



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-01-01/2013
P/12/153

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/153 – Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w latach 2011 – 2012.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 84018 z dnia 4 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zgierza, Plac Jana Pawła II 16 /kod 95 – 100 Zgierz/, Regon 000517051, zwany „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Wieczorek, Prezydent Miasta Zgierza od dnia 9 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpłynęły stwierdzone w toku kontroli, następujące nieprawidłowości:

1. Brak skutecznych działań monitorujących postęp prac nad opracowaniem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza, zwanym „studium”, zapewniających terminowe ich wykonanie.
2. Brak wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych.
3. Brak pisemnych analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu, jego zabudowy oraz analiz stanu faktycznego i prawnego terenu, dla realizacji inwestycji celu publicznego, co było niezgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, zwanej „upzp”.
4. Brak części projektów decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, sporządzonych przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, co było niezgodne z art. 50 ust. 4 upzp.
5. Nietrzymywanie dwumiesięcznego terminu na wydanie decyzji o warunkach zabudowy, co stanowiło naruszenie przepisu art. 35 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego², zwanym „Kpa”, m.in. z powodu długich przerw pomiędzy kolejnymi czynnościami w prowadzonych postępowaniach.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

² Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

6. Zawieszanie postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy ze względu na zamiar opracowania planów miejscowych, w tym na okres 12 miesięcy (niezgodnie z art. 62 ust. 1 upzp), pomimo braku dokumentów wskazujących, że w terminach zawieszenia postępowań, będą lub prawdopodobnie będą opracowane plany miejscowe oraz braku wykazania prawdopodobieństwa niezgodności planowanych inwestycji ze sporządzanym planem miejscowym.
7. Wydawanie postanowień o wznowieniu postępowań, po upływie terminów wyznaczonych w postanowieniach o zawieszeniu postępowań.
8. Nieinformowanie stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy (po upływie dwumiesięcznego terminu), ze wskazaniem nowego terminu, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 Kpa.
9. Brak części projektów decyzji o warunkach zabudowy sporządzonych przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, co było niezgodne z art. 60 ust. 4 upzp.
10. Rejestr decyzji prowadzony był niestarannie oraz niezgodnie z właściwym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury.
11. Nie udzielono odpowiedzi na 2 pisma skierowane do Prezydenta Miasta Zgierza dotyczących decyzji Nr 300/2012 o warunkach zabudowy inwestycji.
12. Kancelaria Urzędu nie przekazywała kopii wypisów aktów notarialnych dotyczących zbywanych nieruchomości właściwej komórce organizacyjnej, w celu naliczenia opłat planistycznych.
13. Nieustalania opłat planistycznych w drodze decyzji.
14. Nieprzedstawienia (co najmniej raz w roku), na sesji Rady Miasta, stosownie do postanowień art. 37 ust. 8 upzp, informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1 – 3 i ust. 5 upzp i wydanych decyzjach, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 upzp, lub ich braku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia postępowań w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Urzędu, zadaniami planowania przestrzennego zajmowała się jedna komórka organizacyjna, najpierw Wydział Urbanistyki i Gospodarki Przestrzennej, a od 1 kwietnia 2011 r. – Wydział Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji Urzędu, zwany „Wydziałem UGPiG”. W badanym okresie sprawami planowania przestrzennego zajmowało się ogółem 8 pracowników merytorycznych, zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, lecz żaden z nich nie był wpisany na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Z uwagi na brak pracowników posiadających takie uprawnienia, projekty decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, usługowo sporządzała osoba będąca członkiem izby samorządu zawodowego architektów, tj. zgodnie z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust 4 upzp, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, na podstawie zawieranych rocznych umów. W badanym okresie miała miejsce duża rotacja pracowników w Wydziale UGPiG (ok. 50%), w tym na stanowisku naczelnika tego wydziału. Naczelnik Wydziału UGPiG posiadał zakres czynności zgodny z zakresem zadań Wydziału UGPiG, określonym w regulaminach organizacyjnych Urzędu oraz upoważnienia do

wydawania decyzji administracyjnych należących do kompetencji Wydziału UGPiG, w imieniu Prezydenta Miasta Zgierza.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 42, 43 – 49, 220 – 223)

Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału UGPiG w sprawie braku pracowników wpisanych na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów wynika, że w okresie ostatnich lat, nikt o tak wysokich kwalifikacjach i uprawnieniach nie ubiegał się o pracę w Urzędzie, z uwagi na niezadawalające warunki pracy i płacy.

(dowód: akta kontroli str. 271 – 272)

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Zgierza z dnia 16 grudnia 2008 r., ze zmianami, powołano Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Zgierzu, zwaną „Komisją” oraz ustalono w drodze regulaminu, jej organizację i tryb działania, zgodnie z art. 8 ust. 3 upzp. Spośród 6 osobowego składu Komisji, 2 osoby były wpisane na listę samorządu zawodowego architektów oraz 3 osoby na listę samorządu zawodowego urbanistów, czyli Komisja spełniała wymagania art. 8 ust. 6 upzp. Obsługę administracyjną Komisji wykonywał wyznaczony pracownik Wydziału UGPiG. Z protokołów z posiedzeń Komisji wynika, że spotkania Komisji odbywały się nie według ustalonego harmonogramu, lecz w zależności od potrzeb zgłaszanych przez Naczelnika Wydziału UGPiG (dwukrotnie opiniowano projekty zmiany studium oraz kolejne projekty planów miejscowych).

(dowód: akta kontroli str. 50 – 59, 60 – 76)

W strukturze organizacyjnej Urzędu było Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli. W biurze tym zatrudniony był jeden audytor wewnętrzny, do zadań którego należały sprawy audytu i kontroli. W badanym okresie nie były planowane ani wykonywane audyty i kontrole wewnętrzne w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z analizy planów audytu m.in. wynika, że w dokonywanych corocznych analizach obszarów ryzyka, poziom ryzyka w obszarze zagospodarowania przestrzennego, był ustalany, jako „średni”. Natomiast do planowanych na dany rok tematów audytu wybierano obszary, gdzie poziom ryzyka został ustalony, jako „wysoki”. Komisja Rewizyjna Rady Miasta Zgierza w badanym okresie jeden raz zapoznała się z informacją dotyczącą realizacji planów miejscowych oraz zmian w studium bez zgłaszania wniosków. Również Komisja Rewizyjna nie przeprowadzała czynności kontrolnych w zakresie gospodarki przestrzennej, w tym realizacji zadań przez Wydział UGPiG. W latach 2010 -2012 Urząd był jeden raz kontrolowany przez organ kontroli zewnętrznej, w przedmiocie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Była to kontrola przeprowadzona w I półroczu 2010 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi. Wnioski pokontrolne z tej kontroli zostały wykonane, oprócz jednego wniosku, opisanego w pkt 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 42, 77 – 89)

Z rejestru skarg i wniosków z Kancelarii Urzędu wynika, że w 2011 r. wpłynęło do Prezydenta Miasta Zgierza, zwanego „Prezydentem Miasta”, ogółem 14 skarg, w tym jedna na pracę Wydziału UGPiG, natomiast w 2012 r. – ogółem 16 skarg, w tym jedna na pracę Wydziału UGPiG. Obie skargi dot. Wydziału UGPiG zostały uznane za bezzasadne, na które udzielono odpowiedzi na piśmie, w terminie miesięcznym, tj. zgodnie z art. 237 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 79, 90 – 97)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

2. Ustalanie polityki przestrzennej miasta poprzez sporządzenie i aktualizację studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta.

