r. pełniący od 5 czerwca 2012 r. obowiązki dyrektora MPU Krzysztof Bednarek zawarł z Romanem Wieszczykiem porozumienie w sprawie zmiany od 5 czerwca 2012 r. warunków pracy i płacy. W porozumieniu tym określono rodzaj umówionej pracy – Generalny Projektant w wymiarze czasu pracy 4/5 etatu i powierzono Romanowi Wieszczykowi pełnienie obowiązków zastępcy dyrektora MPU.

Prezydent Miasta Łodzi Hanna Zdanowska wyjaśniając okoliczności zatrudnienia R. Wieszczyka podaje, że stosownie do art. 24h ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym kierownik jednostki organizacyjnej gminy zobowiązany jest złożyć, w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia, oświadczenie majątkowe, do którego obowiązany jest dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadził ją przed dniem zatrudnienia. Roman Wieszczyk złożył takie oświadczenie 26 marca 2012 r. i wskazał, że zamknie lub zawiesi działalność nie później niż do 5 czerwca 2012 r. W ocenie Prezydenta nie doszło do naruszenia przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

(Dowód: akta kontroli str. 39-51, 485-501)

1.2. Ustalenia kontroli wewnętrznej i kontroli zewnętrznych w badanym zakresie oraz realizacja wniosków pokontrolnych.

Opis stanu faktycznego

W badanym zakresie NIK przeprowadziła kontrolę kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie Miasta Łodzi w latach 2008 – 2010, a także roszczeń odszkodowawczych oraz realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych w latach 2008 – 2012 (I półrocze). W wystąpieniach pokontrolnych NIK wniosowała m.in. o:

- a) zakończenie prac nad opracowaniem harmonogramu sporządzania planów miejscowych,
- b) wzmożenie nadzoru nad działalnością MPU w zakresie sporządzania planów miejscowych,
- c) podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia terminowego wydawania decyzji o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wprowadzenie procedur zapewniających rzetelną weryfikację prawidłowości postępowań w sprawach o ustalenie warunków zabudowy,
- d) bezzwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie opłaty planistycznej oraz wystawianie tytułów wykonawczych,

¹¹ Treść oświadczenia dostępna pod adresem internetowym www.bip.uml.lodz.pl.

e) zwrot nienależnie pobranych odsetek od nieterminowego wniesienia opłat planistycznych.

Realizując powyższe wnioski:

- a) w dniu 17 listopada 2011 r. Prezydent Miasta Łodzi ustalił harmonogram sporządzania planów miejscowych,
- b) MPU składała do Departamentu Architektury i Rozwoju cotygodniowe raporty dotyczące realizowanych przez nią zadań. Prezydent Miasta przedkładał Radzie Miejskiej sprawozdania kwartalne z zaawansowania prac planistycznych i realizacji harmonogramu,
- c) w Urzędzie m.in. wprowadzono do stosowania wzory dokumentów niezbędnych do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Opracowano także stosowne schematy postępowania administracyjnego. Dla poprawy terminowości, wykonanie 300 projektów decyzji wraz z analizami urbanistycznymi w 2012 r. zlecono firmie zewnętrznej,
- d) ustalenia w zakresie wszczynania postępowań w sprawie opłaty planistycznej oraz wystawiania tytułów wykonawczych opisano w pkt. 4 niniejszego wystąpienia,
- e) odsetki od nieterminowego wniesienia opłat planistycznych zwrócono w dniu 14 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 52-146)

W okresie lipiec – sierpień 2012 r. w MPU przeprowadzono audyt wewnętrzny w zakresie:

- legalności systemu sporządzania planów miejscowych,
- przydziału zadań i zasobów zabezpieczających sporządzanie planów miejscowych,
- realizacji procesów opracowania planów miejscowych,
- kontroli zarządczej.

Badaniem objęto okres od 1 października 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r. W ww. obszarach stwierdzono m.in. brak na stronach BIP urzędu pełnej informacji publicznej dla mieszkańców Miasta o zamierzeniach planistycznych oraz nieaktualne zakresy czynności pracowników. W pozostałym zakresie audytor wewnętrzny nie stwierdził nieprawidłowości. W wyniku realizacji zaleceń z audytu zaktualizowano stronę BIP oraz zakresy czynności pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 34)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor MPU w okresie od 5 marca do 4 czerwca 2012 r. równoległe z kierowaniem Pracownią prowadził działalność gospodarczą. Wprawdzie w oświadczeniu majątkowym, złożonym w trybie art. 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² zadeklarował, że zamknie lub zawiesi działalność nie później niż do 5 czerwca 2012 r., jednak przez 3 miesiące łączył kierowanie MPU z prowadzeniem działalności gospodarczej, co zdaniem NIK stanowiło w tym okresie naruszenie przepisu art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹³.
2. Nie zapewniono odpowiednich warunków organizacyjnych w zakresie ustalania i windykacji opłaty planistycznej, co skutkowało znacznym opóźnieniem w realizacji tych zadań¹⁴.

¹² Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.

¹⁴ Stwierdzone nieprawidłowości szczegółowo opisano w pkt. 4 wystąpienia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Ustalanie polityki przestrzennej Miasta.

Opis stanu
faktycznego

Od 27 października 2010 r. politykę przestrzenną Miasta określa studium, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi nr XCIX/1826/10. Stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 7 upzp w studium określono obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje o znaczeniu ponadlokalnym. Wobec braku, w momencie sporządzania studium zaktualizowanego planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego, listę tych inwestycji przyjęto na podstawie danych Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi z sierpnia 2009 r. Uchwałą nr LX/1648/10 z dnia 21 września 2010 r. Sejmik Województwa Łódzkiego przyjął zaktualizowany Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego. W wyjaśnieniach Dyrektor BAM podał, że w 2010 r., kiedy nastąpiła aktualizacja planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego analiza aktualności i monitoring studium leżały w kompetencjach MPU. W przekazanych przez Pracownię materiałach dotyczących studium nie ma informacji na temat rozbieżności między obowiązującym studium a zaktualizowanym planem województwa. BAM podda analizie zgodność obu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 471-474)

Realizując obowiązek wynikający z art. 32 ust. 1 upzp, w okresie objętym kontrolą zespół autorski MPU dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzeni Łodzi pod kątem użytkowania gruntów i lokalizacji zabudowy na przestrzeni lat 2009-2011, w kontekście oceny aktualności obowiązującego studium¹⁵. Ustalono m.in., że *w większości zaobserwowane zmiany w użytkowaniu gruntów są zgodne z ustaleniami obowiązującego studium (dotyczy to głównie procesów zachodzących w obrębie terenów MN i MR oraz projektowanych dróg). Niezgodności w użytkowaniu gruntów dotyczą terenów RP i ZN. Na terenach RP wystąpiło 39 zmian niezgodnych ze studium (ok. 7,6 ha), na terenach ZN 52 zmiany (ok. 12,4 ha). Do niekorzystnych zmian doszło także na terenach ZP i ZL, przy czym – według autorów opracowania – za szczególnie niepokojące zjawisko należy uznać proces przekształcania gruntów na zabudowane i zurbanizowane w obrębie terenów ZL (ok. 3,7 ha). W analizie wskazano, że w sposób niezgodny ze studium następuje przeznaczanie gruntów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz pod zurbanizowane tereny niezabudowane (prawdopodobnie także przyszłe tereny mieszkaniowe) w granicach terenów, dla których studium zakłada znaczne ograniczenia (m.in. RP) lub wręcz zakaz lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej (m.in. ZN, ZL, ZLK, ZP). Ponadto wskazano także na tendencje do wprowadzania zabudowy na tereny użytków rolnych w granicach terenów, dla których w studium założono rozwój funkcji pozarolniczych, tj. ZN, PP, PU, ZL i KD (łącznie ok. 29,2 ha). Najintensywniejsze przekształcenia zaobserwowano w jednostkach osiedlowych Nowosolna, Ruda, Stoki (przekształceniu uległy głównie użytki rolne R i tereny zurbanizowane niezabudowane Bp na tereny mieszkaniowe B) oraz Złotno, Kochanówka, Sikawa, Olechów, Radogoszcz¹⁶. Wyniki tej analizy MPU przekazała do BAM w dniu 25 września 2012 r.*

¹⁵ Wnioski z detekcji ortofotomapy z 2009/2011 pod kątem analizy zmian użytków gruntowych i lokalizacji zabudowy w granicach administracyjnych Miasta Łodzi w kontekście oceny aktualności obowiązującego studium.

¹⁶ MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MR – tereny zabudowy jednorodzinnej rezydencjonalnej, RP – tereny o przewadze upraw rolnych, ZN – tereny zieleni naturalnej i dolin rzecznych, ZP – tereny zieleni urządzonej z programem usługowym, ZL – tereny zieleni leśnej, ZLK – tereny lasów komunalnych oraz zalesień związanych z powiększeniem istniejących kompleksów

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Małgorzata Kasprowicz wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą niektóre decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wnioski dotyczyły olbrzymich obszarów terenu zainwestowania np. rejon dawnej Anilany (około 18 ha), Brusa (około 145 ha) czy Starego Złotna (wniosek na 410 domów jednorodzinnych). W 2012 r. znacznie zwiększyła się liczba wniosków obejmujących duże zespoły zabudowy jednorodzinnej. Dotyczyło to w szczególności terenów na Polesiu w rejonie Starego Złotna (wnioski na w sumie 600 domów) i na Widzewie w rejonie Nowosolnej (od kilku do kilkudziesięciu domów w zespole), czy w rejonie ul. Listopadowej i Giewont (np. 56 domów w zespole).

Dyrektor BAM w złożonych wyjaśnieniach ocenił, że dane i analizy zaprezentowane przez MPU mogą być przydatne jako wytyczne w przypadku podjęcia przez Radę Miasta uchwały o zmianie obowiązującego studium. Na etapie sporządzanej obecnie przez BAM analizy aktualności studium zostały one potraktowane jako cząstkowa informacja wyjściowa. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że BAM w sporządzanej analizie aktualności studium przyjęło jako zasadę weryfikację szeroko rozumianych uwarunkowań w kontekście stanu istniejącego oraz opracowań, które przygotowano od czasu uchwalenia obowiązującego studium, takich jak:

- Strategia rozwoju przestrzennego Łodzi 2020+¹⁷,
- Wnioski z serii debat na temat docelowego modelu komunikacyjnego dla Miasta zorganizowanych przez BAM w I połowie 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 471-484)

Od dnia 17 listopada 2011 r. w Urzędzie obowiązywał harmonogram sporządzania planów miejscowych na lata 2011- 2014, zwany dalej „harmonogramem”, ustalony zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi¹⁸.

