



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-32-03/2012

P/12/153

Tekst ujednolicony

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

Kontrolerzy

1. Zofia Kotynia, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84011 z dnia 5 grudnia 2012 r.
2. Emilia Wyciszkievicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84010 z dnia 5 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi z siedzibą przy ul. Wileńskiej 53/55, 94-016 Łódź, zwana dalej „Pracownią” lub „MPU”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Krzysztof Bednarek, p.o. Dyrektora MPU od 5 czerwca 2012 r. W poprzednim okresie – od 4 czerwca 2009 r. do 4 marca 2012 r. Dyrektorem Pracowni był Krzysztof Bednarek, a od 5 marca do 4 czerwca 2012 r. Roman Wieszczyk.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Kontrolą objęto działalność jednostki w zakresie sporządzania i aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi, zwanego dalej „studium”, oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi, zwanych dalej „planami miejscowymi” w latach 2011 – 2012.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ niską realizację Harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2011 – 2014. Od początku obowiązywania tego harmonogramu (17 listopada 2011 r.) do końca 2012 r., przy pierwotnym założeniu wykonania planów miejscowych dla 1.031 ha (3,59% obszaru Miasta), uchwalono plany opracowane przez MPU, obejmujące 32 ha (0,115% powierzchni Miasta) i przekazano Radzie Miejskiej projekt planu wykonanego przez firmę zewnętrzną, pokrywającego 171 ha (0,58% powierzchni Miasta). Dokonana przez Prezydenta Miasta Łodzi w 2012 r. zmiana harmonogramu, w wyniku której przesunięto termin realizacji części projektów z 2012 na 2013 rok, wynikała m.in. z oglądu bieżącego funkcjonowania harmonogramu oraz uwzględniała tempo prac.

NIK dostrzega trudności w terminowej realizacji zadań, spowodowane czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od Pracowni, uwzględnia także konieczność realizacji dodatkowo zleczanych zadań. Wskazuje jednakże, iż wymiernym efektem działalności MPU są uchwalone plany miejscowe. Tymczasem, od początku funkcjonowania Pracownia sporządziła plany jedynie dla 231 ha (0,81% powierzchni Miasta). W tym czasie wykonawcy zewnętrzni opracowali projekty obejmujące 692 ha (2,36% powierzchni Miasta).

Wskazać w tym miejscu należy, że według stanu na koniec 2012 r. na wykonanie oczekiwało 85 uchwał Rady Miejskiej, podjętych w latach 2004 – 2012, w sprawie

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

przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych dla terenu Miasta o łącznej powierzchni 13.377,9 ha, tj. dla 45,6% powierzchni Miasta.

NIK zauważyła ponadto, że przy braku planów miejscowych ustalanie przeznaczenia terenów oraz określanie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy odbywa się w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Z ustaleń kontroli NIK, przeprowadzonej równolegle w Urzędzie Miasta Łodzi wynika, że w latach 2011 - 2012 Prezydent Miasta Łodzi wydał ponad 4.000 takich dokumentów, szacunkowo na powierzchnię 440 ha.

NIK pozytywnie oceniła natomiast wywiązanie się przez Pracownię z obowiązku dokonania analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-prawne.

1.1. Struktura zatrudnienia, zadania i obowiązki pracowników.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi² nr LXXII/1371/06 z dnia 12 lipca 2006 r. przedmiotem działalności Pracowni było:

- opracowywanie projektów planów miejscowych,
- sporządzanie projektów studium i jego zmian oraz ocena aktualności studium,
- prowadzenie monitoringu urbanistycznego miasta,
- zlecanie na zewnątrz opracowań planistycznych i urbanistycznych.

Do 30 czerwca 2012 r. do zadań statutowych³ Pracowni należało także sporządzanie co najmniej raz w czasie kadencji Rady Miejskiej analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta.

Od 1 lipca 2012 r., zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej nr XXXVIII/698/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r., przedmiotem działalności Pracowni było wykonywanie w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi zadań z zakresu ładu przestrzennego, obejmujących m.in.:

- sporządzanie projektów studium i planów miejscowych oraz projektów ich zmian,
- zlecanie podmiotom zewnętrznym wykonania ww. projektów.