Opis stanu
faktycznego

Miasto Zgierz posiadało studium przyjęte uchwałą Rady Miasta Zgierza, zwaną „Radą Miasta”, z dnia 17 listopada 2005 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Rady Miasta z dnia 29 grudnia 2005 r. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia obowiązującego studium, została przyjęta w dniu 25 września 2003 r., z uwagi na zmiany przepisów wprowadzonych ustawą upzp. Studium spełniało wymagania określone w art. 10 upzp, w tym uwzględnione były uwarunkowania wynikające z polityki przestrzennej o znaczeniu ponadlokalnym (krajowym, wojewódzkim), czy obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

(dowód: akta kontroli str. 98 – 102)

Rada Miasta w dniu 30 grudnia 2008 r. przyjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium. W uzasadnieniu do zmiany studium z 2005 r. m.in. stwierdzono, że przyjęte w studium ustalenia nie nadszają za procesami ekonomicznymi i społecznymi, a tym samym uniemożliwiają podjęcie działań inwestycyjnych zmierzających do rozwoju miasta. Poza powyższym uzasadnieniem przyjętej ww. uchwały, były Prezydent Miasta nie przedstawił udokumentowanych wyników analiz aktualności studium zgodnie z art. 32 ust. 1 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 103 – 106)

Procedurę opracowania projektu zmiany studium, prowadzono poprzez realizację kolejnych czynności wyszczególnionych w art. 11, w związku z art. 27 upzp. W dniu 16 września 2011 r. wykonawca studium przekazał do Urzędu projekt studium, deklarując wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień, zgodnie z art. 11 pkt 9 upzp.

Następnie Prezydent Miasta ogłosił w sposób określony w art. 11 pkt. 1 upzp, wyłożenie do publicznego wglądu projekt studium w dniach od 10 października do 22 listopada 2011 r. W ogłoszeniu tym wyznaczył również termin dyskusji publicznej nad projektem studium na dzień 18 listopada 2011 r. (art. 11 pkt 10 i 11 upzp).

Z protokołu z przeprowadzonej dyskusji publicznej nad projektem studium m.in. wynikało, że 19 mieszkańców Zgierza, wniosło łącznie 23 uwagi. Poza uwagami zgłoszonymi w toku dyskusji publicznej, w sprawie projektu studium do Urzędu wpłynęło łącznie 96 pism z uwagami od mieszkańców Zgierza. Po weryfikacji do rozpatrzenia było łącznie 95 uwag (część wniesionych uwag powtarzała się).

Wykonawca studium pismem z 5 stycznia 2012 r., przekazał Prezydentowi Miasta propozycję nieuwzględnienia wszystkich uwag zgłoszonych do wyłożonego projektu studium. W odpowiedzi na powyższe pismo, Zastępca Prezydenta Miasta pismem z dnia 1 sierpnia 2012 r. poinformował wykonawcę, że część uwag do projektu studium została uwzględniona przez Prezydenta Miasta, załączając wykaz uwzględnionych uwag (Prezydent Miasta zarządzeniem z dnia 31 lipca 2012 r., uwzględnił 60 uwag, w tym 26 częściowo).

(dowód: akta kontroli str. 103 – 104, 107 – 137)

Wykonawcą projektu studium była Pracownia Architektoniczno-Urbanistyczna LIPSKI i WUJEK Spółka z o.o. w Łodzi, która podjęła się wykonania studium, na podstawie umowy z dnia 14 maja 2009 r. Wykonawca zobowiązał się wykonać kompletne opracowanie studium wraz z wymaganymi uzgodnieniami, w terminie 22 miesięcy od daty podpisania umowy (14 marca 2011 r.), za wynagrodzenie brutto 63.440 zł. Termin realizacji przedmiotu umowy, został aneksem z dnia 11 marca 2011 r. do ww. umowy, przesunięty do dnia 31 grudnia 2011 r. Pomimo upływu powyższego terminu, prace nad studium kontynuowane były w 2012 r., po czym w dniu 19 września 2012 r. wykonawca zrezygnował z kontynuowania prac nad studium, uzasadniając to przedłużającym się okresem opracowania studium oraz zmianami organizacyjnymi w pracowni wykonawcy. W odpowiedzi na pismo z dnia 19 września 2012 r. Prezydent Miasta pismem z dnia 11 października 2012 r. poinformował wykonawcę studium o możliwości polubownego rozwiązania sprawy, proponując częściową zapłatę za III fazę projektu studium, z uwagi na nie wykonanie całego przedmiotu umowy. Wykonawca studium pismem z dnia 18 października 2012 r. zgodził się na ww. warunki.

Dokończenia prac nad studium, podjął się podmiot gospodarczy pn. „Urbanistyka i Architektura Witold Ignaczak” w Łodzi, w terminie do 31 października 2013 r., za wynagrodzenie 24.600 zł brutto. Wynika stąd, że w stosunku do terminu pierwotnego wykonania studium (22 miesiące), prace te wydłużą się o 31 miesięcy, czyli w sumie wyniosą 53 miesiące (prawie 4,5 roku), o ile zostanie dotrzymany termin 31 października 2013 r., gdy studium z 2005 r. zostało uchwalone w okresie 27 miesięcy. Spowodowało to również zatrzymanie prac w związku przyjętymi uchwałami Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzenia 7 planów miejscowych (opisanych w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), z uwagi na różnice w zakresie przeznaczenia części terenów w projekcie zmiany studium, w stosunku do obecnie obowiązującego studium z 2005 r. Dodatkowo wzrosną koszty wykonania studium. W wyniku dokonanych rozliczeń z poprzednim wykonawcą za wykonane prace, Miasto Zgierz poniosło koszty w kwocie ogółem 53. 924 zł. Dokończenie prac nad studium wyniesie wg umowy 24.600 zł, czyli łącznie 78.524 zł, tj. o 15.084 zł więcej niż według umowy z poprzednim wykonawcą (63.440 zł), który nie został obciążony karami umownymi za odstąpienie od umowy, pomimo takich postanowień umownych.

(dowód: akta kontroli str. 138 – 159)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPIG wynika, że w prowadzonym postępowaniu zmiany studium do czasu wyłożenia projektu studium do wglądu publicznego, ze strony Urzędu nie było żadnych czynników mogących spowodować wydłużenie okresu opracowania studium, np. zgłoszenie w trakcie opracowywania studium nowych koncepcji zagospodarowania części terenów miasta. Po uwzględnieniu przez Prezydenta Miasta części zgłoszonych uwag, po wyłożeniu projektu studium

do wglądu publicznego, wykonawca studium zrezygnował z dalszego prowadzenia prac, nie podając żadnych przyczyn leżących po stronie Urzędu.