W harmonogramie określono następujące kryteria ważności wykonania planów miejscowych:

- umożliwienie strategicznie i tożsamościowo ważnych i pilnych dla Łodzi inwestycji, uporządkowanie obszarów centralnych Miasta: Nowe Centrum Łodzi, Centrum – strefa ulicy Piotrkowskiej,
- ochrona zabytków urbanistyki oraz zespołów fabrycznych,
- ochrona terenów niezurbanizowanych i zatrzymanie rozprzestrzeniania się zabudowy Miasta,
- przygotowanie terenów inwestycyjnych poza ścisłym centrum,
- zakończenie zaawansowanych w realizacji planów.

Kryteria te zgodne były z celami strategicznymi przyjętymi w Strategii zintegrowanego rozwoju Łodzi 2020+.

W 2011 r. uchwalono 8 planów miejscowych, obejmujących 0,89% powierzchni Miasta (260 ha). Harmonogram sporządzania planów miejscowych z 17 listopada 2011 r. zakładał maksymalny termin zakończenia 19 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 3,59% powierzchni Miasta, na rok 2012. Tymczasem w 2012 r. uchwalono 6, obejmujących 0,1% powierzchni Miasta (25 ha). Z uchwalonych w latach 2011-2012 planów miejscowych 12 projektów sporządziła MPU (0,71% terenu Miasta), jeden plan zrealizował wykonawca zewnętrzny (0,28%). Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. na terenie Miasta obowiązywało 55 planów miejscowych, obejmujących 1.572 ha (5,36% powierzchni Miasta).

leśnych, PP – tereny wielkopowierzchniowych obiektów przemysłowych, PU – tereny przemysłowo - usługowe, KD – tereny dróg publicznych.

¹⁷ Uchwalona przez Radę Miasta Łodzi w dniu 16 stycznia 2013r. uchwałą nr LV/1146/13

¹⁸ Zarządzenie nr 1485/VI/11 z dnia 17 listopada 2011 r., zarządzenia zmieniające nr 2082/VI/12 z 12 kwietnia 2012 r. i nr 2990/VI/12 z 17 września 2012 r.

Za podstawowe przyczyny niedotrzymania zakładanych terminów zakończenia prac projektowych Prezydent Miasta Hanna Zdanowska uznała m.in:

- równoległe prowadzenie prac projektowych i koncepcyjnych nad przebiegiem projektowanych ulic i obwodnic miejskich,
- konieczność ponawiania czynności proceduralnych w przypadku dokonywania zmian w projektach planów miejscowych wynikających z uwzględnienia uwag i opinii organów zewnętrznych oraz uwzględnienia uwag złożonych do projektów planów,
- opracowywanie planów miejscowych dla obszarów śródmieścia Miasta o wysokim stopniu skomplikowania zagadnień przestrzennych, konserwatorskich i społeczno-ekonomicznych,
- brak odpowiedniej dokumentacji konserwatorskiej obiektów, w celu wprowadzenia właściwych zapisów planistycznych w planach miejscowych, umożliwiających skuteczne sprawowanie opieki i ochrony konserwatorskiej,
- zmiany stanowisk organów uzgadniających i opiniujących, a w szczególności Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, w sprawie zasięgu obszarów objętych wpisem do rejestru zabytków oraz ustalenia zasad prowadzenia ochrony konserwatorskiej.

Ponadto Prezydent Miasta wskazała, że zakładane terminy zakończenia prac projektowych, jako optymalne, nie uwzględniały sytuacji ponowienia czynności proceduralnych, które znacząco wydłużają czas przedstawienia projektów planów do uchwalenia Radzie Miejskiej.

(Dowód: akta kontroli str. 82-108, 147-148, 485-501)

Po zmianie z dnia 17 września 2012 r. harmonogram zakładał realizację 55 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 29,5% powierzchni Miasta. Prezydent Hanna Zdanowska wyjaśniła, że wszelkie zmiany harmonogramu uwzględniały tempo prac i realne potrzeby Miasta oraz okoliczności zewnętrzne, a także możliwości poniesienia przez Miasto prawdopodobnych kosztów finansowania skutków uchwalenia planów.

Zmianą z 17 września 2012 r. termin sporządzenia 10 projektów przesunięto z 2012 na rok 2013. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. 4 projekty (nr 59, 66, 67, 68) znajdowały się w początkowej fazie opracowania i w porównaniu do stanu zaawansowania prac planistycznych z maja 2011 r. (ustalenia poprzedniej kontroli NIK), brak było postępu w pracach planistycznych.

Prezydent Miasta Hanna Zdanowska wyjaśniła, że plany te dotyczą obiektów i zespołów zabytkowych i celem ich opracowania było określenie zasad zagospodarowania terenów, które umożliwią prowadzenie skutecznej ochrony konserwatorskiej. Z tego względu plany te wymagały odpowiedniego przygotowania materiałów konserwatorskich, co wpłynęło znacząco na termin realizacji prac projektowych. Dodatkowo plany te były konsultowane, na etapie przygotowania projektów, z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Prace projektowe nad planami nr 66 i 68 zakończono przekazaniem do opiniowania MKUA pismem z dnia 31 lipca 2012 r. Plany opiniowane były na kilku posiedzeniach MKUA, na których Komisja trzykrotnie wskazała potrzebę wprowadzenia kolejnych zmian w sposobie zapisu projektów uchwał i opracowania nowej formy projektu uchwały. Aktualnie, plany po zaopiniowaniu przez MKUA są przygotowywane do uzgodnień zewnętrznych i opiniowania.

(Dowód: akta kontroli str. 147-148, 485-501)

Z zaplanowanych do wykonania w 2012 r. projektów planów miejscowych zakończono prace planistyczne i przekazano Radzie Miejskiej w październiku 2012 r. projekt planu dla części obszaru Miasta Łodzi położonej w dolinie rzeki

Sokołówki, obejmującej część zachodnią osiedla Radogoszcz¹⁹, zajmujący 0,58% powierzchni Miasta. Plan obejmował tereny częściowo zainwestowane oraz tereny rezerwowane pod układ drogowy Miasta. W centralnej części obszaru znajdowały się tereny doliny rzeki Sokołówki z kompleksem leśnym, obszarami cennymi przyrodniczo, pomnikami przyrody oraz użytkami ekologicznymi.

W okresie od listopada 2012 r. do stycznia 2013 r. projekt planu trzykrotnie zdejmowano z porządku obrad Rady Miejskiej. Na posiedzeniach Komisji Planu Przestrzennego, Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Rady Miejskiej oraz Finansów, Budżetu i Polityki Rady Miejskiej, poprzedzających sesje Rady Miejskiej, projekt tego planu był zdejmowany z obrad lub nie był opiniowany z uwagi na prowadzone przez Zarząd Dróg i Transportu prace związane z opracowaniem alternatywnej koncepcji dojazdu do drogi ekspresowej S-14. Na LVII sesji Rady Miejskiej w dniu 6 lutego 2013 r. projekt planu został odrzucony (na posiedzeniach poprzedzających sesję uzyskał negatywne opinie obu komisji). Projekt planu w oparciu o umowy z 25 sierpnia 2008 r. i 1 lutego 2011 r. (umowa dodatkowa) sporządziła firma zewnętrzna. Łączne wynagrodzenie wykonawcy określone w umowach wynosiło 156.862 zł. Do dnia 13 lutego 2013 r. w wyniku realizacji umów wypłacono łącznie 65% wynagrodzenia z umowy podstawowej - 85.386 zł oraz 100% z umowy dodatkowej - 26.322 zł.

W sprawie nieuchwalenia przez Radę Miasta przedmiotowego projektu planu miejscowego p. o. Zastępcy Dyrektora MPU Roman Wieszczyk przedstawił kontrolującym stanowisko, w którym wskazał m.in. dotychczasowe koszty wynikające z umowy oraz „koszty pośrednie” – dodatkowe zaangażowanie pracowników MPU w latach 2009 -2012 w szacunkowej wielkości 40.000 zł. Podał m.in., że *Miasto Łódź, które z takim trudem przez lata ubiegało się o polepszenie połączeń komunikacyjnych do układu krajowego dróg i autostrad taką szansę wreszcie osiągnęło dzięki realizacji autostrady A2 oraz realizowanej autostrady A1. Będąc w trakcie realizacji droga S8 oraz projektowana droga S14 są uzupełnieniem zamkniętego układu drogowej komunikacji krajowej i wojewódzkiej. Do tego układu, który jest efektem wieloletnich prac planistycznych, Miasto rezerwuje w swoich planach korytarze planowanego układu drogowego w obrębie granic Miasta. Ten układ ulic i dróg, począwszy od najmniejszych a kończąc na obwodnicach i drogach dojazdowych stanowić będzie skończony, właściwie funkcjonujący system komunikacji drogowej. /.../ radni Rady Miasta posiadają wiedzę o obowiązujących planach województwa łódzkiego oraz zatwierdzonym przez Radę Miasta /.../ Studium /.../. Ta sama Rada Miasta, która odrzuciła projekt planu w dolinie rzeki Sokołówki, obejmującego część zachodnią osiedla Radogoszcz, uchwaliła w dniu 26.10.2011r. (uchwała XXV/402/11) plan wschodniej części osiedla Sokołów ze środkowym odcinkiem „łącznika do S14”. /.../ Zgierz ma przyjęty korytarz uwzględniający przebieg „łącznika do S14” na terenach zgodnych z planem wojewódzkim i naszymi planami miejskimi. /.../*

Jeżeli Łódź nie potwierdzi realizacji łącznika S14 i nie dojdzie do porozumienia się ze Zgierzem istnieje duże prawdopodobieństwo, że GDDKiA odstąpi od realizacji węzła Zgierz Północ co skutecznie pozbawi Łódź połączenia z A2 poprzez drogę S14.” Roman Wieszczyk podał także, że „na żadnej komisji (Planu i Finansów) tematyka planu nie została przedyskutowana merytorycznie. Poza poboczną dyskusją na temat łącznika w wariantach społecznych, który nie jest treścią planu, MPU nie miało szansy na merytoryczną prezentację problematyki planu. Mimo to projekt planu był kilkakrotnie odrzucany.