Zakresy zadań komórek organizacyjnych Pracowni określone zostały w regulaminie organizacyjnym MPU⁴. Do zadań Oddziału Planowania Przestrzennego – Zespołów projektowych od nr 1 do nr 6 należało m.in. sporządzanie projektów planów miejscowych, studium i ich zmian. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w Oddziale tym zatrudnionych było 30 osób (6 posiadało uprawnienia urbanistyczne/architektoniczne - koordynatorzy Zespołów projektowych nr 1 - 5 i Kierownik Oddziału). W Pracowni funkcjonowały także Oddziały Wspomagania Projektowania oraz Komunikacji i Inżynierii, liczące łącznie 13 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 6-33)

Do zadań MPU należała także obsługa administracyjno-finansowa Miejskiej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej, zwanej dalej „MKU-A” – organu doradczego Prezydenta Miasta Łodzi w sprawach zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i architektury⁵.

W latach 2011 – 2012 MKU-A odbyła łącznie 16 posiedzeń i wydała 25 opinii w sprawie projektów planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 34-85)

² Dalej „Rada Miejska”

³ Statut MPU stanowiący załącznik do uchwały nr LXXII/1371/06 Rady Miejskiej z 12 lipca 2006 r.

⁴ zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi 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

⁵ zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi nr 400/IV/07 z 20 marca 2007 r. ze zm. oraz nr 2309/VI/12 z 30 maja 2012 r.

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

NIK przeprowadziła kontrolę MPU za lata 2008 – 2010 w zakresie opracowywania planów miejscowych, dokonywania oceny aktualności planów miejscowych oraz studium, a także opracowywania analiz zasadności przystąpienia do sporządzania planów miejscowych. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskuje o zintensyfikowanie prac nad sporządzaniem planów miejscowych dla terenów Miasta Łodzi. W odpowiedzi Dyrektor Pracowni poinformował m.in., że:

- opracowano harmonogram sporządzania planów miejscowych na lata 2011–2014 (opisano w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia),
- podjęto prace zmierzające do zmian organizacyjnych (realizację tego wniosku opisano w pkt 1.1. wystąpienia),
- przystąpiono do zmiany regulaminu wynagradzania oraz wprowadzenia nowego systemu motywacyjnego. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora MPU nowy system wynagradzania jest na etapie planowania i przygotowania.
- przystąpiono do wprowadzenia kontroli zarządczej, opracowano stosowne dokumenty w zakresie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, we wrześniu i listopadzie 2011 r. przeszkolono pracowników w zakresie przyjętego modelu kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem,
- podejmowane będą starania w celu poszerzenia specjalistycznej kadry projektowej (liczba osób posiadających uprawnienia urbanistyczne zwiększyła się z 3 w 2011 r. do 5 w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 86-93, 275-282)

W okresie lipiec – sierpień 2012 r. audytor Urzędu Miasta Łodzi przeprowadził 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. nieaktualne zakresy czynności pracowników oraz brak na stronach BIP Urzędu pełnej informacji publicznej o zamierzeniach planistycznych. W pozostałym zakresie audytor wewnętrzny nie stwierdził nieprawidłowości. W wyniku realizacji zaleceń z audytu zaktualizowano zakresy czynności pracowników oraz zamieszczono stosowne dane na stronie BIP.

(dowód: akta kontroli str. 94-98, 107-121)

Ponadto, na zlecenie MPU, w okresie od 15 czerwca do 30 listopada 2012 r. przeprowadzono audyt pn. Ocena procesu sporządzania projektów mpzp oraz procesu procedowania⁶ w zakresie systemu kontroli zarządczej oraz realizacji procedowania 4 projektów planów miejscowych, opracowywanych przez wykonawców zewnętrznych na podstawie umów z lat 2008-2010. W oparciu o przeprowadzoną ocenę i weryfikację badanych procesów stwierdzono *dobrą kontrolę* w procesie procedowania projektów planów miejscowych, polegającą na wykonywaniu czynności formalnoprawnych związanych ze sporządzaniem lub zmianą planów miejscowych oraz ich uchwalaniem. Kontrola zarządcza oceniona została jako słaba, wymagająca poprawy i usprawnienia w zakresie zarządzania ryzykiem oraz mechanizmów kontroli. P.o. Dyrektora MPU wyjaśnił, że z uwagi na krótki okres od zakończenia audytu, usprawnienia w powyższym zakresie nie

⁶ Sprawozdanie ostateczne AW.1620.1.2012 z dnia 18 stycznia 2013 r.

zostały jeszcze opracowane i wdrożone. Podjęto jedynie czynności przygotowawcze.