Powyższe wyjaśnienie Naczelnika Wydziału UGPiG potwierdził również I Zastępca Prezydenta Miasta, dodając, że wykonawca studium zgłosił obiektywne problemy organizacyjne leżące po Jego stronie. Dlatego wobec niezależnego od wykonawcy charakteru przedmiotowych przyczyn, powyższe pozwoliło zdecydować o nie naliczaniu kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 248 – 249)

Z wyjaśnienia Prezydenta Miasta w powyższej sprawie wynika, że z uwagi na poważne problemy organizacyjne leżące po stronie wykonawcy, uzasadnione było wyrażenie zgody na polubowne rozliczenie i rozwiązanie umowy z wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 250 – 258)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak skutecznych działań monitorujących postęp prac nad zmianą studium, zapewniających terminowe ich wykonanie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

3. Sporządzanie i uaktualnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu
faktycznego

Z rejestrów planów miejscowych oraz dokumentacji planów miejscowych wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. na terenie miasta Zgierza obowiązywało ogółem 12 planów miejscowych, obejmujących łącznie 237,2 ha powierzchni miasta, tj. 5,6% (4.233 ha). Spośród 12 planów, 11 planów uchwalono do 2010 r. (w latach 1998 – 2010), obejmujących 233,9 ha (5,52%), natomiast w badanym okresie (w latach 2011 – 2012), jeden plan obejmujący 3,3 ha (0,08%). W obowiązujących planach miejscowych, najwięcej terenów w podziale na rodzaje zabudowy, stanowiły tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową – 87,8 ha (2,07%).

Do końca 2012 r. Rada Miasta przyjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia 7 planów miejscowych, obejmujących łącznie 1008,67 ha powierzchni miasta, tj. 23,83% (4.233 ha). Spośród 7 sporządzanych planów, uchwały o przystąpieniu do sporządzania 5 planów przyjęto do 2010 r. (w latach 2004 – 2010), obejmujące 968,00 ha (22,87%), natomiast w latach 2011 – 2012, dwa plany obejmujące 40,67 ha (0,96%).

(dowód: akta kontroli str. 160 – 163)

Z rejestru wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planów miejscowych oraz dokumentacji planów miejscowych z Wydziału UGPiG wynika, że przy uchwalaniu obowiązujących na dzień 31 grudnia 2012 r., 12 planów miejscowych, wpłynęło 29 wniosków o sporządzenie lub zmianę planów, które dotyczyły 4 planów. W odniesieniu do 5 planów uchwalonych w latach 1998 – 2002, brak było danych dot. wniosków o ich sporządzenie (rejestr prowadzony od 2006 r.). Natomiast 3 ostatnio uchwalone plany z lat 2010 – 2011 (uchwały: Nr LII/471/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r., Nr LII/472/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r., Nr V/32/11 z dnia 27 stycznia 2011 r.), zostały uchwalone bez żadnych pisemnych wniosków ze strony mieszkańców Zgierza. Również przyjęte uchwały Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzenia 7 planów miejscowych, zostały podjęte bez pisemnych wniosków o ich sporządzenie, za wyjątkiem uchwały Nr XIII/124/11 Rady Miasta z dnia 29 września 2011 r., zmienionej uchwałą Nr XV/137/11 z dnia 27 października 2011 r. (dot. ulic: Romantyczna, Ozorkowska, Boboli), gdzie w sprawie uchwalenia tego planu, mieszkańcy złożyli 4 wnioski. We wnioskach tych nie występowały osoby, które przedstawiały się, jako potencjalni inwestorzy, deklarujący możliwość finansowania sporządzenia planu miejscowego. Stwierdzono, że na zgłoszone wnioski Prezydent Miasta Zgierza udzielił odpowiedzi na piśmie w terminach miesięcznych, informując wnioskodawców, że pisma te zostały zarejestrowane, jako wnioski o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 164 – 165)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że wnioski o uchwalenie lub zmianę planów miejscowych, zależą głównie od rodzaju terenów w danej części miasta. Najczęściej wnioski takie składali mieszkańcy tzw. terenów zielonych i gruntów rolnych, dla których w studium nie przewidywano możliwości zabudowy mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 259 – 260)

Z przeprowadzonej analizy stanu zaawansowania prowadzonych prac na podstawie uchwał Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzania 7 planów miejscowych wynika, że najbardziej zaawansowany był plan dla zabudowy mieszkaniowej i usług, położony w rejonie ulic: ul. Młodzieżowej, ul. Zawiszy Czarnego, ul. Łagiewnickiej oraz terenu PKP. Projekt planu był po przeprowadzonej dyskusji publicznej oraz rozpatrzeniu wniesionych uwag (Prezydent Miasta zarządzeniem z dnia 13 grudnia 2011 r. rozpatrzył uwagi dotyczące projektu ww. planu). Natomiast najmniej zaawansowane były prace nad planem dla terenu parku kulturowego „Miasto Tkaczy”. Po przekazaniu w dniu 15 listopada 2011 r. przez wykonawcę wstępnego projektu planu (na planszy), brak było dalszych działań.

Prace nad projektami pozostałych 5 planów (w różnym stadium opracowania), nie były kontynuowane po miesiącu lipcu 2012 r.

Ustalono, że będące w trakcie sporządzania 6 projektów planów, w części były niezgodne z projektem zmiany studium w brzmieniu, w jakim zostało wyłożone do publicznego wglądu w dniach od 10 października do 22 listopada 2011 r. Wyjątek stanowił projekt planu dla zabudowy mieszkaniowej i usług, położonego w rejonie ulic: Młodzieżowej, Zawiszy Czarnego, Łagiewnickiej oraz terenu PKP. Tereny w rejonie ww. ulic, według obowiązującego studium uchwalonego w 2005 r. oraz ww. projektu zmiany studium, przeznaczone były pod zabudowę mieszkaniową.

(dowód: akta kontroli str. 166 – 167)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że wstrzymanie prac nad projektami planów miejscowych, spowodowane zostało niezgodnością przeznaczenia części terenów miasta w projekcie zmiany studium wyłożonego do publicznego wglądu, w stosunku do obowiązującego studium z 2005 r. Zakres tych zmian ulegnie jeszcze zwiększeniu z uwagi na uwzględnienie przez Prezydenta Miasta części uwag zgłoszonych przez mieszkańców do wyłożonego projektu studium. Po uchwaleniu zmiany studium, projekty planów muszą być dostosowane do studium, w tym niektóre ulegną znaczącej zmianie, np. dla terenu Aleksandrowska – Grotnicka.

(dowód: akta kontroli str. 259 – 260)

Z analizy uchwalonych planów i uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów oraz obowiązującego studium z 2005 r. wynika, że spośród terenów dla których według studium plany miejscowe powinny być opracowane i uchwalone w pierwszej kolejności, nie uchwalono i nie przystąpiono do sporządzenia planu dot. terenu pomiędzy ulicą Staffa, trasą S-14 i ulicą Jedlicką. Zauważyć należy, że w projekcie zmiany studium, w dziale gdzie wymienione zostały tereny dla których sporządzenie planów zagospodarowania jest obowiązkowe, wymienione zostały tereny dla których przyjętych zostało już 5 uchwał (spośród 7) o przystąpieniu do sporządzania planów. Natomiast dla terenów, dla których sporządzenie planów jest obowiązkowe, w projekcie studium, nie ma terenu pomiędzy ul. Staffa, trasą S-14 i ul. Jedlicką.