¹⁹ Uchwała nr XIV/233/07 Rady Miejskiej z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego

Jak wyjaśniła Prezydent Hanna Zdanowska, uchwała została przez Radnych odrzucona bez przeprowadzenia dyskusji i bez wskazania przyczyn takiej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 147-150, 485-501)

Dla wszystkich określonych w studium obszarów przestrzeni publicznej (łącznie 76,1 ha) w latach 2008 – 2012 podjęto uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych.

W studium określono 30 obszarów (łącznie 479,1 ha) rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². Dla 6 obszarów (w tym dla dwóch w części) istniały obowiązujące plany miejscowe, przy czym 3 z nich nie dopuszczały obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2.000 m². Dla 15 obszarów, w tym dla 3, dla których obowiązujące plany miejscowe nie przewidywały obiektów wielkopowierzchniowych, podjęto uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Dla 12 obszarów (126,7 ha) nie podjęto uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych.

Pierwszy Wiceprezydent Miasta Marek Cieślak wyjaśnił, że w stosunku do 12 obszarów prace nad skierowaniem uchwał do Rady Miejskiej nie były kontynuowane, gdyż tereny te zostały wcześniej zagospodarowane obiektami o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². Biorąc pod uwagę aktualnie prowadzone prace nad przygotowaniem analiz na potrzeby zmiany studium, w chwili obecnej nie jest właściwe podejmowanie nowych uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 502-504)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W harmonogramie z dnia 17 listopada 2011 r. BAM nie uwzględniło 19 projektów planów zgłoszonych przez MPU. Z ustaleń kontroli NIK, przeprowadzonej w MPU w 2011 r. wynikało, że według stanu na dzień 16 maja 2011 r. 6 z tych projektów było w trakcie prac projektowych o zaawansowanej procedurze. Trzy spośród nich sporządzał wykonawca zewnętrzny. Jeden projekt (nr 33) został włączony do harmonogramu zmianą z 12 kwietnia 2012 r. W odniesieniu do 2 pozostałych projektów (nr 12 i 32), według stanu na 31 grudnia 2012 r. odstąpiono od umów z wykonawcami, na skutek braku porozumienia stron w przedmiocie uzgodnienia nowych warunków, w szczególności w zakresie żądanego przez wykonawców wynagrodzenia m.in. za dostosowanie projektów planu do ustaleń nowego studium. Według BAM zdecydowano o przerwaniu procedowania tych planów miejscowych, które miały przyzwalać na dalsze rozpraszanie Miasta. Było to niekorzystne ze względów ekonomicznych (konsekwencje w postaci nowych kosztów infrastruktury i obsługi, niegospodarność w zarządzaniu zasobem nieruchomości – wiele wolnych terenów uzbrojonych i lepiej zlokalizowanych) oraz przestrzennych (nieuzasadnione rozszerzanie strefy urbanizacji, działanie szkodliwe dla środowiska).

Nie kwestionując podjętych decyzji, NIK zwraca uwagę, że na procedowanie planów sporządzanych przez wykonawców zewnętrznych, poniesione dotychczas koszty wyniosły ponad 470 tys. zł. Dodatkowo, w prace nad pozostałymi 3 projektami zaangażowana była MPU.

(dowód: akta kontroli str. 508)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Szczególnie niski stopień pokrycia obszaru Miasta Łodzi planami miejscowymi - 1.572 ha, tj. 5,36% powierzchni - przez 2 lata uchwalono plany jedynie dla 0,99% powierzchni Miasta (260 ha w 2011 r. i 25 ha w 2012 r.). W związku z taką sytuacją ustalanie przeznaczenia terenów oraz określanie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy odbywało się w znacznej mierze w drodze indywidualnych aktów administracyjnych. Wyliczona przez Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury szacunkowa powierzchnia pokrycia powierzchni Miasta

decyzjami o warunkach zabudowy w latach objętych kontrolą wynosiła rocznie około 220 ha.

2. Nie zrealizowano zaplanowanych na 2012 r. 12 projektów planów miejscowych. Z zakładanych 19 projektów, obejmujących 3,59% powierzchni Miasta, sporządzono 7 dla 0,68%, z tego uchwalono plany miejscowe dla 0,1% terenu Łodzi. Termin opracowania 10 z tych projektów zmianą harmonogramu z 17 września 2012 r. przesunięto na rok 2013. W odniesieniu do 4 spośród tych planów kontrola wykazała niewielki postęp w pracach planistycznych.

NIK nie kwestionuje podanych w wyjaśnieniach przyczyn niedotrzymania zakładanych terminów sporządzania projektów planów, wynikających z równoległego prowadzenia prac projektowych i koncepcyjnych nad przebiegiem projektowych ulic i obwodnic miejskich, czy utrudnień związanych z ochroną konserwatorską. Wskazuje jednak na bardzo niską efektywność jednostki sporządzającej projekty planów miejscowych. NIK zauważa, że od początku jej funkcjonowania uchwalono 13 projektów, wykonanych przez tę jednostkę, obejmujących jedynie 231 ha, tj. 0,81% powierzchni Łodzi. Wykonawcy zewnętrzni sporządzili projekty obejmujące 692 ha (2,36%). Wskazać należy także, iż według stanu na koniec 2012 r., na wykonanie oczekiwało 85 uchwał Rady Miejskiej, podjętych w latach 2004 – 2012, w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów na terenie Miasta o łącznej powierzchni 13.377,9 ha, tj. dla 45,6% terenu Łodzi.

3. Nie poddano analizie zgodności obowiązującego dla Miasta studium z uchwalonym w 2010 r. planem zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego. NIK przyjmuje zapewnienie, że podczas aktualnie wykonywanej analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta, BAM porówna zgodność obu dokumentów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy w drodze decyzji.

Wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zajmowali się w Urzędzie pracownicy dwóch Oddziałów - Infrastruktury oraz Urbanistyki, wchodzących w skład Wydziału Urbanistyki i Architektury. Decyzje o warunkach zabudowy dla budownictwa jednorodzinnego do 28 marca 2012 r. wydawane były przez delegatury Urzędu. Na skutek reorganizacji, prowadzone przez delegatury sprawy przejął w dniu 29 marca 2012 r. Wydział Urbanistyki i Architektury²⁰.

3.1. Realizacja wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Opis stanu faktycznego

Dane dotyczące wydanych w latach 2011 – 2012 decyzji wyszczególniono w poniższym zestawieniu.

Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.
Ilość spraw do załatwienia według stanu na początek roku	32	26
Ilość wniosków, które wpłynęły w danym okresie	270	389
Ilość wydanych decyzji, w tym:	275	377*
- do 65 dni	274	377
- powyżej 65 dni	1	0
Ilość wniosków niezrealizowanych do 31 grudnia 2012 r.	x	36

*jedna decyzja dotyczyła odmowy stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²⁰ zarządzenie nr 1964/VI/12 Prezydenta Miasta z dnia 21 marca 2012 r.

Powodem wydania jednej decyzji w terminie przekraczającym 65 dni była konieczność oczekiwania na uzgodnienie z Urzędem Lotnictwa Cywilnego. Wojewoda Łódzki odstąpił od wszczęcia postępowania – postępowanie zakończyło się decyzją umarzającą w wyniku wycofania wniosku przez inwestora.

Wydane decyzje dotyczyły inwestycji kubaturowych (76), pozostałe - infrastruktury technicznej, w tym: linii i infrastruktury energetycznej (236), gazociągów (196), ciepłociągów (41), kanalizacji (41), wodociągów (36), telekomunikacji (18), dróg i innych (7).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. nie zrealizowano 36 wniosków, z czego 34 zrealizowano po 31 grudnia 2012 r. w terminie do 65 dni, 1 pozostawiono bez rozpatrzenia, z powodu nieusunięcia braków, jedną decyzją odmówiono stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (nie została uwzględniona w zestawieniu zrealizowanych wniosków).

Nie stwierdzono przypadków wygaśnięcia, nieważności lub zmiany decyzji.

W okresie objętym kontrolą złożono 12 odwołań od decyzji (po 6 w każdym roku), z tego 7 zostało utrzymanych w mocy (w odniesieniu do 1 decyzji wniesiono skargę do WSA – postępowanie w trakcie), 4 uchylono (z 2011 r.), w 1 przypadku umorzono postępowanie.

Powodami uchYLENIA przez organy odwoławcze decyzji było m.in. zakwestionowanie charakteru decyzji (inwestycja nie wypełniała przesłanek celu publicznego), naruszenie zasady zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu oraz braki w dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 151-158, 505-506)

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań objęto 22 spośród 532 spraw zakończonych wydaniem decyzji²¹. Zgodnie z postanowieniami art. 54 oraz art. 50 ust. 4 upzp kontrolowane decyzje określały rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, linie rozgraniczające teren inwestycji, a ich projekty zostały sporządzone przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Czas oczekiwania na wydanie decyzji w żadnym przypadku nie przekroczył 65 dni. We wszystkich przypadkach o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej zawiadamiano na piśmie inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których były lokalizowane inwestycje. Stwierdzone w 6 sprawach nieprawidłowości dotyczyły braku obwieszczeń: o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej (4 przypadki) oraz o decyzji kończącej (2 przypadki).