(dowód: akta kontroli str. 99-106, 275-282)

Ustalono
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.

2. Studium i plany miejscowe.

2.1. Studium.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywało studium przyjęte uchwałą nr XCIX/1826/10 Rady Miejskiej z dnia 27 października 2010 r. Projekt studium przygotowano na podstawie uchwały nr IV/60/07 Rady Miejskiej z dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium. Na uchwałę nr XCIX/1826/10 Rady Miejskiej z dnia 27 października 2010 r. złożono 6 skarg. W odniesieniu do 5 z nich sądy wydały prawomocne wyroki uznające skargi za niezasadne. W 1 przypadku na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (oddalający skargę) złożono skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego – sprawa w toku.

(dowód: akta kontroli str. 122-128)

2.2. Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta.

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie zespół autorski MPU dokonał analizy zmian użytków gruntowych i lokalizacji zabudowy w granicach administracyjnych Miasta Łodzi w kontekście oceny aktualności obowiązującego studium. Analizę przeprowadzono na podstawie danych z detekcji dwóch ortofotomap - z 2009 r. i 2011 r. We wnioskach z detekcji ortofotomap (opracowanie z września 2012 r.) wskazano, 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 podano, 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 tendencję 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)⁷.

⁷ 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

Pismem z dnia 25 września 2012 r. powyższa analiza została przekazana do Biura Architekta Miasta (dalej „BAM”) w Departamencie Strategii i Rozwoju Urzędu Miasta Łodzi. Od 1 lipca 2012 r. analizowanie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym należało do zadań BAM. Dyrektor BAM 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 częściowa informacja wyjściowa.

(dowód: akta kontroli str. 129-149)

Ustalono
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.

3. Sporządzanie i aktualizacja planów miejscowych.

3.1. Wieloletni program sporządzania planów miejscowych.

Opis stanu
faktycznego

Od 16 sierpnia 2011 r. opracowywanie harmonogramu sporządzania planów miejscowych należało do zadań BAM.⁸ Harmonogram sporządzania planów miejscowych na lata 2011- 2014, zwany dalej „harmonogramem”, ustalony został zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 listopada 2011 r.⁹ Wykonanie zarządzenia powierzono Dyrektorowi MPU, zaś nadzór nad jego wykonaniem Dyrektorowi Departamentu Strategii i Rozwoju Urzędu Miasta Łodzi. W okresie objętym kontrolą harmonogram zmieniano 2 razy – 12 kwietnia i 17 września 2012 r.¹⁰ Jako uzasadnienie pierwszej zmiany wskazano m.in. wprowadzenie do harmonogramu, zaawansowanego w opracowywaniu, planu nr 33 Stoki-Giewont (uwzględnienie stanowiska społecznego) oraz wyłączenie planu nr 15 Radegast (komplikacje konserwatorskie na szczecblu wojewódzkim). Uzasadnieniem drugiej zmiany było wprowadzenie do harmonogramu obszaru dawnej dzielnicy Wiązowa i okolic Rynku Starego (uwzględnienie stanowiska społecznego), „planów inwestycyjnych”, sygnalizowane przez wydziały Urzędu oraz planów dla terenów niezurbanizowanych w celu ich ochrony. Według Prezydenta Miasta wszelkie zmiany wprowadzone do harmonogramu wynikały z oglądu jego bieżącego funkcjonowania, uwzględniały tempo prac i realne potrzeby Miasta oraz okoliczności zewnętrzne.

W harmonogramie ustalonym 17 listopada 2011 r. wyznaczono 41 obszarów, wymagających sporządzenia planów miejscowych o łącznej powierzchni 4.700 ha (15,7% powierzchni miasta). Harmonogram ustalał hierarchię ważności z dopuszczeniem procedowania równoległego planów o różnym stopniu zaawansowania.