(dowód: akta kontroli str. 160 – 163, 168 – 177)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że nie przyjęcie uchwały Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzania ww. planu, spowodowane zostało zmianą koncepcji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, co do przebiegu w części trasy S-14. Według uzyskanych informacji, dopiero rozpoczęto prace nad projektem budowlanym odcinka trasy przebiegającej przez miasto Zgierz. Do tego planu będzie można wrócić, kiedy zostanie zatwierdzony projekt budowlany.

(dowód: akta kontroli str. 259 – 260)

Rada Miasta na podstawie art. 32 ust. 2 i 3 upzp podjęła uchwałę z dnia 28 października 2010 r. w sprawie aktualności studium oraz planów miejscowych obowiązujących na terenie miasta Zgierza. Z uchwały tej wynika, że na podstawie analizy aktualności studium, niezbędnym było podjęcie kroków w celu aktualizacji studium, czego wynikiem było podjęcie wyżej opisanej uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany studium. Za aktualne uznano wszystkie obowiązujące plany miejscowe. Przed podjęciem ww. uchwały, powyższa analiza uzyskała pozytywną opinię Miejskiej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej w Zgierzu. Natomiast nie opracowano wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń studium, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 32 ust. 1 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 178 – 184)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że przyczyną nieopracowania takiego programu było nieaktualne studium z 2005 r., pomimo jego formalnego obowiązywania. Po uchwaleniu przez Radę Miasta zmiany do studium (termin według umowy z wykonawcą studium – do dnia 31 października 2013 r.), zostanie niezwłocznie opracowany wieloletni program sporządzania planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 271 – 272)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych.

Ocena częściowa

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

4. Określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnych.

4.1. Realizacja wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Opis stanu
faktycznego

Z rejestru decyzji z Wydziału UGPiG wynika, że w 2011 r. wpłynęło 77 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym, natomiast w 2012 r. wniosków takich było 96. Nie było wniosków dot. inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Ustalono, że zgłaszane rodzaje inwestycji zaliczały się do celów publicznych, w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³.

Wszystkie decyzje w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydane były w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosków oraz zawierały elementy wymienione w art. 54 upzp. O wszczęciu postępowań w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, strony zawiadamiano zgodnie z art. 53 ust.1 upzp. Nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności wydanych decyzji, czy ich zmiany, zaś jedna decyzja wygasła.

Po wydaniu decyzji, Wydział UGPiG przysyłał kopie decyzji do Marszałka Województwa Łódzkiego w terminie 7 dni od dnia ich wydania, tj. zgodnie z art. 57 ust. 4 upzp. Na wydane w 2011 r. 77 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, 3 decyzje były odmowne, gdzie od jednej odwołano się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, zwanego „SKO”, które uchyliło odmowną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. W 2012 r. na wydanych 86 decyzji, nie było decyzji odmownych.

³ Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

W wyniku sprawdzenia 20 losowo wybranych spraw dot. ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, w 20 brak było pisemnych analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, jak również analizy stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji, wymaganych art. 53 ust. 3 upzp. Z kolei na 20 spraw, w 12 brak było projektów decyzji sporządzonych przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, co było niezgodne z art. 50 ust. 4 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 185 - 189)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że analizy takie przeprowadzano, lecz ich nie dokumentowano. Podobnie było z projektami decyzji, które sporządzała uprawniona osoba, lecz nie były podpisane. Nieprawidłowości te spowodowane były niedopatrzeniem pracowników Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 261 – 262)

4.2. Realizacja wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Opis stanu
faktycznego

Z rejestru decyzji z Wydziału UGPiG wynika, że w 2011 r. wpłynęło ogółem 269 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, z których załatwiono (wydano decyzje) w terminie dwumiesięcznym (art. 35 § 3 Kpa) 213 wniosków (79%). Natomiast w 2012 r. wniosków takich było ogółem 240, z których w terminie dwumiesięcznym załatwiono 184 (77%). Ustalono, że do końca 2012 r. Wydział UGPiG z badanego okresu nie załatwił 20 wniosków, w tym dwóch wniosków, które wpłynęły w 2011 r. Poza złożonością części prowadzonych postępowań, jak np. szeroki zakres procedur uzgodnieniowych prowadzonych na podstawie art. 53 ust. 4 upzp, w tym zaskarżania postanowień organów odmawiających uzgodnień, istotną przyczyną niedotrzymywania dwumiesięcznego terminu, były długie przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami w prowadzonych postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Przykładowo w jednej ze spraw która wpłynęła w 2011 r. a nie została załatwiona do końca 2012 r. (wniosek z dnia 28 listopada 2011 r.), organ dopiero po 71 dniach wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku na podstawie art. 64 § 2 Kpa. W drugiej sprawie z 2011 r. (wniosek z dnia 21 grudnia 2012 r.), organ po 30 dniach wezwał stronę do uzupełnienia wniosku, a w dalszym toku postępowania otrzymując w dniu 23 sierpnia 2012 r. od jednej z instytucji wezwanej do uzgodnień, postanowienie utrzymujące w mocy zaskarżone postanowienie odmawiające uzgodnienia, organ dopiero po 67 dniach wezwał wnioskodawcę do złożenia dodatkowych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 190 - 193)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że przyczyną długich przerw pomiędzy kolejnymi czynnościami w części prowadzonych postępowań, były sprawy organizacyjne pracy wydziału, głównie z powodu rotacji pracowników (50% stanu osobowego).

(dowód: akta kontroli str. 261 – 262)

W badanym okresie organ zawiesił 13 postępowań na okres 9 miesięcy oraz 2 postępowania na okres 12 miesięcy w sprawach ustalenia warunków zabudowy,

ze względu na zamiar opracowania planów miejscowych. Zawieszenie dwóch postępowań na okres 12 miesięcy, było niezgodne z art. 62 ust. 1 upzp (zezwalający zawiesić postępowanie na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy). W okresie zawieszenia 15 postępowań, nie uchwalono planów miejscowych.

Ustalono, że Wydział UGPiG nie posiadał dokumentów, z których wynikałoby, że w terminach zawieszenia postępowań, będą lub prawdopodobnie będą, opracowane plany miejscowe wskazane w postanowieniach o zawieszeniu postępowań. Również w postanowieniach o zawieszeniu, nie były wykazane, prawdopodobieństwa niezgodności planowanych inwestycji ze sporządzanym planem miejscowym, za wyjątkiem jednego postanowienia o zawieszeniu postępowania. Na brak związku pomiędzy uchwalanymi planami, a ewentualną realizacją planowanych przez wnioskodawców inwestycji w wydanych postanowieniach o zawieszeniu, uwagę zwróciło SKO, uchylając dwa zaskarżone postanowienia o zawieszeniu postępowań.