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Małgorzata Kasprowicz wyjaśniła, że uchybienia te dotyczyły postępowań toczących się w pierwszej części kontrolowanego okresu. W tych przypadkach granica lokalizacji inwestycji celu publicznego mieściła się w obrębie działek drogowych lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, będących własnością gminy lub pozostających we władaniu zarządcy drogi (o ile nadal w rejestrze gruntów jako właściciele figurowały osoby fizyczne). Odstąpiono więc od obwieszczania, wychodząc z założenia, że wszystkie strony postępowania zostały zawiadomione na piśmie, za pośrednictwem poczty. Obszar oddziaływania planowanych inwestycji zawierał się w granicach terenu objętego wnioskiem, a więc w istocie nie było potencjalnych, innych stron postępowania. Po przedłożeniu przez NIK protokołu pokontrolnego, co miało miejsce w 3 kwartale 2011 r. pracownicy Oddziału Infrastruktury zostali pouczeni o konieczności obwieszczania w trybie art. 53 ust. 1 upzp w każdym przypadku postępowania, mającego na celu wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nieobwieszczenie o decyzji kończącej w 2 przypadkach to *błąd ludzki*,

²¹ Zastosowano dobór losowy z interwalem.

spowodowany rozpatrywaniem równolegle dużej ilości spraw, pochodzących często od tego samego wnioskodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 159-161, 475-484)

3.2. Realizacja wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Opis stanu faktycznego

Dane dotyczące wydanych w latach 2011 – 2012 decyzji o warunkach zabudowy zestawiono w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.
Ilość spraw do załatwienia według stanu na początek okresu	739	658
Ilość wniosków, które wpłynęły w danym okresie	2.229	2.007
Ilość wydanych decyzji	2.254	1.973
Ilość wniosków pozostawionych bez rozpoznania	56*	59*
Ilość wniosków niezrealizowanych do 31.12.2012 r.	X	769

* dane z Wydziału Urbanistyki i Architektury (bez referatów, z uwagi na brak możliwości ustalenia danych)

Do kontroli terminowości spraw dotyczących ustalania warunków zabudowy wybrano 170²² (spośród 1.731) postępowań zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji.

Termin załatwienia badanych spraw (bez wliczania terminów przewidzianych dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu) przedstawiał się następująco:

- do 60 dni - 52 sprawy (20 z 2011 r. i 32 z 2012 r.),
- od 61 do 180 dni - 79 spraw (odpowiednio 37 i 42),
- od 181 do 365 dni - 30 spraw (7 i 23),
- powyżej 365 dni - 9 spraw (4 i 5).

Maksymalny czas załatwienia sprawy dotyczącej wydania decyzji wyniósł 866 dni. Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³, zwanej dalej „Kpa”, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Małgorzata Kasproicz jako przyczyny długiego czasu załatwiania spraw dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy podała m.in. nagromadzenie zaległości z lat poprzednich, dużą ilość spraw prowadzoną przez jednego inspektora (liczba decyzji wydanych przez 1 pracownika w 2012 r. wyniosła średnio 56), skomplikowany proces ujednolicania procedury wydawania decyzji wynikający z przebiegu reorganizacji UML wiosną 2012r. (likwidacja Delegatur), czasochłonny przebieg - niezbędnego w procedurze - poszukiwania stron i adresów stron postępowania bez możliwości zawieszania postępowania wynikającej z przepisów Kpa oraz długotrwały okres doręczania korespondencji przez pocztę. Wskazała ponadto na niejednoznaczne przepisy upzp oraz przepisy wykonawcze i zmieniające się w związku z tym orzecznictwo organów wyższych instancji. Utrudnieniem w ocenie pani Dyrektor jest także niewielka powierzchnia terenu Miasta zajmowana przez obowiązujące plany miejscowe, co skutkować musi objęciem decyzjami o warunkach zabudowy przeważającej ilości planowanych w Mieście inwestycji. Zwróciła uwagę na *animozje i spory sąsiedzkie*

²² Patrz przypis 21

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

ujawniające się w trakcie prowadzenia spraw i rzutujące na przebieg oraz czas postępowania, wykonywanie obowiązków pracowniczych pod stałą presją inwestorów i wynikający z tego faktu stan permanentnego stresu, który przekłada się na możliwości zawodowe i percepcję pracowników oraz liczne w ostatnim czasie pisma skutkujące dezorganizacją pracy Wydziału (konieczność przygotowywania czasochłonnych odpowiedzi na obszerne i skomplikowane pisma niektórych interesantów, wyłączenie z postępowania 16 pracowników oddziałów urbanistycznych z powodu wniesienia przez interesanta pozwu do sądu cywilnego).

(dowód: akta kontroli str. 162-167, 475-484)

Ze 170 ww. postępowań wybrano 20 spraw załatwianych najdłużej i ustalono, że każdorazowo projekt decyzji sporządzany był przez osobę wpisaną na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. We wszystkich przypadkach inwestorzy określili we wnioskach zapotrzebowanie na media i sposób usuwania nieczystości. W 16 przypadkach brak było potrzeby wzywania inwestorów do uzupełnienia wniosków. W pozostałych 4 przypadkach pisemne wezwanie do uzupełnienia wniosku m.in. o stosowne zapewnienia gestorów sieci lub kopie map, wysłano do inwestorów po 9, 34, 35 i 75 dniach od daty złożenia wniosku (wnioski zostały uzupełnione).

Zgodnie z art. 36 Kpa o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

W 2 postępowaniach trwających 213 i 571 dni wnioskodawców powiadomiono o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

W 8 przypadkach powiadomiono inwestorów o przyczynach zwłoki i nowym terminie po upływie 2 miesięcy od daty złożenia wniosku, w tym w jednej sprawie załatwianej łącznie 821 dni o przyczynach zwłoki zawiadomiono inwestora po 721 dniach od daty złożenia wniosku, w jednej trwającej łącznie 387 dni – po 355 dniach, w jednej trwającej łącznie 243 dni – po 270 dniach, w jednej trwającej 242 dni – po 182 dniach. W jednej sprawie poinformowano o przyczynach zwłoki (po upływie 2 miesięcy), bez podania nowego terminu załatwienia sprawy. W 9 sprawach, trwających od 201 do 762 dni, brak było jakichkolwiek zawiadomień w tym zakresie. W przypadku 10 spraw, w których podano nowy termin załatwienia sprawy, 3 decyzje nie zostały wydane w tym terminie.

Według Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury przyczynami nieterminowo wysyłanych wezwań do uzupełnienia wniosku w sprawach załatwianych najdłużej były m.in. ilość nagromadzonych zaległości z lat poprzednich przypadająca na jednego inspektora i związane z tym zaniedbania. Najczęściej zaniedbania sięgają okresu sprzed poprzedniej kontroli NIK. Stosując zalecenia pokontrolne, postępowania administracyjne, sukcesywnie doprowadzane są do wymaganego standardu. Pani Dyrektor wyjaśniła, że przed zawieszaniem postępowań w przypadkach, gdy prawdopodobne było uchwalenie planu w okresie 9 (dawniej 12) miesięcy organ najczęściej badał stronę formalną wniosku. Toteż wezwania do uzupełnienia kierowane były do wnioskodawców dopiero po podjęciu zawieszonego postępowania, kiedy to szczegółowo sprawdzany był zakres wniosku. Odnosnie przyczyn braku, bądź nieterminowo wysyłanych zawiadomień o przyczynach zwłoki w sprawach prowadzonych najdłużej wyjaśniono, że często w sprawach tych wnioskodawca (lub pełnomocnik-projektant) informowany był na bieżąco o przebiegu postępowania, podczas częstych wizyt w Urzędzie. W części postępowań brak informacji o terminie załatwienia sprawy mógł być spowodowany chęcią uproszczenia postępowania na rzecz sprawniejszego wydania decyzji.

Nie bez wpływu na przebieg i jakość postępowań była strona techniczna reorganizacji Urzędu (dająca obecnie dobre efekty), która wymagała ogromnego zaangażowania ogółu pracowników.

Dyrektor Małgorzata Kasprówicz dodała, że wydział ze wszelkich miar dąży do sprostania wymogom obowiązującego prawa, a przede wszystkim do osiągnięcia takiego poziomu załatwiania spraw, w którym wszelkie terminy będą zachowane. Zdarzają się jednak wypadki losowe jak nieobecność pracownika, a stan zaawansowania i stopień skomplikowania prowadzonego przez niego postępowania nie pozwala na przedekretowanie sprawy, zwłaszcza w końcowej fazie. W związku z powyższym mogło nastąpić wydanie decyzji w terminie późniejszym, niż to określono w zawiadomieniu.

(dowód: akta kontroli str. 168-177, 475-484)

Pod kątem terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy zbadano także 31 losowo²⁴ wybranych postępowań z 300, w których projekty decyzji wraz z analizami architektonicznymi sporządziła firma zewnętrzna (w żadnym z badanych przypadków Urząd nie wnosił zastrzeżeń do dostarczonych przez wykonawcę dokumentów). W szczególności analizowano faktyczny termin załatwienia sprawy od przekazania przez wykonawcę projektu decyzji do jej wydania. Według stanu na 23 stycznia 2013 r. decyzje wydano w 17 sprawach w terminie:

- do 30 dni – 9 postępowań
- od 31 do 60 dni – 6 postępowań
- od 61 do 90 dni – 1 postępowanie,
- po 133 dniach – 1 postępowanie.

Od daty złożenia wniosku termin załatwienia powyższych 17 spraw (po odliczeniu terminów przewidzianych w przepisach prawa) wynosił: do 2 miesięcy - 2 sprawy, od 61 do 180 dni - 10 spraw i od 181 do 365 dni - 4 sprawy, 1 sprawę załatwiano 828 dni.

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że przekroczenie terminu 60 dni załatwienia sprawy związane było z dużą ilością spraw jaka przypadała na pracownika merytorycznego rozpatrującego sprawę (od ok. 60 do ok. 30), zaległościami nagromadzonymi w latach poprzednich, zmianami jakie niesła reorganizacja Wydziału tj. przeprowadzka i zmiana siedzib Delegatur, zmianą organizacji pracy Wydziału oraz zmianami pracowników prowadzących postępowania.

Długi okres czasu jaki upływał od momentu przekazania projektów decyzji do czasu wydania decyzji kończących postępowania spowodowany był głównie nadmiarem ilości spraw jaka przypadała na pracownika merytorycznego, a także w zależności od okresu przekazania przygotowanego materiału (analizy i projektu decyzji) z przeprowadzką związaną z w/w reorganizacją Wydziału i z okresem urlopowym pracowników.

Pozostałe sprawy były w toku, pomimo upływu od dnia otrzymania projektu decyzji:

- do 30 dni – 3 postępowania
- od 31 do 60 dni – 7 postępowań
- od 61 do 90 dni – 3 postępowania,
- po 119 dniach – 1 postępowanie.