Dla 19 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 3,59% powierzchni miasta, harmonogram z 17 listopada 2011 r. zakładał maksymalny termin

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

⁸ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 1040/VI/11 z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Łodzi, dostępna na stronie www.bip.uml.lodz.pl

⁹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 1485/VI/11 z dnia 17 listopada 2011 r.

¹⁰ Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi nr 2082/VI/12 z 12 kwietnia 2012 r. i nr 2990/VI/12 z 17 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

zakończenia działań (przedstawienie planu na sesję Rady Miejskiej) na rok 2012. Spośród tych planów w 2012 r. uchwalono 6, obejmujących 0,1% powierzchni miasta. Projekt planu Sokółka – Radogoszcz, zajmujący 0,58% powierzchni miasta, przekazano Radzie Miejskiej w październiku 2012 r. (opisano w pkt 3.1.1. niniejszego wystąpienia).

Do końca 2012 r. nie zakończono prac nad 12 projektami. Termin zakończenia jednego z nich - planu Nowosolna Strzelnica uzależniono od prac nad przebiegiem obwodnicy Nowosolnej, plan Radegast wycofano z harmonogramu. Termin sporządzenia pozostałych 10 projektów planów zmianą harmonogramu z 17 września 2012 r. przesunięto z 2012 na rok 2013. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. dla planów nr 59 i 67 opracowano projekty i skutki prognozy finansowej (art. 17 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹). Plan nr 71, przygotowany do przedstawienia Radzie Miejskiej, na skutek wprowadzenia zmian na Kolegium Prezydenckim znajdował się w fazie ponownego opracowania projektu i prognozy finansowej. Dwa projekty (nr 66 i 68) były na etapie opiniowania MKU-A (art. 17 pkt 6 ww. ustawy). W porównaniu do stanu zaawansowania prac planistycznych z maja 2011 r. (ustalenia poprzedniej kontroli NIK), według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. postęp widoczny był w odniesieniu do projektu planu nr 71. Plany nr 66 i 68, przygotowane w maju 2011 r. do przedstawienia MKU-A, opiniowane były na kilku posiedzeniach. MKU-A *trzykrotnie wskazała potrzebę wprowadzenia kolejnych zmian w sposobie zapisu projektów uchwał i opracowania nowej formy projektu uchwały*. Plany te uzyskały opinię Komisji w listopadzie 2012 r., przy czym zawierała ona szereg uwag. Plan nr 59 w maju 2011 r. znajdował się „w trakcie prac projektowych”, w grudniu 2012 r. nadal na etapie „opracowania projektu planu ... i prognozy finansowej”, a plan nr 67 odpowiednio „w trakcie prac projektowych – przygotowana koncepcja do przedstawienia na posiedzeniu MKU-A” i „opracowania projektu planu ... i prognozy finansowej”.

P.o. Dyrektora MPU wyjaśnił, że głównymi powodami przedłużenia prac nad planami były kilkakrotne zmiany stanowiska MKU-A w sprawie formy zapisów planistycznych i układu uchwały projektu planu, brak jednoznacznie sformułowanych wymagań i zasad opracowania projektu planu, które stanowiłyby dla projektantów wiążące wytyczne. Ponadto wskazał na brak wytycznych w zakresie zasad prowadzenia ochrony konserwatorskiej oraz równolegle prowadzone prace koncepcyjne ulic i obwodnic miejskich na obszarach opracowywanych planów miejscowych. Podsumowując, p.o. Dyrektora MPU podał następujące przyczyny opóźnień w realizacji harmonogramu:

- przewlekłość procedur wynikającą z niemożliwej do przewidzenia ilości wyłożeń, a także z nieprzewidywalnej ilości uwzględnionych uwag, wywołujących konieczność dokonania zmian w projektach planów i ponowienia procedury,
- opieszałość oraz zmiany stanowisk przy kolejnych uzgodnieniach organów opiniujących i uzgadniających,
- trudności w uzyskaniu, na etapie koncepcji, przesądzonych przebiegów tras komunikacyjnych i projektów dróg niezbędnych do uwzględnienia w projektach planów,
- nieterminowe przekazywanie, a także często brak wytycznych konserwatorskich,
- optymistyczne terminy realizacji prac przyjęte w harmonogramie, który nie przewidywał konieczności ponowienia czynności proceduralnych.