Z terminów, na jakie zawieszono 15 postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy, oraz dat wydania postanowień o wznowieniu postępowań wynika, że 9 postanowień o wznowieniu zostało wydane po terminach wyznaczonych w postanowieniach o zawieszeniu postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 194 - 208)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że obejmując stanowisko naczelnika Wydziału zastano taką praktykę, tj. „automatycznego” wydawania postanowień o zawieszeniu postępowań, bez sprawdzenia czy w okresie zawieszenia będą opracowane plany oraz czy wystąpi niezgodność planowanej inwestycji ze sporządzanym planem. Obecnie przed wydaniem takich postanowień będą dokonywane takie sprawdzenia, co zdecydowanie ograniczy ich ilość. Natomiast wydawanie postanowień o wznowieniu, po terminach wyznaczonych w postanowieniach o zawieszeniu, spowodowane było rotacją pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 261 – 262)

Ustalono, że na wydanych w 2011 r. ogółem 267 decyzji o warunkach zabudowy, 18 decyzji było odmownych (6,7%). Natomiast w 2012 r. na ogółem 222 decyzje, 17 decyzji było odmownych (7,7%). Spośród 18 decyzji odmownych w 2011 r., od dwóch decyzji wnioskodawcy złożyli odwołania do SKO, które uchyliło zaskarżone decyzje i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. W konsekwencji organ I instancji w tych dwóch sprawach wydał decyzje o warunkach zabudowy dla wnioskowanych inwestycji. W 2012 r. na 17 wydanych odmownych decyzji, od sześciu decyzji złożono odwołanie do SKO (jedna sprawa dot. budowy budynków mieszkalnych na 6 różnych działkach przy tej samej ulicy) – sprawa w toku.

Z akt spraw dotyczących wydanych decyzji odmownych m.in. wynikało, że spośród 18 spraw z 2011 r., w 12 brak było projektów decyzji sporządzonych przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, co było niezgodne z art. 60 ust.4 upzp. Natomiast z 12 spraw z 2012 r., w tym jedna z 6 decyzjami, projektów decyzji nie było w 7 sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 209 – 213)

Spośród 54 decyzji o warunkach zabudowy wydanych po dwumiesięcznym terminie w 2011 r. (na ogółem 267) oraz 38 decyzji po dwumiesięcznym terminie w 2012 r. (na ogółem 222), dokonano sprawdzenia losowo wybranych 20 spraw wydanych decyzji. Z badanej próby wynika, że decyzje te wydano w terminach od 72 dni do

265 dni. W badanych sprawach, w 14 brak było zawiadomień stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji i wskazania nowego terminu załatwienia spraw, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 Kpa. Natomiast w 3 sprawach brakowało projektów decyzji sporządzonych przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, wymaganych art. 60 ust. 4 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 214 – 217)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że niedopełnienie obowiązków wynikających z art. 36 Kpa oraz nie podpisywanie projektów decyzji o warunkach zabudowy sporządzonych przez osobę uprawnioną, spowodowane były niedopatrzeniem pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 261 – 262)

Wydział UGPiG prowadził od 2007 r. jeden rejestr decyzji, w którym ewidencjonowane były 3 rodzaje wydanych decyzji: decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym. W rejestrze dla każdego roku stosowano numerację ciągłą (od nr 1 do ostatniego numeru w danym roku), bez względu na rodzaj wydawanych decyzji. Taki rejestr, był niezgodny z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴. Według rozporządzenia, ww. rodzaje decyzji należy ewidencjonować w oddzielnych rejestrach według wzorów określonym w załącznikach nr 1, nr 2 i nr 3 do rozporządzenia. Stwierdzono również, że stosowany rejestr prowadzono niestarannie, na co wskazywały przypadki: nie wypełniania wszystkich pozycji w danym wierszu rejestrowanej decyzji, wpisywanie treści nieodpowiadającej nazwie kolumny, poprawianie błędów przy użyciu korektora lub tzw. przeprawianie, zamiast skreśleń, naniesienia prawidłowych danych, umieszczenia daty i podpisu osoby dokonującej korekty, wpisywanie dwóch decyzji w jednym wierszu z tym samym numerem, gdzie numer drugiej decyzji posiadał indeks „a”.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli Urzędu przeprowadzonej w I półroczu 2010 r. przez NIK Delegaturę w Łodzi, m.in. sformułowano wniosek dotyczący doprowadzenia rejestru wydanych decyzji do wymogów określonych w ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, były Prezydent Miasta Zgierza Pan Jerzy Sokół, niezgodnie z prawdą poinformował Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, o wykonaniu tego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 218 – 219, 80 – 89)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że obejmując stanowisko Naczelnika Wydziału, zastał taki stan rzeczy. W toku kontroli NIK zostały podjęte już działania w celu wprowadzenia prawidłowych rejestrów. Na niestaranne prowadzenie rejestru zwrócono uwagę pracownikom Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 261 – 262)

⁴ Dz.U. z 2004 r., Nr 130, poz. 1385.

4.3. Sprawa skarg dotyczących decyzji Nr 300/2012 z dnia 5 listopada 2012 r. o warunkach zabudowy.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że Inwestor w dniu 18 stycznia 2012 r. złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji zakładu termicznego przekształcania odpadów i wytwarzania energii wraz z niezbędną infrastrukturą, zlokalizowanej w Zgierzu przy ul. A. Struga 26 (dz. nr 290/1), zwanej „inwestycją”. Do wniosku o ustalenie warunków zabudowy dołączona była m.in. prawomocna decyzja z dnia 5 grudnia 2011 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji, zwana „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”, zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵. W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego przez Wydział UGPiG, wydana została decyzja Nr 300/2012 z dnia 5 listopada 2012 r. o warunkach zabudowy inwestycji, zwana „decyzją 300/2012”.

Pismem z dnia 8 sierpnia 2012 r. podmiot gospodarczy z/s w Warszawie wystąpił do SKO o stwierdzenie nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. SKO postanowieniem z dnia 14 listopada 2012 r. odmówiło wszczęcia postępowania, uznając, że wnioskodawca nie posiadał przymiotu strony w tym postępowaniu (nieruchomość zlokalizowana w odległości ok. 650 m od terenu inwestycji). Odwołanie od decyzji 300/2012 do SKO wnieśli: ww. podmiot gospodarczy (pismo z dnia 19 listopada 2012 r.), mieszkaniec Zgierza – pełnomocnik 73 mieszkańców przy ul. A. Struga w Zgierzu (pismo z dnia 20 listopada 2012 r.) oraz Stowarzyszenie Samorządowe „Zgierski Samorząd” (pismo z dnia 20 listopada 2012 r.). Powyższe 3 odwołania SKO rozparzyło na jednym posiedzeniu, wydając decyzję z dnia 5 lutego 2013 r. umarzającą postępowanie odwoławcze. W uzasadnieniu SKO, m.in. powołując się na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, stwierdziło, że ustalony w tej decyzji zasięg oddziaływania inwestycji, jest tożsamy z kręgiem stron postępowania w decyzji Nr 300/2012. Tym samym, w ocenie SKO, osoby skarżące nie posiadały przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 275 – 386)

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach Inwestor wniósł w dniu 21 stycznia 2011 r. Ustalono, że w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego przez Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu, wydana została w dniu 5 grudnia 2011 r. ww. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W związku z wnioskami podmiotu gospodarczego (z dnia 8 marca i 17 kwietnia 2012 r.) o wznowienie postępowania w sprawie prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Prezydent Miasta wydał decyzję z dnia 11 stycznia 2013 r. odmawiającą uchYLENIE decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stwierdzając, że skarżący nie posiada przymiotu strony. Od powyższej decyzji zostało wniesione odwołanie do SKO pismem z dnia 23 stycznia 2013 r. Również podmiot gospodarczy pismem z dnia 24 stycznia 2013 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Łodzi na postanowienia SKO z dnia 14 grudnia 2012 r. utrzymujące w mocy postanowienie z dnia 14 listopada 2011 r. odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

⁵ Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 ze zm.