Spśród spraw w toku do szczegółowej kontroli wybrano 6 postępowań, w których czas od daty złożenia wniosku do dnia 23 stycznia 2013 r. (po odliczeniu terminów przewidzianych w przepisach prawa) wynosił od 68 dni (42 po zmianie wniosku) do 465 dni, w tym od uzyskania projektu decyzji minęło od 38 do 119 dni. We wszystkich sprawach nastąpiła zwłoka w przekazaniu do uzgodnień, powiadomieniu o zebraniu materiału dowodowego lub wydaniu decyzji wynosząca łącznie od 37 do 91 dni. W trzech sprawach, pomimo zebrania pełnego materiału dowodowego i braku przeszkód w wydaniu decyzji, powiadomiono inwestorów o skomplikowanym charakterze sprawy i wyznaczono nowy termin jej załatwienia.

²⁴ Co dziesiąta sprawa począwszy od nr 1.

W trzech sprawach, pomimo upływu 295, 421 i 512 dni od daty złożenia wniosków, inwestorów nie powiadomiono o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. W 1 przypadku inwestora powiadomiono o wszczęciu postępowania dopiero po sporządzeniu projektu decyzji (po 230 dniach od daty złożenia wniosku).

Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury przyczyną długiego rozpatrywania ww. spraw była duża ilość postępowań, jaka przypadała na pracownika merytorycznego rozpatrującego sprawę, zaległości nagromadzone w latach poprzednich, a w jednym przypadku długi okres nieobecności pracownika z powodu choroby.

Odnosząc się do postępowań, w których powiadomiono wnioskodawców o nowym terminie załatwienia sprawy, informując o skomplikowanym charakterze sprawy, pomimo zebranego pełnego materiału dowodowego wyjaśniła, że postępowania o ustaleniu warunków zabudowy ze względu na swoją procedurę są postępowaniami skomplikowanymi i Wydział w celu usprawnienia pracy przygotował wzory pism, w tym wzór pisma powiadamiającego inwestora zgodnie z art. 36 Kpa o nowym terminie załatwienia sprawy, wskazując jako powód zwłoki załatwienia sprawy jej skomplikowany charakter. Pisma tej treści najczęściej dotyczą wstępnego okresu postępowania, kiedy brak jest pełnego materiału dowodowego. W przytoczonych sprawach, w wyniku błędu ludzkiego opracowany wzór został w sposób schematyczny wysłany do wnioskodawców bez wprowadzenia korekty i odniesienia się do konkretnego etapu postępowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury, przyczyna braku pisma powiadamiającego inwestora zgodnie z art. 36 Kpa o nowym terminie załatwienia sprawy w tych postępowaniach tkwiła m.in. w odległym czasie złożonych wniosków tj. w okresie jeszcze przed reorganizacją Urzędu. Z uwagi na dużą liczbę spraw przypadającą na wszystkich 4 pracowników merytorycznych Delegatury Łódź-Bałuty (od ok. 200 do ok. 300 w zależności od okresu roku) upraszczano procedurę i o skomplikowanym charakterze postępowań i wynikających terminach rozpatrzenia sprawy informowano wnioskodawców na bieżąco, ustnie w częstych rozmowach telefonicznych i podczas wizyt inwestorów w Delegaturze, nie zachowując formy pisemnej. Skutkowało to brakiem skarg na nieterminowe załatwienie sprawy.

Po reorganizacji Wydziału nie chcąc niepokoić inwestorów innym sposobem postępowania odstąpiono od pisemnego powiadomienia w tych sprawach o nowym terminie załatwienia sprawy.

W 1 sprawie w wyniku błędu ludzkiego zawiadomienie o wszczętym postępowaniu wysłano do stron postępowania w dniu otrzymania od firmy zewnętrznej projektu decyzji wraz z analizą urbanistyczną.

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że prowadzone postępowania nie były pozbawione nadzoru, a zalecenia pokontrolne NIK z 2011 r. wprowadzane były sukcesywnie do prowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str.178-186, 475-484)

Inwestorzy złożyli łącznie 482 odwołania od decyzji, z tego 277 w 2011 r. i 205 w 2012 r. W postępowaniach odwoławczych uchylono łącznie 139 decyzji (28,8% zaskarżonych), z tego 74 w 2011 r. (26,7% zaskarżonych w danym roku) i 65 w 2012 r. (31,7% zaskarżonych w danym roku). Uchylone decyzje odmowne – 47 w 2011 r. i 21 w 2012 r. – stanowiły odpowiednio 53,5 i 32,3% decyzji uchylonych w danym roku.

Jako przyczyny wzrostu liczby uchylanych decyzji Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury podała zmiany (po 2010 r.) przepisów prawa w zakresie ochrony gruntów rolnych w Miastach, co spowodowało wpływ dużej ilości wniosków dotyczących gruntów rolnych i chęć zabudowania terenów otwartych. Początkowo organ postrzegał ład przestrzenny na terenach rolnych z pewnymi ograniczeniami, jako kontynuację istniejącego zagospodarowania, np. kontynuację zabudowy

istniejącej tylko wzdłuż ulicy bez rozlewania jej na pola usytuowane poza istniejącym pasem zabudowy. Jak się okazało w 2012 r. utrwalił się inny pogląd sądów, w którym w większości przypadków uchylane były decyzje ustalające dla ograniczenia strefy zabudowanej dwie linie zabudowy.

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że informowano MPU o konieczności sporządzenia planów miejscowych dla ochrony gruntów rolnych przed zabudową w celu zachowania ładu przestrzennego.

Ponadto zmiana przepisów prawa w zakresie definicji uzbrojenia terenu poprzez dopisanie do definicji dróg miała wpływ na odczytywanie art.61 ust.1 pkt 3 upzp.

Jako kolejną przyczynę wzrostu liczby uchylanych decyzji Dyrektor Wydziału podała zmianę interpretacji przepisów prawa, między innymi w zakresie:

- a) obowiązku zawieszania postępowania, o którym mowa w art. 62 ust.2 upzp – do 2011 r. SKO uchylało postanowienia zawieszające postępowanie na podstawie art. 62 ust. 2 a w 2012 r. uchylało decyzje, wskazując obowiązek zawieszenia postępowania;
- b) kontynuacji funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej – utrwalił się pogląd, że kontynuacja funkcji mieszkaniowej jest niezależna od tego czy dotyczy zabudowy jednorodzinnej czy wielorodzinnej;
- c) pojawienia się nowych poglądów w orzeczeniach sądów, wskazujących na konieczność powszechnego stosowania przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, który ustawodawca określił jako odstępstwo od określonej w rozporządzeniu reguły.

Ponadto Dyrektor Wydziału wskazała na niedostateczne uzasadnianie przyjętych w decyzji ustaleń, wynikające z dużej ilości spraw.

(dowód: akta kontroli str. 162-165, 475-484)

W kontrolowanym okresie z uwagi na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego zawieszono 52 postępowania, z tego 42 w 2011 r. i 10 w 2012 r. W 6 przypadkach uchwalono plan miejscowy (w sprawach wydano 5 decyzji umarzających i 1 wygaszającą), w 29 - wydano decyzje, 6 postępowań pozostaje w zawieszeniu, 9 jest w toku, w 1 sprawie złożono zażalenie do SKO i 1 sprawę pozostawiono bez rozpatrzenia. W terminie określonym w art. 62 ust. 1 upzp podjęto 18 postępowań, z przekroczeniem tego terminu (o 12 – 75 dni) 11 postępowań, dla 4 postępowań dziewięćmiesięczny okres zawieszenia postępowania jeszcze nie upłynął. Osiemnaście postanowień o zawieszeniu postępowania zostało uchylonych przez SKO, jedno postanowienie jest w trakcie rozpatrywania.

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że zawieszone postępowania o ustalenie warunków zabudowy z uwagi na przystąpienie do sporządzania planu miejscowego podejmowano w niektórych przypadkach z przekroczeniem terminu określonego w art. 62 ust. 1 upzp z uwagi na to, że zmiana w dniu 21 października 2010 r. ustawowego terminu, na jaki można zawiesić postępowanie z 12 na 9 miesięcy, przy wielkiej ilości procedowanych spraw, przyczyniła się do załóceń w terminach podejmowania postępowań, które przypadły na 2011 r. W niektórych przypadkach przyczyną opóźnień w podjęciu postępowań była absencja pracownika, a duża ilość spraw prowadzonych przez inspektorów nie pozwalała na przekazanie zadania innej osobie.

Część postanowień o zawieszeniu postępowania zostało uchylonych, ponieważ zmienił się pogląd SKO w kwestii zasadności zawieszenia postępowania. SKO zaczęło badać także zgodność inwestycji z projektem planu, a w przypadku stwierdzenia takiej zgodności uchylało postanowienia o zawieszeniu postępowania, a także badało możliwości uchwalenia planu w terminie zawieszenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 187-191, 475-484)

Do czasu niniejszej kontroli nie zakończyły się postępowania, podlegające poprzedniej kontroli NIK:

- z wniosku Jacka R., który wpłynął do Urzędu w dniu 29 grudnia 2006 r., o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynków wielorodzinnych na działkach nr 53/1, 52/7 i 34/16 przy ul. Szczecińskiej w Łodzi. Pierwsza decyzja w tej sprawie (z 10 grudnia 2007 r.) została uchylona w całości przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi (SKO) w dniu 7 lutego 2008 r. SKO stwierdziło m.in., że organ I instancji *w istocie nie rozpoznał wniosku inwestora*, ponieważ wyznaczył parametry dla nowej inwestycji wykraczające poza ramy złożonego wniosku, co było działaniem *pozaustawowym*. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano 21 lipca 2008 r. decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla tej inwestycji, która została podtrzymana przez SKO (decyzją z 17 września 2008 r.). Decyzję Prezydenta oparto na wynikach analizy urbanistycznej, w której uwzględniono obszar analizowany zabudowany w większości budynkami jednorodinnymi szeregowymi oraz (na obrzeżu) budynkami wielorodzinnymi. Wyrokiem WSA z dnia 13 lutego 2009 r. decyzje SKO i Prezydenta Miasta Łodzi zostały uchylone. WSA wskazał m.in. na nieprawidłowości przy wyznaczaniu granic obszaru analizowanego (nie podano wymiarów działki i sposobu wyliczenia odległości granic obszaru oraz nie dołączono załącznika graficznego do wyników analizy). Z analizy nie wynikało *jaka zabudowa na jakiej działce stanowiła podstawę wyliczeń i w jaki sposób ich dokonano*. WSA uznał za *pozaprawne* argumenty uzasadniające niedopełnienie wymagań dobrosąsiedzkich przez planowaną inwestycję wobec tego, iż odbiega ona znacznie od *przeważającej zabudowy na analizowanym terenie* oraz że *zabudowa wielorodzinna zlokalizowana jest na obrzeżu terenu analizowanego, a w bliskim sąsiedztwie wnioskowanej inwestycji nie ma budynków wielorodzinnych*. W uzasadnieniu wyroku zalecono m.in., aby przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organy dokonały rzetelnej analizy stanu terenu, po prawidłowym, zgodnym z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nowej zabudowy²⁵, *zakreśleniu granic obszaru analizowanego, wskazując przyjęte odległości i wyznaczając je na załączniku graficznym*. WSA podniósł m.in., iż organ odwoławczy w żaden sposób nie odniósł się do zarzutów wnioskodawcy o nieuwzględnieniu w analizie *istniejącej zabudowy naziemnych, wybetonowanych parkingów* oraz pominięciu działek o wyższym wskaźniku wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki.

