



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-01-02/2013

P/12/153

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

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

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/153 – Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Anna Wrona, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84022 z dnia 9 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim z siedzibą przy Pasażu Karola Rudowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski, regon 590648468, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

Kontrolą objęto działalność jednostki w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz załatwiania spraw roszczeniowych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych w latach 2011-2012.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- dokonanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i sporządzenie projektu uaktualnionego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Piotrkowa Trybunalskiego,
- wysoki stopień pokrycia planami miejscowymi powierzchni miasta,
- dokonywanie analiz zasadności przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych i ich zmian w nawiązaniu do ustaleń studium i przystąpienie do sporządzania planów dla kolejnych obszarów (51 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych i ich zmian podjętych w latach 2011-2012),
- prawidłowe załatwianie spraw roszczeniowych związanych z uchwalaniem lub zmianą planów miejscowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą Rady Miasta Piotrkowa Nr XVIII/260/04 z dnia 24 marca 2004 r. utworzono jednostkę budżetową pn. Pracownia Planowania Przestrzennego (zwaną dalej „Pracownią” lub „PPP”) i powierzono jej realizację zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz projektowania urbanistycznego i architektonicznego. Zgodnie ze Statutem Pracowni (załącznik do uchwały) do jej zadań należało m.in.: prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z

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

ustaleniem warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawanie wypisów i wyrysów z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanych dalej: „mpzp”) i studium, wydawanie opinii urbanistycznych o zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami mpzp, sporządzanie opracowań studialnych i analitycznych dotyczących sposobu zagospodarowania gruntów stanowiących własność miasta, sporządzanie opracowań planistycznych, o których mowa w upzp. Zgodnie z § 6 Statutu Pracownia w wykonaniu swych zadań działa na podstawie rocznego programu prac, ustalonego w oparciu o przyznane środki budżetowe na dany rok kalendarzowy. § 13 Statutu stanowi, że nadzór nad działalnością Pracowni oraz ocena pracy jej dyrektora należy do Prezydenta Miasta, a w zakresie gospodarki finansowej sprawowany jest za pośrednictwem Skarbnika Miasta. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego Pracownię nadzoruje Sekretarz Miasta, a do projektów uchwał Rady Miasta i zarządzeń Prezydenta Miasta w sprawach związanych z działalnością Pracowni stosuje się zasady i tryb postępowania określony w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Wykonywanie czynności wynikających z nadzoru nad Pracownią należy także do zadań Biura Planowania Rozwoju Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 19-97)

Upoważnieniem nr 68 z 1 lipca 2004 r. Prezydent Miasta upoważnił Dyrektora Pracowni Pawła Czajkę do dokonywania czynności zwykłego zarządu z zakresu działania Pracowni będących realizacją jej statutowych zadań. Uchwałą Rady Miasta w Piotrkowie Trybunalskim z 26 maja 2004r. zmienioną uchwałą z 5 października 2005 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora PPP w Piotrkowie Trybunalskim do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej upoważniono Dyrektora PPP do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń wynikających z ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (zwanej dalej upzp), ustawy z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami³ i ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴.

(dowód: akta kontroli str. 16-19)

Zarządzeniem nr 74 z dnia 25 lutego 2011 r. Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego powołał Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (dalej: MKUA), jako organ doradczy w sprawach zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i architektury. Obsługę organizacyjną MKUA powierzono PPP. Zgodnie z art. 8 ust. 6 upzp, w okresie objętym kontrolą w 7-osobowym składzie MKUA 4 członków rekomendowanych było przez Izbę Architektów RP, natomiast pozostali 3 członkowie zostali zarekomendowani przez Prezydenta spośród osób związanych z teorią i praktyką planowania przestrzennego. W latach 2011 – 2012 MKUA odbyła łącznie 7 posiedzeń, pozytywnie opiniując projekt zmiany studium, wnioski o zmianę studium, projekty planów miejscowych i ich zmian.

(dowód: akta kontroli str. 98)

Zgodnie z art. 32 upzp Pracownia dokonała analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta w kontekście oceny aktualności obowiązującego studium a Rada Miasta Piotrkowa przyjęła analizę w dniu 29 września 2010 r. (uchwałą nr LV/904/10) i zobowiązała Prezydenta Miasta do uwzględnienia jej wyników wraz ze stanowiskiem MKUA w zmianie studium. Uchwałą nr LVII/923/10 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 27 października 2010 r. przystąpiono do zmiany studium a uchwałą nr XIV/297/11 z 30 listopada 2011 r. uchwalono jego zmianę.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

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

⁴ Dz. U. z 2010 r. nr 243 poz. 1623 ze zm.