Z powyższych ustaleń wynika, że sprawa decyzji Nr 300/2012, w tym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie została zakończona do czasu trwania niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 387 – 543)

Do NIK Delegatury w Łodzi w dniu 16 stycznia 2013 r. wpłynęła skarga mieszkańca Zgierza na brak odpowiedzi na 3 pisma (z dnia: 17 kwietnia, 29 października i 28 listopada 2012 r.) skierowane do Prezydenta Miasta, dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji Nr 300/2012. Ustalono, że na pismo z dnia 17 kwietnia 2012 r. została udzielona odpowiedź, lecz niedoręczona, pomimo dwukrotnego zawiadomienia poczty o możliwości odbioru przesyłki w terminie 14 dni od dnia pierwszego zawiadomienia, co zgodnie z art. 44 § 4 Kpa, uważa się, że dokonano doręczenia. Natomiast na dwa kolejne pisma (z dnia 29 października i 28 listopada 2012 r.), nie udzielono odpowiedzi na piśmie. Pisma z dnia 29 października i 28 listopada 2012 r., w ocenie NIK, miały charakter wniosków, dla których zgodnie z art. 244 § 1 Kpa dotyczących załatwiania wniosków, stosuje się przepis art. 237 § 1 Kpa (nie później niż w ciągu miesiąca).

(dowód: akta kontroli str. 544 – 569)

Z wyjaśnienia w powyższej sprawie złożonego przez pracownika Urzędu odpowiedzialnego za załatwienie spraw dot. ww. pism oraz wyjaśnienia Prezydenta Miasta, wynika, że brak odpowiedzi na pismo z dnia 29 października 2012 r. zatytułowane „STANOWISKO”, spowodowane było faktem, że z treści pisma nie wynikało jednoznacznie, że jest oczekiwana odpowiedź. Natomiast brak bezpośredniej odpowiedzi na pismo z dnia 28 listopada 2012 r., spowodowany został przekonaniem, że zamieszczone artykuły w prasie lokalnej, w pełni odpowiadały na prezentowane w ww. piśmie problemy i wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 250 – 253, 269 – 270)

W ww. pismach mieszkańca Zgierza podważających zasadność wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji Nr 300/2012, w sposób szczególny podnoszony był argument w powołaniu się na opracowanie P.P.U. „Lex Urbi Paweł Niemiec” z Wrocławia pn. „Prognoza oddziaływania na środowisko-ustaleń projektu planu miejscowego dla terenów przemysłowych obejmujących rejon byłych zakładów ZPB „Boruta” w Zgierzu, z sierpnia 2007 r.”, zwanej „prognozą”. Ustalono, że według tej prognozy, nie dopuszczało się wprowadzania nowych inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Ustalono, że Rada Miasta przyjęła uchwałę Nr XXXII/292/05 z dnia 31 marca 2005 r. o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla terenów przemysłowych rejonu byłych zakładów ZPB „Boruta” S.A. w Zgierzu. W wyniku wykonanych prac planistycznych oraz zebranych uzgodnień i opinii, w tym m.in. ww. prognozy, Rada Miasta uchwałą Nr LI/461/10 z dnia 29 czerwca 2010 r. uchwaliła plan miejscowy dla terenów przemysłowych dla rejonu byłych zakładów ZPB „Boruta” S.A. w Zgierzu. Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Łódzki z dnia 5 sierpnia 2010 r. stwierdził nieważność powyższej uchwały Rady Miasta. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia m.in. stwierdzono, że doszło do naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego.

Następnie Rada Miasta przyjęła uchwałę Nr LII/483/10 z dnia 30 września 2010 r. o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla terenu w rejonie ulicy Konstantynowskiej – Zachód. Teren objęty opracowywanym planem, obejmuje m.in.

tereny przemysłowe w rejonie byłych zakładów ZPB „Boruta” S.A. w Zgierzu (jak w unieważnionym planie uchwalonym uchwałą Nr LI/461/10 z dnia 29 czerwca 2010 r.). Z analizy obu planów (planu uchylonego i projektu planu opracowywanego), tereny objęte tymi planami przeznaczone były pod zabudowę przemysłową, co było zgodne z obowiązującym studium z 2005 r. oraz projektem zmiany studium. Stwierdzono, że działka nr 290/1 w Zgierzu, przy ul. Andrzeja Struga 26, o symbolu planu 1P/U znajduje się na terenie opracowywanego planu i przeznaczona jest na tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz usług. Prace nad planem dla terenu w rejonie ulicy Konstantynowskiej – Zachód, nie zostały zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 570 – 600)

Z wyjaśnienia w powyższej sprawie złożonego przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wynika, że ww. prognoza był znana wydziałowi, która służyła do opracowania planu dla terenów przemysłowych dla rejonu byłych zakładów ZPB „Boruta” S.A. w Zgierzu. Jednak plan ten nie wszedł w życie, na skutek negatywnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego. W wydanej decyzji środowiskowej można powoływać się na przepisy obowiązujących aktów prawnych, a nie na dokumenty mające charakter opinii. W tej sytuacji obowiązywał raport o oddziaływaniu na środowisko dla tego przedsięwzięcia, którego zakres określił Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi, który po korektach uzyskał Jego pozytywną opinię.

(dowód: akta kontroli str. 273 – 274)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak pisemnych analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, jak również analiz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji celu publicznego, wymaganych art. 53 ust. 3 upzp.
2. Brak w części spraw projektów decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, sporządzonych przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, co było niezgodne z art. 50 ust. 4 upzp.
3. Nietrzymywanie dwumiesięcznego terminu na wydanie decyzji o warunkach zabudowy (art. 35 § 2 Kpa), m.in. z powodu długich przerw pomiędzy kolejnymi czynnościami w prowadzonych postępowaniach.
4. Zawieszanie postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy ze względu na zamiar opracowania planów miejscowych, w tym na okres 12 miesięcy (niezgodnie z art. 62 ust. 1 upzp), pomimo braku dokumentów wskazujących, że w terminach zawieszenia, będą lub prawdopodobnie będą opracowane plany miejscowe, czy wykazania prawdopodobieństwa niezgodności planowanych inwestycji ze sporządzanym planem miejscowym.
5. Wydawanie postanowień o wznowieniu postępowań, po upływie terminów wyznaczonych w postanowieniach o zawieszeniu postępowań.
6. Nie informowanie stron o przyczynach zwłoki w wydaniu części decyzji o warunkach zabudowy (po upływie dwumiesięcznego terminu), ze wskazaniem nowego terminu, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 Kpa.