Po zmianie z dnia 17 września 2012 r. harmonogram zakładał realizację 55 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 29,5% powierzchni miasta. Dwanaście obszarów wymagało podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do

¹¹ Dz. U. z 2003 r., Nr 80 poz. 717 ze zm., Dz. U. z 2012 r., poz. 647.

sporządzenia lub zmiany planu miejscowego (według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. Rada Miejska podjęła uchwały dla 11 obszarów). Dotyczyło to Strefy Wielkomiejskiej - obszaru przyległego ulicy Piotrkowskiej (3 obszary), Lasu Łagiewnickiego, obszaru Nowosolnej (4 obszary), a także przygotowania terenów inwestycyjnych poza ścisłym centrum (3 obszary).

P.o. Dyrektora Pracowni Krzysztof Bednarek wyjaśnił, że w 2012 r. w oparciu o zmieniony harmonogram MPU zobowiązana została do wykonania analiz, na podstawie których Rada Miejska przyjęła nowe uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych. Skutkowało to koniecznością realizacji nieprzewidzianych wcześniej zadań.

W harmonogramie wyróżniono następujące etapowanie sporządzania planów miejscowych:

- kontynuacja prac – plany miejscowe, które są w trakcie sporządzenia i są wskazane do kontynuacji rozpoczętych prac projektowych (głównie dla terenów Strefy Wielkomiejskiej – Nowego Centrum Łodzi i obszaru przyległego ulicy Piotrkowskiej oraz terenów ochronnych dla zespołów fabrycznych). Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. na tym etapie znajdowało się 20 projektów (łącznie 5,9% powierzchni miasta), przy czym 16 z nich przewidziano do realizacji do końca 2013 r. (4,2% powierzchni miasta), 3 – do końca 2014 r. (1,6%). W odniesieniu do planu nr 54 (0,1%), przewidzianego do realizacji do końca 2012 r., prace planistyczne uzależniono od ustalenia przebiegu obwodnicy Nowosolnej;
- I etap – plany miejscowe, których opracowanie rozpocznie się na podstawie obowiązujących uchwał Rady Miejskiej. W ten etap włączono także 12 obszarów wymagających podjęcia uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. podjęto 11 nowych uchwał w sprawie przystąpienia. Na I etapie znajdowały się 22 plany (łącznie 15,8% powierzchni miasta), z tego 2 z nich przewidziano do realizacji na 2013 r. (0,8% powierzchni miasta) i 20 na 2014 r. (15%);
- II etap – plany miejscowe, których opracowanie uzależnione jest od możliwości organizacyjnych i środków finansowych. Na tym etapie znajdowało 11 planów miejscowych (7% powierzchni miasta).

(dowód: akta kontroli str. 150-196, 269-282)

W harmonogramie z dnia 17 listopada 2011 r. BAM nie uwzględniło 19 projektów planów zgłoszonych przez MPU. Z ustaleń kontroli NIK, przeprowadzonej 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 żadanego 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, co było 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).

(dowód: akta kontroli str. 150-162, 197-223)

3.1.1. Projekt planu miejscowego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w dolinie rzeki Sokołówki, obejmującej część zachodnią osiedla Radogoszcz¹²

Projekt planu 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 sesję Rady Miejskiej, projekt ten 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 sporządziła firma zewnętrzna, w oparciu o umowy z 25 sierpnia 2008 r. i 1 lutego 2011 r. (umowa dodatkowa). Łączne wynagrodzenie wykonawcy, określone w umowach, wynosiło 156.862 zł. W wyniku realizacji umów do dnia 13 lutego 2013 r. wypłacono 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 kontrolującemu 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, że *Miasto Łódź, które z takim trudem przez lata ubiegało się o polepszenie podłączeń komunikacyjnych do układu krajowego dróg i autostrad taką szansę wreszcie osiągnęło dzięki realizacji autostrady A2 oraz realizowanej autostrady A1. Będąca w trakcie realizacji droga S8 oraz projektowana droga S14 są uzupełnieniem zamkniętego układu drogowego 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 społecznym, który nie jest treścią planu,

¹² Uchwała Rady Miejskiej nr XIV/233/07 z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego

MPU nie miało szansy na merytoryczną prezentację problematyki planu. Mimo to projekt planu był kilkakrotnie odrzucany.