W okresie objętym kontrolą na terenie miasta obowiązywało 66 planów miejscowych, które obejmowały 1572,2299 ha, co stanowiło 23,38% powierzchni miasta, a z wyłączeniem lasów (stanowiących w Piotrkowie Trybunalskim obszar 1378 ha) - 29,41%.

W latach 2011-2012 podjęto 51 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego o łącznej powierzchni 204,29 ha (44 w 2011 r. i 7 w 2012 r.), w tym 32 uchwały zgodnie z art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁵ (dalej: ustawa z 7 maja 2010 r.).

W 2011 r. uchwalono 12 planów miejscowych i zmian planów o łącznej powierzchni 77,50 ha (1,15%), a w 2012 r. uchwalono 18 planów i zmian planów o łącznej powierzchni 95,06 ha.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W uchwalonym w dniu 30 listopada 2011 r. studium określono obszary, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym m.in. obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej. Zgodnie z art. 10 ust. 3 upzp obowiązek przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, o którym mowa w ust. 2 pkt 8, powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Pracowni wynika, że nie przedłożono Prezydentowi projektów uchwał o przystąpieniu do sporządzania planów dla trzech z pięciu obszarów przestrzeni publicznej: rynku staromiejskiego wraz z przyległymi ulicami w centrum miasta, Placu Niepodległości oraz Parku Śródmiejskiego. Z wyjaśnień Dyrektora Pracowni wynika, że zostaną one przedłożone z chwilą przyjęcia przez gminę gminnej ewidencji zabytków i gminnego programu opieki nad zabytkami i po podjęciu tych uchwał wpisane do ramowego harmonogramu prac planistycznych na rok 2014.

(dowód: akta kontroli str. 167-169)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydenta Miasta w zbadanym zakresie.

2. Nadzór Prezydenta Miasta nad Pracownią Planowania Przestrzennego.

2.1. Pracownia opracowuje roczne i półroczne harmonogramy prac planistycznych wraz ze sprawozdaniem z wykonania harmonogramu za poprzednie półrocze i przedkłada je do informacji Sekretarza Miasta. Informację o stopniu realizacji założonych zadań Prezydent pozyskiwał poprzez sprawozdania z realizacji zarządzeń i uchwał podejmowanych przez Radę Miasta dotyczących opracowań planistycznych. Kontrolę finansową Prezydent sprawował poprzez sprawozdania przedkładane w cyklu miesięcznym, kwartalnym, półrocznym i rocznym. Planowane zadania planistyczne na kolejne lata kalendarzowe, określone były w projekcie budżetu Pracowni w roku poprzednim. Projekty budżetu zawierały szczegółowe plany wydatków Pracowni ze wskazaniem poszczególnych planów i opracowań

⁵ Dz. U. nr 106 poz. 675 ze zm.

„Art. 46. 1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Art. 75. 1. Przepis art. 46 stosuje się do planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy. 2. W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, gminy dostosują treść planów miejscowych obowiązujących na obszarze ich właściwości do wymagań określonych w art. 46 ust. 1.” - w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 grudnia 2012 r. - uchylony przez art. 1 pkt 9 lit. b) ustawy z dn. 12 października 2012r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1256).

przez nią realizowanych. Projekty planów działania przedstawiane przez Pracownię, uwzględniające aspekt finansowy, Prezydent oceniał poprzez wnoszenie do nich uwag i korekt. Z uwagi na objęcie Pracowni w latach 2011-2012 systemem kontroli zarządczej, Pracownia przedkładała roczne oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 98-127, 128-151, 166)

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wyjaśnił, że wiedzę o realizacji założonych zadań w PPP Sekretarz Miasta pozyskuje także poprzez udział w posiedzeniach MKUA oraz merytorycznych komisjach Miasta. Dyrektor Pracowni uczestniczy też w cyklicznych posiedzeniach organizowanych przez Sekretarza Miasta dla komórek mu podległych.