7. W części spraw o wydanie decyzji o warunkach zabudowy brakowało projektów decyzji sporządzonych przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, wymaganych art. 60 ust. 4 upzp.
8. Rejestr decyzji w Wydziale UGPiG prowadzony był w sposób niestaranny oraz niezgodnie z właściwym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury.
9. Nie udzielono odpowiedzi na 2 pisma skierowane do Prezydenta Miasta Zgierza.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

5. Realizacja dochodów miasta z tytułu opłat planistycznych.

Opis stanu faktycznego

Pośród obowiązujących na dzień 31 grudnia 2012 r., 12 planów miejscowych dla terenów miasta Zgierza, możliwość pobierania ewentualnych opłat planistycznych (5 lat od dnia w którym plan stał się obowiązkowy – art. 37 ust. 4 upzp) wynikała z ustaleń 4 planów miejscowych (uchwały: Nr XLI/379/09 z dn. 29.10.2009 r., Nr LII/471/10 z dn. 26.08.2010 r., Nr LII/472/10 z dn. 26.08.2010 r., Nr V/32/11 z dn. 27.01.2011 r.). Opłaty planistyczne dla wskazanych terenów ustalono w wysokości 20% lub 30% wzrostu wartości nieruchomości, tj. zgodnie z art. 36 ust.4 upzp (nie więcej niż 30%).

(dowód: akta kontroli str. 224 – 234)

W latach 2011 – 2012 Miasto Zgierz nie uzyskało dochodów z tytułu opłat planistycznych, z uwagi na brak wydanych w latach 2010 – 2012 decyzji ustalających takie opłaty. Z tego też powodu nie było dłużników zalegających z zapłatą opłat planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 235 – 236)

Z dzienników korespondencyjnych z Kancelarii Urzędu wynika, że do Urzędu wpływały wypisy z aktów notarialnych umów, których przedmiotem było zbycie nieruchomości z terenu miasta Zgierza (735 szt. w 2011 r, 798 szt. w 2012 r.). Ustalono, że w okresie od 18 marca 2011 r. do 14 stycznia 2013 r. Kancelaria nie przekazywała wypisów lub kopii wypisów aktów notarialnych do Wydziału UGPiG, w celu podjęcia działań dotyczących naliczenia opłat planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 237)

Z wyjaśnienia w tej sprawie Szefa Kancelarii wynika, że powyższa nieprawidłowość spowodowana została brakiem zainteresowania tymi dokumentami ze strony Wydziału UGPiG (wg wyjaśnienia – Zastępca Naczelnika ustnie oświadczył, że Wydział UGPiG nie potrzebuje tych dokumentów).

Natomiast z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że obejmując stanowisko naczelnika (od 1 kwietnia 2011 r.), nie był zorientowany, że akty te wpływają do Kancelarii Urzędu. Dlatego w tej sprawie zwrócił się do Starostwa Powiatowego w Zgierzu o udostępnienie tych aktów, które poinformowało Go, że dokumenty te wpływają do Urzędu. W tej sytuacji zwrócono się do Wydziału Finansowego, który systematycznie odbierał akty notarialne dla celów podatkowych, o umożliwienie wybrania potrzebnych aktów. W chwili obecnej, według wyjaśnienia,

Kancelaria przekazuje informacje o wpływających aktach do Wydziału UGPiG, w celu zapoznania się w nimi na miejscu w Kancelarii i zdecydowania, które z tych aktów będą potrzebne do naliczenia opłat planistycznych i sporządzenia ich kopii.

(dowód: akta kontroli str. 263 – 266)

Ustalono, że Naczelnik Wydziału UGPiG pismem z dnia 10 lipca 2012 r. zwrócił się do Wydziału Finansowego Urzędu o udostępnienie informacji dotyczących sprzedaży nieruchomości, których wartość wzrosła na skutek uchwalenia planów miejscowych. W ramach uzyskanej informacji, Wydział UGPiG otrzymał 3 kserokopie wypisów aktów notarialnych zawartych w 2010 r. dot. zbycia nieruchomości (dot. terenów z uchwały Nr XLI/379/09 z dn. 29 października 2009 r.). Jednak do czasu niniejszej kontroli NIK, Wydział UGPiG nie podjął działań w zakresie pobrania opłat planistycznych w związku z transakcjami zbycia nieruchomości, opisanych w otrzymanych 3 wypisach aktów notarialnych, co było niezgodne z art. 37 ust. 6 upzp (ustalenie opłaty bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego).

W toku kontroli NIK, pracownik Wydziału UGPiG na podstawie dzienników korespondencyjnych z Kancelarii oraz przekazanych do Wydziału Finansowego wypisów aktów notarialnych umów, których przedmiotem było zbycie nieruchomości w latach 2011 - 2012, dokonał ich sprawdzenia w zakresie możliwości ustalenia opłat planistycznych. W wyniku tego sprawdzenia, ujawniono akty notarialne, w których dla wskazanych terenów ustalone zostały stawki procentowe do naliczenia opłat planistycznych (ogółem 13 aktów: 6 z 2011 r. i 7 z 2012 r.). Spośród 13 transakcji, 10 – dot. terenów z uchwały Nr XLI/379/09 z dnia 29 października 2009 r., 2 – dot. terenów z uchwały Nr LII/471/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r., jedna – dot. terenów z uchwały Nr LII/472/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r.

Nieustalanie należności Miasta Zgierza z tytułu opłat planistycznych (art. 36 ust. 4 upzp), w ocenie NIK, może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 238 – 245)

Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału UGPiG wynika, że najpierw wyszukano akty notarialne z transakcji zbycia nieruchomości na terenach objętych jednym planem (rejon Łagiewnicka – Wschód). Nie podejmowano takich działań dla terenów z 3 pozostałych planów miejscowych, gdzie zostały określone procentowe wzrosty wartości nieruchomości, pozostawiając sprawy na dalszy okres. Spowodowane to było faktem, że w latach wcześniejszych nie były wydawane decyzje o ustaleniu opłat planistycznych i dlatego nie były na kolejne lata budżetowe planowane środki na zatrudnienie rzeczoznawców majątkowych w celu wyceny nieruchomości, niezbędnych do ustalenia opłat planistycznych. Dopiero na rok 2013 w budżecie zostały zaplanowane środki na wyceny w kwocie 5.000 zł (na rok 2011 i rok 2012 – zero zł). Niezadawalający stan realizacji zadań w zakresie ustalania opłat planistycznych, wynikał również z niedostatecznego stanu zatrudnienia w Wydziale UGPiG oraz ok. 50% rotacji pracowników w okresie ostatnich dwóch lat.

Z wyjaśnienia w powyższej sprawie złożonego przez I Zastępcę Prezydenta Miasta (m.in. nadzorującego Wydział UGPiG) wynika, że nieprawidłowości te

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.

spowodowane były głównie przyczynami organizacyjnymi pracy Urzędu, w tym niewłaściwej formy komunikacji pomiędzy Kancelarią a Wydziałem UGPiG. Istotną przyczyną tego stanu rzeczy, były duże zmiany kadrowe w Wydziale UGPiG, w tym na stanowisku Naczelnika tego Wydziału.