Kolejna decyzja odmowna (z 9 kwietnia 2010 r.), wraz z decyzją SKO z dnia 1 lipca 2010 r. utrzymującą w mocy decyzję I organu, została uchylona wyrokiem WSA z dnia 3 lutego 2011 r. W uzasadnieniu tego wyroku podano m.in., że z części tekstowej analizy nie wynikało, w jaki sposób pozostają zagospodarowane konkretne działki położone w obszarze analizowanym, co spowodowało brak możliwości dokonania oceny prawidłowości ustalenia parametrów dla planowanej inwestycji i wskazuje na dowolność organów w ich określeniu. WSA wskazał ponadto, że organy administracji nie rozważyły możliwości określonych w § 5 ust. 2 i § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie nowej zabudowy, zaś sama analiza *jest bardzo ogólnikowa*. Zastrzeżenia WSA odnosiły się do sposobu wyznaczenia obszaru analizowanego. Ponadto WSA uznał, że mapy stanowiące załączniki graficzne do decyzji nie spełniały wymogu wynikającego z § 9 rozporządzenia w sprawie nowej zabudowy. Sąd zalecił przeprowadzenie ponownej analizy urbanistycznej, w tym uzasadnienie wyboru obszaru analizowanego oraz

²⁵ 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 przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie nowej zabudowy”.

uwzględnienie oceny prawnej i wskazań wynikających z prawomocnego wyroku z dnia 13 lutego 2009 r., do których organ administracji publicznej się nie zastosował, a następnie ponowne rozważenie spełnienia przesłanek ustalenia warunków zabudowy i zawarcie rozstrzygnięcia w decyzji, która będzie spełniała wymogi określone w przepisach.

Powyższy wyrok został zaskarżony przez SKO. Wyrokiem z dnia 15 listopada 2012 r. NSA oddalił skargę kasacyjną SKO od wyroku WSA z dnia 3 lutego 2011 r. W uzasadnieniu NSA zaznaczył, iż Sąd I instancji już po raz drugi uchylił decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla pana Jacka R. z uwagi na ewidentne zaniedbania przy wyznaczaniu obszaru analizowanego i sporządzaniu analizy urbanistyczno – architektonicznej. Przedstawione przez WSA uchybienia co do części tekstowej analizy - NSA uznał za *jak najbardziej zasadne, razi ona brakiem rzetelności w szczególności odnośnie wyznaczenia obszaru analizowanego*. NSA wskazał, że przy wyznaczaniu obszaru analizowanego organ administracyjny zobowiązany jest do *bliższego uzasadnienia dokonanego w tym względzie wyboru*. Wyznaczenie obszaru analizowanego ze względu na jego znaczenie dla ustalenia warunków zabudowy, powinno być - zdaniem NSA – *poparte rozważną argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu decyzji a takiej nie zawiera decyzja organu I instancji*. Zarzuty w tym zakresie przedstawione w uzasadnieniu Sądu I instancji są konkretne, szczegółowe i nie wymagają powtórzenia. NSA zaznaczył ponadto, iż *akta administracyjne są prowadzone w sposób niedbały*. Odnosząc się do załączników graficznych NSA wskazał, że decyzja o warunkach zabudowy powinna zawierać 2 załączniki graficzne, jeden dla decyzji a drugi dla wyników analizy, a zatem wątpliwości zawarte w skardze kasacyjnej są niezasadne.

W dniu 14 stycznia 2013 r. SKO przekazało do Urzędu akta niniejszej sprawy. Pismem z dnia 14 lutego 2013 r. strony postępowania powiadomiono o niemożności załatwienia sprawy i nowym terminie do 15 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 192-338)

- z wniosku Zofii L. złożonego do Urzędu w dniu 26 lutego 2008 r. o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną przewidzianej do realizacji na nieruchomości w Łodzi przy ul. Pomorskiej 547 (dz. nr ew. 192/2 w obrębie W-48). W tej sprawie Urząd wydał dwie decyzje, odmawiające ustalenia warunków zabudowy:

- a) nr PPZ.I.525/08 z dnia 22 września 2008 r. Wyrokiem z dnia 2 kwietnia 2009 r. WSA uchylił tę decyzję argumentując, że analizę urbanistyczną sporządzono na nieprawidłowej mapie. Urząd nie wskazał konkretnych wymiarów frontu działki i sposobu wyliczenia odległości granic obszaru analizowanego, co uniemożliwiło skontrolowanie prawidłowości określenia obszaru analizowanego, a tym samym prawidłowości przeprowadzonej analizy. WSA stwierdził m.in., że nie mogło mieć znaczenia dla ustalenia spełnienia warunku kontynuacji funkcji, iż istniejąca zabudowa wielorodzinna położona była po przeciwnej stronie ulicy, bowiem znajdowała się w obszarze analizowanym. Określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy powinno nastąpić w oparciu o dane zebrane z całego obszaru analizowanego. WSA wskazał, że przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organy powinny dokonać rzetelnej analizy stanu terenu, po prawidłowym (zgodnym z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nowej zabudowy) wyznaczeniu obszaru analizowanego i na mapie spełniającej wymogi art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu. W ocenie WSA, sporządzenie części graficznej analizy urbanistycznej na nieprawidłowej mapie, uniemożliwiało skontrolowanie prawidłowości określenia granic analizowanego obszaru.
- b) nr DAR-UA-VIII.226.2012 z dnia 29 maja 2012 r. Decyzją z 10 września 2012 r. SKO w Piotrkowie Trybunalskim uchyliło zaskarżoną decyzję w całości

i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu SKO wskazało m.in., że *Wprawdzie organ rozważał stan zagospodarowania z wielu punktów widzenia, jednakże nie wyciągnął wniosków mających na celu odniesienie się do wniosku inwestora w kontekście zasady wolności zabudowy i zachowania ładu przestrzennego wobec braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.* Średnia wartość wskaźnika zabudowy w zależności od przyjętej metody wyliczenia różni się. Stąd też cechę tę i jej uzasadnienie należało rozważyć w kontekście ust. 2 § 5 rozporządzenia w sprawie nowej zabudowy, w świetle wniosku inwestora i przy jego udziale. Podobnie w zakresie szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi oraz geometrii dachu zróżnicowana zabudowa na terenie objętym analizą może uzasadniać zastosowanie odstępstw od sztywnych reguł ustalania cech nowej zabudowy. Jako zasadny SKO uznało zarzut dotyczący naruszenia zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. Ponadto, w trakcie rozpatrywania odwołania zmienił się stan faktyczny sprawy – inwestor zawarł umowy na przyłączenie do sieci gazowej.

Pismem z dnia 25 stycznia 2013 r. powiadomiono strony o nowym terminie załatwienia sprawy – do 26 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 339-372)

Wyjaśniając przyczyny powtarzalności błędów i niewykonywania zaleceń sądu Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Małgorzata Kasprowicz podała, że *wyroki sądów w sprawie postępowania z wniosku Jacka R. były szczegółowo analizowane przez wielu pracowników zarówno Wydziału Urbanistyki i Architektury jak i Biura Prawnego Urzędu Miasta Łodzi. Niestety należy stwierdzić, że treść ich jest niejednoznaczna i nie pozwala bez wątpliwości określić do czego zobowiązuje. Nieprecyzyjny charakter postawionych zarzutów uniemożliwia jednoznaczne określenie właściwego, w ocenie Sądu, sposobu postępowania i rozstrzygnięcia. Interpretacja treści wyroków sądowych w przedmiotowej sprawie była zbieżna w organach I i II- ej instancji czego dowodem jest decyzja SKO utrzymująca w mocy decyzję Prezydenta Miasta Łodzi.*

Prezydent Miasta w złożonych wyjaśnieniach potwierdziła wskazane okoliczności i podała, że nie znalazła powodów do podjęcia działań wobec pracowników prowadzących to postępowanie, gdyż *ocena dokonana przez Sąd – z uwagi na jej sposób sformułowania – nie umożliwiała przypisania odpowiedzialności konkretnym pracownikom /.../.*

Odnosnie przyczyn i okoliczności wydania Zofii L. wadliwej decyzji, M. Kasprowicz wyjaśniła, że *ocena postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla pani Zofii L. dokonana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim nastąpiła w odmiennym stanie faktycznym w stosunku do mającego miejsce przed organem I instancji. Dopiero na etapie postępowania odwoławczego wnioskodawca przedłożył umowę z gestorem sieci gazowej, co spowodowało wypełnienie przepisu art. 61 ust 1 pkt 3 ustawy planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, określającego jeden z pięciu koniecznych do łącznego spełnienia warunków umożliwiających wydanie decyzji o warunkach zabudowy.*

W powyższym przypadku Prezydent Miasta – potwierdzając w złożonych wyjaśnieniach ww. okoliczności – nie znalazła powodów do podejmowania działań wobec pracowników prowadzących to postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 475-484, 485-501)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Powtarzalność błędów proceduralnych (określone przez NSA jako ewidentne zaniedbania przy wyznaczaniu obszaru analizowanego i sporządzaniu analizy urbanistyczno – architektonicznej) oraz niewykonanie zaleceń WSA przy

ponownym rozpatrywaniu sprawy z wniosku Jacka R. stanowiły podstawę do kolejnego uchylecia decyzji o warunkach zabudowy. Trudno podzielić złożone wyjaśnienia, że nieprecyzyjny charakter postawionych przez sąd zarzutów uniemożliwia jednoznaczne określenie właściwego sposobu postępowania i rozstrzygnięcia, ponieważ NSA zwrócił uwagę, że zarzuty w tym zakresie przedstawione w uzasadnieniu Sądu I instancji są *konkretne, szczegółowe i nie wymagają powtórzenia*.