(dowód: akta kontroli str. 224-256)

3.2. Stopień pokrycia obszaru miasta planami miejscowymi.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. na terenie miasta obowiązywało 55 planów miejscowych, obejmujących 1.572 ha (5,36% powierzchni miasta).

W okresie objętym kontrolą uchwalono 13 planów miejscowych (8 projektów skierowano do Rady Miejskiej i uchwalono w 2011 r., 5 w 2012 r.) o łącznej powierzchni 285 ha (0,99% powierzchni miasta). Dwanaście planów sporządziła MPU (0,71%), jeden zrealizował wykonawca zewnętrzny (0,28%). Plany te zostały sporządzone na podstawie uchwał o przystąpieniu do ich sporządzania podjętych w latach: 2006 – 1 uchwała, 2007 – 3 uchwały i 2009 – 9 uchwał. W żadnym z trzynastu przypadków Wojewoda Łódzki nie wniósł uwag. Wszystkie uchwalone plany miejscowe zostały sfinansowane ze środków MPU.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. obowiązywało 85 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych dla terenu miasta o łącznej powierzchni 13.377,9 ha (45,6% powierzchni miasta). Spośród tych planów 53 uwzględniono w harmonogramie.

(dowód: akta kontroli str. 257-267, 190-196)

W MPU prowadzono rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę planów miejscowych, w którym zarejestrowano łącznie 117 wniosków. Tereny wskazane w 85 wnioskach (w tym 4 częściowo) objęto uchwałami w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 268)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą sporządzono projekty i uchwalono plany miejscowe dla 0,99% powierzchni Miasta, z tego MPU dla 0,71% (dla 0,61% powierzchni w 2011 r. i dla 0,1% w 2012 r.).
2. MPU nie zrealizowała, zaplanowanych początkowo na 2012 r., 12 projektów planów miejscowych. Z zakładanych 19 projektów obejmujących 3,59% powierzchni Miasta, sporządzono 7 dla 0,68%, z tego Pracownia 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.

Nie kwestionując wyjaśnienia Dyrektora MPU, że trudności w uzyskaniu ostatecznych przebiegów tras komunikacyjnych czy nieterminowe przekazywanie oraz brak wytycznych konserwatorskich, wpływały na długość trwania prac projektowych, NIK wskazuje bardzo niską efektywność w realizacji głównego zadania statutowego Pracowni. Trudno zgodzić się jednak ze stwierdzeniem, że przyjęte w harmonogramie terminy realizacji prac były *optymistyczne*. NIK zauważa, że część niezrealizowanych w 2012 r. projektów planów, sporządzanych na podstawie uchwał z 2007 i 2009 roku, procedowano już w trakcie poprzedniej kontroli NIK. Ponadto, z odpowiedzi Dyrektora Pracowni na wystąpienie pokontrolne z września 2011 r. wynikało, że harmonogram *przygotowano w wersji możliwej do realizacji* z uwagi na zdolności finansowe i organizacyjne jednostek miasta Łodzi, w tym MPU.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

W wystąpieniu pokontrolnym z września 2011 r. NIK wnioskowała do Dyrektora MPU o zintensyfikowanie prac nad sporządzaniem planów miejscowych dla terenu Miasta Łodzi. Niniejsza kontrola wykazała, że pomimo podjęcia szeregu działań usprawniających pracę MPU, w tym utworzenia nowych zespołów projektowych opracowujących wyłącznie projekty planów miejscowych, efektywność Pracowni nie uległa poprawie. Od początku funkcjonowania Pracowni sporządzono 18 planów miejscowych, obejmujących 923 ha (3,17% powierzchni Miasta), z tego MPU 13 planów, obejmujących 231 ha (0,81% powierzchni Miasta).

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 Kontroli¹³, ponownie wnosi o wzmożenie działań zmierzających do poprawy efektywności i terminowości sporządzania planów miejscowych.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

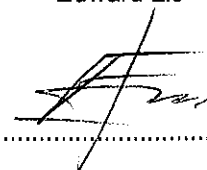
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 21 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

Edward Lis



¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej ustawą o NIK