Również ze złożonego wyjaśnienia w powyższej sprawie przez Prezydenta Miasta wynika, że podstawową przyczyną nie pobierania opłat planistycznych były zmiany kadrowe w Wydziale UGPiG, jakie miały miejsce w 2011 r. (wymiana 50% pracowników). Z dalszej części wyjaśnienia wynika, że Wydział UGPiG nie posiadał informacji w sprawie uzyskiwania niezbędnych aktów notarialnych. Pracujący od marca 2011 r. nowy naczelnik nie został poinformowany o ustaleniach dotyczących przekazywania ww. aktów. W 2012 r. Wydział UGPiG podjął działania w sprawie naliczania opłaty planistycznej (dot. wyżej opisanych czynności wyszukiwania właściwych aktów w Wydziale Finansowym). W dniu 5 października 2012 r. Wydział UGPiG przygotował i przekazał do Wydziału Finansowego projekt planu budżetu na 2013 r., w którym były uwzględnione środki na wykonanie operatów szacunkowych, w celu naliczenia opłat planistycznych. W dniu 28 grudnia 2012 r. został uchwalony budżet Miasta Zgierza, w którym uwzględnione zostały środki na ww. cel. Obecnie prowadzone są przygotowania do wykonania operatów szacunkowych umożliwiających naliczanie opłat planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 265 – 268, 254 – 258)

W sprawie opłat planistycznych Naczelnik Wydziału UGPiG złożył oświadczenie z którego wynika, że dokonane w toku niniejszej kontroli NIK czynności wyszukiwania w Wydziale Finansowym wypisów aktów notarialnych dotyczące transakcji zbycia nieruchomości na terenach planów miejscowych, gdzie zostały określone procentowe wzrosty wartości nieruchomości, wykonane zostały na potrzeby kontroli, głównie w celu zorientowania się, czy występowały takie transakcje, dające podstawę do naliczenia opłat planistycznych. Sposób wyszukiwania tych aktów, m.in. z uwagi na krótki czas, jaki mógł być temu poświęcony przy znacznej liczbie tych dokumentów (735 szt. w 2011 r, 798 szt. w 2012 r.) oraz wątpliwości, co do niektórych transakcji, nie daje pewności, że zostały wyszukane wszystkie akty dotyczące transakcji, wobec których istnieje obowiązek pobrania opłat planistycznych. Dlatego czynności te rozłożone w czasie muszą być powtórzone, a w przypadkach części transakcji niezbędne będą opinie prawne.

(dowód: akta kontroli str. 246)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Kancelaria Urzędu nie przekazywała kopii wypisów aktów notarialnych do Wydziału UGPiG, w celu podjęcia działań dotyczących ustalenia należności z tytułu opłat planistycznych.
2. Nie podjęto działań zapewniających możliwość ustalania opłat planistycznych w drodze decyzji, dotyczących transakcji zbycia nieruchomości na terenach planów miejscowych, gdzie zostały określone procentowe wzrosty wartości nieruchomości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2011 – 2012 do Prezydenta Miasta Zgierza nie wpłynęły żadne wnioski roszczeniowe na podstawie art. 36 ust. 1 – 3 upzp, w związku z uchwaleniem planów miejscowych. Również z ewidencji konta 221-101 z Działu Księgowości Urzędu wynika, że Miasto Zgierz w latach 2011 – 2012 nie wypłaciło żadnych kwot, z tytułu roszczeń w związku z uchwalonymi planami miejscowymi.

(dowód: akta kontroli str. 247)

W procesie przygotowywania projektów planów miejscowych uchwalanych przez Radę Miasta po 2008 r. (5 planów, dla których skutkują ustalenia dotyczące przepisów o odszkodowaniach – art. 36 i 37 upzp), m.in. sporządzone były prognozy skutków finansowych uchwalanych planów, zgodnie z art. 17 pkt 5 upzp. W prognozach tych m.in. oszacowano koszty: wykupu działek pod drogi, budowy dróg i infrastruktury (wodociągi, kanalizacja, gazociągi, oświetlenie ulic). W sprawie powyższych prognoz sporządzonych przez wykonawców projektów planów w ramach zawartych umów, nie wypowiadała się Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Zgierzu w formie pisemnych opinii oraz nie były w tym zakresie zlecane dodatkowe analizy innym podmiotom (ekspertom). Powyższe prognozy skutków finansowych, bez uwag przyjęte zostały przez Radę Miasta Zgierza.

Ustalono, że organ wykonawczy (Prezydent Miasta Zgierza) nie wywiązał się z obowiązku przedstawienia okresowo (co najmniej raz w roku), na sesji Rady Miasta Zgierza informacji o zgłoszonych żądaniach o których mowa w art. 36 ust. 1 – 3 i ust. 5 upzp i wydanych decyzjach o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 upzp, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 37 ust. 8 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 238 – 239)

Niedopełnienie tego obowiązku, według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału UGPiG, wynikało z uznania, że nie musiano przedstawiać takich informacji, ponieważ nie były w latach 2011 – 2012 zgłoszone takie żądania. W sprawie tej Naczelnik Wydziału UGPiG również wyjaśnił, że w przyszłości Radzie Miasta będą przedkładane takie informacje, w tym informacje o braku takich żądań.

(dowód: akta kontroli str. 265 – 266)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie przedstawienia (co najmniej raz w roku), na sesji Rady Miasta informacji o zgłoszonych żądaniach o których mowa w art. 36 ust. 1 – 3 i ust. 5 upzp i wydanych decyzjach o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 upzp, lub ich braku.

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

1. Usprawnienie procesu opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza.
2. Sporządzenie wieloletniego planu (harmonogramu) sporządzania planów miejscowych (po uchwaleniu zmiany studium).
3. Sporządzanie pisemnych analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, jak również analiz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji celu publicznego.
4. Sporządzanie udokumentowanych projektów decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, zgodnie z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 upzp.
5. Dotrzymywanie dwumiesięcznych terminów na wydanie decyzji o warunkach zabudowy (art. 35 § 2 Kpa), m.in. poprzez eliminowanie długich przerw pomiędzy kolejnymi czynnościami w prowadzonych postępowaniach.
6. Stosowanie zawieszenia postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy w uzasadnionych przypadkach oraz w terminach zgodnych z art. 62 ust. 1 upzp.
7. Wydawanie postanowień o wznowieniu postępowań, przed upływem terminów wyznaczonych w postanowieniach o zawieszeniu postępowań.
8. Informowanie stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy (po upływie dwumiesięcznego terminu), ze wskazaniem nowego terminu załatwienia spraw, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 Kpa.
9. Prowadzenie rejestrów decyzji w Wydziale UGPiG w sposób staranny oraz zgodny z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.
10. Udzielanie odpowiedzi na pisma skierowane do Prezydenta Miasta Zgierza.
11. Zapewnienie otrzymywania przez Wydział UGPiG właściwych kopii wypisów aktów notarialnych, w celu podjęcia działań zmierzających do ustalenia należności z tytułu opłat planistycznych.
12. Ustalanie w drodze decyzji opłat planistycznych, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisów z aktów notarialnych.
13. Przeanalizowanie otrzymanych aktów notarialnych w celu pobrania jednorazowej opłaty planistycznej, stosownie do postanowień art. 36 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 6 upzp.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

14. Przedstawianie (co najmniej raz w roku), na sesji Rady Miasta – stosownie do postanowień art. 37 ust. 8 upzp, informacji o zgłoszonych żądaniach (lub ich braku) o których mowa w art. 36 ust. 1 – 3 i ust. 5 upzp i wydanych decyzjach, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 upzp.

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

.....
miejscowość

, dnia

8. marca 2013 r.

.....
data

Kontroler

Lech Popławski
Główny Specjalista
Kontroli Państwowej

.....
Lech Popławski
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z up. Dyrektora

Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....
[Podpis]
podpis