2. Wysoki udział decyzji uchylonych przez organy odwoławcze w stosunku do zaskarżonych – 25% decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 28,8% decyzji o warunkach zabudowy, z tego 26,7% z 2011 r. i 31,7% z 2012 r.
3. Nieterminowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Ze 170 postępowań 118 (69%) nie załatwiono w terminie określonym w art. 35 § 3 i 5 Kpa, z tego 30 spraw załatwiano ponad pół roku, a 9 powyżej 1 roku (jedna sprawa załatwiana była 866 dni).
4. Terminowość załatwiania spraw nie uległa poprawie także w sytuacji, gdy projekt decyzji wraz z analizą urbanistyczną sporządzany był przez firmę zewnętrzną. Z badanych w tym zakresie 17 postępowań 15 (88%) załatwiano łącznie powyżej 2 miesięcy, w tym 4 sprawy od pół do jednego roku, jedną sprawę 828 dni.
5. Spośród zbadanych 6 spraw jeszcze niezakończonych wydaniem decyzji stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na zwłoce w przekazaniu gotowych projektów decyzji do uzgodnień oraz w powiadomieniu o zebraniu materiału dowodowego lub wydaniu decyzji. W 3 sprawach nierzetelnie informowano wnioskodawców o stanie postępowań - pomimo zebrania pełnego materiału dowodowego i braku przeszkód w wydaniu decyzji, powiadomiono strony postępowania o skomplikowanym charakterze sprawy i wyznaczono nowy termin jej załatwienia.
6. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 i 2 Kpa nie zawiadamiano inwestorów o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. Nieprawidłowości te stwierdzono w 9 sprawach zakończonych (45% zbadanych), trwających od 201 do 762 dni oraz 3 sprawach w toku, trwających dotychczas 295, 421 i 512 dni.
7. Zbyt późno powiadamiano inwestorów o przyczynach zwłoki i nowym terminie (40% badanych przypadków) - w sprawie załatwianej łącznie 821 dni o przyczynach zwłoki zawiadomiono inwestora dopiero po 721 dniach od daty złożenia wniosku, w trwającej łącznie 387 dni – po 355 dniach, w trwającej 243 dni – po 270 dniach, w trwającej 242 dni – po 182 dniach. Z opóźnieniem wzywano inwestorów do uzupełnienia wniosków (dopiero po 34 – 75 dniach od daty ich złożenia).
8. Z przekroczeniem terminu określonego w art. 62 ust. 1 upzp (o 12 – 75 dni) podjęto 11 z 52 postępowań zawieszonych w okresie objętym kontrolą z uwagi na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego.
9. W 6 na 22 badane postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego brak było obwieszczeń o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej, co stanowiło naruszenie art. 53 ust. 1 upzp.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

4. Realizacja dochodów z tytułu opłat planistycznych.

W latach 2011-2012 uchwalono łącznie 13 planów miejscowych (według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. 1 z planów nie był jeszcze obowiązujący). Stawki opłat planistycznych ustalono w 8 obowiązujących planach, na poziomie 30%, tj. zgodnie z art.36 ust. 4 upzp.

Według stanu na dzień 12 grudnia 2012 r. do komórki prowadzącej postępowania w sprawie opłat planistycznych wpłynęło 90 wypisów aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości objętych ww. planami miejscowymi. Na ich podstawie wydano jedną decyzję - o umorzeniu postępowania (brak stawki procentowej). Pięć aktów notarialnych, dotyczących darowizny nieruchomości osobie bliskiej, nie było przedmiotem postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Wszczęto 2 postępowania – w oparciu o 64 wypisy aktów notarialnych dotyczących zbycia przez 2 podmioty udziałów w nieruchomościach zabudowanych wielorodzinnymi budynkami mieszkalnymi. W pozostałych 20, pomimo upływu od 110 do 431 dni od daty wpływu wypisu aktu notarialnego, nie wszczęto takiego postępowania. Z wyjaśnień złożonych przez 2 podinspektorów Oddziału Aktualizacji Opłat i Rozliczeń, zajmujących się sprawami opłat planistycznych i opłat adiacenckich wynikało, że priorytetowo traktowali sprawy dotyczące opłat adiacenckich, gdzie wydanie ostatecznej decyzji powinno nastąpić w okresie 3 lat od uprawomocnienia się decyzji podziałowej (rocznie około 200 takich spraw). Postępowania dotyczące opłat planistycznych wszczynali natomiast *sukcesywnie, w miarę możliwości*.

Prezydent Hanna Zdanowska oraz Dyrektor Wydziału Praw do Nieruchomości Izabela Dobrzańska – Śmigielska wyjaśniły, że w celu zapewnienia warunków gwarantujących właściwą realizację zadania zostaną przeanalizowane możliwości zwiększenia obsady kadrowej.

(dowód: akta kontroli str. 373-396, 469-470, 485-501)

W latach 2011-2012 wydano 7 ostatecznych decyzji naliczających opłatę planistyczną na łączną kwotę 29.360,37 zł, w tym 1 w 2011 r. (na 1.795 zł) i 6 w 2012 r. (na 27.565,37 zł). Uzyskane dochody z powyższego tytułu wyniosły 16.895,37 zł, z tego 1.795 zł wpłynęło w 2011 r. i 15.100,37 zł w 2012 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. nie zostały uregulowane należności w łącznej kwocie 12.465 zł, wynikające z decyzji nr 4/2012 z dnia 13 lutego 2012 r. (9.220 zł) i nr 6/2012 z 5 marca 2012 r. (3.245 zł).

Ponadto decyzją nr 8/2012 z 5 lipca 2012 r. naliczono opłatę planistyczną w kwocie 24.977,90 zł. Decyzją z dnia 27 września 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi uchyliło decyzję nr 8/2012 w całości, z uwagi na brak dostatecznego udokumentowania zmiany przeznaczenia terenu.

(dowód: akta kontroli str. 397-410)

Zaległości z tytułu opłat planistycznych wyniosły na 31 grudnia 2011 r. 742.952,85 zł (7 dłużników), a na 31 grudnia 2012 r. 755.233,28 zł (8 dłużników). W 2012 r. 1 z dłużników spłacił zadłużenie w całości (32,81 zł), zaś kolejny w kwocie 151,76 zł. Zadłużenie 5 dłużników (742.125 zł) pozostało na niezmienionym poziomie²⁶. Celem wyegzekwowania opłaty naliczonej decyzją nr 4/2012 z 13 lutego 2012 r. (9.220 zł) dłużnikowi doręczono w dniu 16 lipca 2012 r. upomnienie z wezwaniem do zapłaty. Pomimo braku uregulowania należności w wyznaczonym terminie, według stanu na dzień 14 grudnia 2012 r. w sprawie nie wystawiono tytułu wykonawczego i nie wszczęto postępowania egzekucyjnego. Nie podjęto także żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania należności w kwocie 3.245 zł, naliczonej decyzją nr 6/2012 z dnia 5 marca 2012 r. Jako przyczynę powstania zwłoki

²⁶ Zadłużenie wynikające z decyzji nr 7/2003 z dnia 13 czerwca 2003 r., nr 9/2003 i nr 10/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r., nr 3/2007 i nr 4/2007 z dnia 2 maja 2007 r.

w wystawieniu tytułu wykonawczego i wysłania upomnienia podinspektor M. Witkowska wskazała m.in. dużą ilość równolegle prowadzonych przez nią spraw. Poinformowała ponadto o wysłaniu w dniu 31 stycznia 2013 r. upomnienia dotyczącego należności wynikającej z decyzji nr 6/2012.

(dowód: akta kontroli str. 411-420)

Na sesji Rady Miejskiej w dniu 6 czerwca 2012 r. przedstawiono informacje o wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną. Informacja taka nie została natomiast przedstawiona Radzie Miejskiej w roku 2011. Prezydent Miasta Łodzi zobowiązał się do przestrzegania obowiązku corocznego przedstawiania stosownych informacji²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 421-424)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie przestrzegał postanowień art. 37 ust. 6 upzp, zobowiązującego do ustalania opłaty planistycznej w drodze decyzji bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Co więcej, w 20 sprawach pomimo upływu od 110 do 431 dni od daty wpływu wypisów aktów notarialnych, nie wszczęto postępowań.
2. Z opóźnieniem ponad 300 dni podjęto działania windykacyjne, celem wyegzekwowania kwoty 3.245 zł z tytułu opłaty planistycznej naliczonej decyzją nr 6/2012.
3. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wzywającym do uregulowania opłaty planistycznej w wysokości 9.220 zł, wynikającej z decyzji 4/2012, nie wystawiono tytułu wykonawczego i nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, czym naruszono przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁸. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. opóźnienie wynosiło 161 dni.

Na powyższe nieprawidłowości NIK wskazywała już w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 lipca 2012 r., wnioskując jednocześnie o ich wyeliminowanie. Zapowiedziane w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne starania, mające na celu bezzwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie opłat planistycznych, nie przyniosły oczekiwanych efektów i według wyjaśnień Prezydent Miasta Hanny Zdanowskiej konieczne będzie ponowne przeanalizowanie możliwości zwiększenia obsady kadrowej. Ponadto Prezydent podała, że zarzut niewykonania zaleceń pokontrolnych w zakresie bezzwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych dotyczył jedynie 1 przypadku. NIK zauważyła, że w odniesieniu do wydanych w latach 2011 – 2012 decyzji naliczających opłatę planistyczną Urząd miał obowiązek wystawienia tylko tego jednego tytułu wykonawczego i mimo to z obowiązku tego się nie wywiązał. Opieszałość w podejmowaniu działań windykacyjnych i egzekucyjnych skutkowałą powstaniem zaległości w zapłacie opłat planistycznych w kwocie 12.465 zł - 42% należności wynikających z decyzji naliczających te opłaty w latach 2011 – 2012.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁷ Odpowiedź Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 22 sierpnia 2012 r. na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 20 lipca 2012 r.

²⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

5. Załatwianie spraw roszczeniowych związanych z uchwalaniem lub zmianą planów miejscowych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą prowadzeniem postępowań w związku ze zmniejszeniem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego zajmowali się pracownicy Oddziału Nabywania Nieruchomości na Cele Inwestycyjne Miasta.

W Urzędzie nie określono na piśmie wewnętrznych procedur postępowania z wnioskami o odszkodowanie lub wykup nieruchomości w związku z obniżeniem wartości nieruchomości. Jak wyjaśnił Kierownik Oddziału zasadą było i jest prowadzenie postępowań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Roszczenia z art. 36 upzp są to postępowania o charakterze cywilnoprawnym, a sposób ich prowadzenia determinuje złożony materiał dowodowy.

Spośród 11 wniosków zgłoszonych do Urzędu w latach 2011-2012, rozpatrzonych zostało 10 (roszczeń nie uznano), jedna sprawa była w toku. Dwóch wnioskodawców określiło wysokość żądanych odszkodowań na kwotę łącznie 1.869.943,64 zł. Pozostali nie określili wartości roszczeń.

W terminie wynikającym z art. 37 ust. 3 upzp zgłoszono 10 roszczeń, z przekroczeniem tego terminu – jedno (roszczenie nie zostało uznane).

Na sesji Rady Miejskiej w dniu 6 czerwca 2012 r. przedstawiono informacje o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 upzp. Informacja taka nie została natomiast przedstawiona Radzie Miejskiej w roku 2011. Prezydent Miasta Łodzi zobowiązał się do przestrzegania obowiązku corocznego przedstawiania stosownych informacji²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 425-427)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

6. Analiza skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych.

Przybliżone koszty realizacji inwestycji celu publicznego, w tym wykupu nieruchomości, były wyszczególnione w prognozie skutków finansowych, opracowanej na etapie projektu planu miejscowego i aktualizowanej w momencie skierowania go do uchwalenia.

W obowiązującym studium przewidziano 1.775 ha terenów na funkcje mieszkaniowe, w tym 1.325 ha pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne ekstensywne i rezydencjonalne.

W harmonogramie uwzględnione były możliwości poniesienia przez Miasto prawdopodobnego kosztu finansowych skutków uchwalenia planów.

(dowód: akta kontroli str. 485-501)

7. Skargi

W związku ze skargami złożonymi do Delegatury NIK w Łodzi w czasie trwania niniejszej kontroli, badaniom poddano następujące postępowania:

1. Z wniosku L. R. złożonego w dniu 16 maja 2011 r. o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego w Łodzi przy ul. Edwarda 35B. Decyzja o warunkach zabudowy

²⁹ Patrz przypis 27

- została wydana 5 lipca 2011 r. i wysłana do stron postępowania za pośrednictwem poczty, w tym do T. P. na adres widniejący w wypisie z ewidencji gruntów, budynków i lokali we Władysławowie. List nie został odebrany i powrócił 22 września 2011 r. z pocztową adnotacją na kopercie *Zwrot – nie podjęto w terminie*. Zgodnie z art. 44 Kpa uznano korespondencję za skutecznie doręczoną. Od 10 września 2012 r. w Urzędzie toczy się postępowanie z wniosku L.R. o wydanie pozwolenia na budowę jednorodzinnego budynku mieszkalnego w Łodzi przy ul. Edwarda 35B. Pismem z 3 października 2012 r. strony powiadomiono o wszczęciu postępowania, pismem z dnia 27 grudnia 2012 r. zawiadomiono o zebranych materiale dowodowym. Korespondencję do T.P. wysłano na adres w Łodzi i odebrano odpowiednio w dniu 10 października 2012 r. i 4 stycznia 2013 r. T.P. złożyła do Urzędu 4 i 21 grudnia 2012 r. wnioski: o wznowienie postępowania oraz uznanie nieważności decyzji o warunkach zabudowy, w związku z nieskutecznym doręczeniem tej decyzji (błędny adres strony postępowania). Postanowieniem z dnia 16 stycznia 2013 r. z upoważnienia Prezydenta Miasta Zastępcy Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury J. Kubacka odmówiła wznowienia postępowania administracyjnego, z uwagi na przekroczenie terminu wynikającego z art. 148 Kpa. W dniu 4 stycznia 2013 r. D.P. osobiście poinformował pracownika Wydziału Urbanistyki i Architektury o rozpoczęciu prac budowlanych na nieruchomości w Łodzi przy ul. Edwarda 35B. Pismem z dnia 7 stycznia 2013 r. Urząd poinformował o powyższym Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi i zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę do czasu uzyskania stanowiska organu nadzoru budowlanego.
2. Z wniosku B.W. z dnia 7 czerwca 2011 r. o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku wielorodzinnego w Łodzi przy ul. Rudzkiej 46. Decyzja ustalająca warunki zabudowy wydana została 14 maja 2012 r. i określała m.in. wskaźniki intensywności zabudowy max 0,33, szerokość elewacji frontowej od ul. Woźniczej – max 35 m, od ul. Rudzkiej max 29 m (jednorodny element max 19 m). Podstawę prawną wyliczenia wskaźnika zabudowy stanowił § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nowej zabudowy, jako średnia wartość tego wskaźnika liczona dla zabudowy o tej samej funkcji co projektowana, występująca w obszarze analizowanym (projekt decyzji wraz z analizą urbanistyczną wykonała osoba należąca do Łódzkiej Okręgowej Izby Architektów). W dniu 2 lipca 2012 r. M.G. złożył do SKO odwołanie. Decyzją z dnia 15 stycznia 2013 r. SKO utrzymało w mocy decyzję o warunkach zabudowy z dnia 14 maja 2012 r. W dniach 5 lutego 2013 r. do Wojewody Łódzkiego i 11 lutego 2013 r. do Prezydenta Miasta M.G. złożył pismo, w którym wnosił o wstrzymanie skuteczności decyzji o warunkach zabudowy. Po przekazaniu przez Wojewodę Łódzkiego pisma do SKO, Wydział Urbanistyki i Architektury – na prośbę SKO – przekazał do tego organu akta sprawy. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli SKO nie zajęło stanowiska.
- (dowód: akta kontroli str. 428-466)
3. Z wniosku SGI BALTIS sp. z o.o. o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków rezydencjalnych wielorodzinnych w Łodzi przy ul. Rudzkiej 99/101. Pierwsza decyzja (odmowna) z dnia 9 stycznia 2009 r. utrzymana przez SKO w mocy (decyzja z 30 kwietnia 2009 r.) została uchylona przez WSA (wyrok z 27 stycznia 2010 r.) W dniu 6 września 2010 r. wydano decyzję ustalającą warunki zabudowy określającą m.in. max wskaźnik intensywności zabudowy 0,12, max szerokość frontową 16,5 m, max wysokość elewacji 6,8 m (projekt decyzji wraz z analizą urbanistyczną wykonała osoba należąca do Łódzkiej Okręgowej Izby Architektów). W dniu 29 września 2010 r.

E.B i J.B. złożyli do SKO odwołanie od decyzji. Decyzją z 10 listopada 2011 r. SKO utrzymało w mocy decyzję o warunkach zabudowy.

W dniu 26 sierpnia 2011 r. Urząd wydał pozwolenie na budowę zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. Rudzkiej 99/101. Decyzją z dnia 12 listopada 2012 r. Wojewoda Łódzki stwierdził o braku podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę.

W dniu 5 grudnia 2012 r. B.K. zwróciła się do Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu o sprawdzenie czy działania podjęte na terenie inwestycji są zgodne z przepisami ochrony środowiska. Pismem z dnia 9 stycznia 2013 r. Wydział Urbanistyki i Architektury udzielił B.K. odpowiedzi na kwestie dotyczące wydanych warunków zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 466)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Przeprowadzona w Urzędzie i MPU w I półroczu 2011 r. kontrola NIK, obejmująca lata 2008-2010, wykazała szereg nieprawidłowości, z których najważniejsze to: szczególnie niski stopień pokrycia obszaru Miasta planami miejscowymi oraz przewlekłość i nieprzestrzeganie prawa w toku postępowań o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. NIK negatywnie oceniła wówczas działalność jednostki budżetowej Miasta Łodzi – Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w zakresie efektywności sporządzania planów miejscowych.

W okresie dwóch lat w powyższych obszarach nie nastąpiła poprawa. Stopień pokrycia Miasta planami miejscowymi wzrósł o niespełna 1%, pomimo zrationalizowania zatrudnienia w MPU. Nadal ponad 70% badanych spraw załatwionych zostało po terminie, dalej występowała powtarzalność błędów proceduralnych, skutkująca uchylaniem decyzji. Zalecenia NIK w powyższym zakresie nie zostały więc wykonane. Nie zrealizowano także wniosku po kontroli NIK przeprowadzonej m.in. w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych w latach 2008 – 2012 (I półrocze) dotyczącego bezzwłocznego ustalania opłaty planistycznej oraz wystawiania tytułów wykonawczych i wszczynania postępowań egzekucyjnych.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań w celu terminowej realizacji harmonogramu sporządzania planów miejscowych.
2. Dokonanie analizy zgodności studium z aktualnym planem zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego.
3. Rzetelną weryfikację prawidłowości postępowań w sprawach o ustalenie warunków zabudowy, w szczególności pod kątem bieżącego analizowania i stosownego uwzględniania orzecznictwa sądów administracyjnych w celu uniknięcia powtarzalności błędów proceduralnych.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82

4. Zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych dla terminowej realizacji zadań w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz terminowego ustalania i windykcji opłaty planistycznej.
5. Wzmożenie nadzoru nad pracownikami zajmującymi się ustalaniem lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy, celem wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie:
 - braku obwieszczeń o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej w postępowaniach w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - niepowiadamiania wnioskodawców bądź opóźnieniu w powiadamianiu inwestorów o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy,
 - nierzetelnego informowania wnioskodawców o stanie postępowań.

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 8 marca 2013 r.

Kontrolerzy:

Główny specjalista kontroli
państwowej
Zofia Kotynia



.....

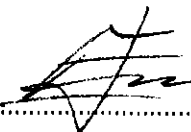
Specjalista kontroli
państwowej
Emilia Wyciszkievicz



.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Edward Lis
p. o. Dyrektora



.....