(dowód: akta kontroli str. 128-151)

2.2. Wieloletni program sporządzania planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń studium sporządzono w sposób opisowy i ujęto w treści „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Piotrków Trybunalski w latach 2006-2010”, przyjętej przez Radę Miasta Uchwałą Nr LV/904/10 z dnia 29 września 2010 roku. Program ten wskazuje na plany, które nie wymagają zmian, plany, które winny być zaktualizowane ze względu na dezaktualizację ustaleń oraz plany nowe, które winny być przyjęte. W oparciu o ww. analizę, Pracownia opracowała ramowy harmonogram prac planistycznych 2010-2014 (forma graficzna), który przedłożyła do informacji Sekretarza Miasta.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że upzp nie precyzuje formy opracowania wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych: *„Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu (...) jest dokumentem prospołecznym, wymagającym konsultacji z przedstawicielami mieszkańców, jakim jest Rada Miasta, która w formie uchwał przyjmuje plany miejscowe tworząc prawo miejscowe. Przyjęty w formie uchwały dokument w postaci analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, zawiera podsumowanie mijającej kadencji i katalog opracowań planistycznych na najbliższą kadencję. Jest zatem kierunkującym raportem w polityce przestrzennej, wiążącej władzę wykonawczą. Na podstawie ww. dokumentu Pracownia sporządziła graficzny harmonogram działań. W oparciu o przyjęty harmonogram Pracownia co roku określa w ramach budżetu zakres zadań planistycznych, z którego przedstawia półroczne sprawozdania rzeczowe do Sekretarza Miasta. Realizacja zadań określonych w harmonogramie jest uzależniona od zdolności budżetowych miasta i potrzeb wynikających z zapotrzebowania społeczno-gospodarczego.”*

(dowód: akta kontroli str. 128-132, 166)

2.3. Przeprowadzanie kontroli w jednostkach organizacyjnych Miasta Piotrkowa Trybunalskiego należało do zadań Biura Kontroli Zarządczej, działającego na podstawie rocznych planów kontroli zatwierdzanych przez Prezydenta. W latach 2011-2012 Pracownia nie została objęta planem i nie została poddana kontroli wewnętrznej. W rejestrze skarg i wniosków podlegających rozpatrzeniu przez Prezydenta Miasta za lata 2011-2012 nie odnotowano skarg na działalność Pracowni.

(dowód: akta kontroli str. 128-132, 160-165)

2.4. W wyniku przeprowadzonej równolegle kontroli, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Pracowni Planowania Przestrzennego, NIK wniosowała o:

1. podjęcie prac nad opracowaniem projektów uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzania planów miejscowych dla trzech z pięciu obszarów przestrzeni publicznej określonych w studium, dla których nie przystąpiono do ich sporządzenia, tj. rynku staromiejskiego wraz z przyległymi ulicami w centrum miasta, Placu Niepodległości oraz Parku Śródmiejskiego,

2. żądanie od inwestorów składających wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy stosownych zapewnień gestorów sieci o istniejącym lub projektowanym uzbrojeniu terenu, wystarczającym dla zamierzenia budowlanego,
3. przestrzeganie wynikających z art. 35 i 36 Kpa terminów i zasad przy ustalaniu przeznaczenia terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 167-169)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Prowadzenie postępowań w związku ze zmniejszeniem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego należało do zadań Referatu Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W kontrolowanym okresie, zgodnie z zakresem obowiązków sprawy te prowadził jeden pracownik Referatu.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 155-157)

W Urzędzie nie określono na piśmie wewnętrznych procedur postępowania z wnioskami o odszkodowanie lub wykup nieruchomości w związku z obniżeniem wartości nieruchomości. Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami, nie było takiej potrzeby z uwagi na niewielką ilość wniosków wpływających do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 158-159)

W 2011 roku zgłoszono jeden, a w 2012 r. - cztery wnioski o odszkodowanie lub wykup przez Miasto działek zgodnie z art. 36 ust. 1 upzp, w związku z uchwaleniem lub zmianą obowiązujących mpzp. Referat Gospodarki Nieruchomościami każdorazowo zwracał się do Pracowni Planowania Przestrzennego celem wydania wypisu i wyrysu z planu oraz zajęcie stanowiska w kwestii, czy uchwalenie mpzp spowodowało ograniczenia lub brak możliwości korzystania i zagospodarowania tej nieruchomości i czy można ją wykorzystywać w sposób dotychczasowy a w 2 przypadkach także o opinię w sprawie zasadności wniosku.

W jednym przypadku Dyrektor PPP pozytywnie zaopiniował jej nabycie do gminnego zasobu nieruchomości (plan przeznaczał działkę na zieleń urządzonej ogólnodostępnej z zakazem lokalizacji budynków i budowli). We wszystkich przypadkach Dyrektor PPP wskazał, że do czasu realizacji uchwalonych planów nie ustala się innego sposobu zagospodarowania nieruchomości aniżeli dotychczasowe, uchwalenie mpzp nie spowodowało ograniczenia oraz nie wyklucza możliwości korzystania i zagospodarowania nieruchomości w dotychczasowy sposób.

Biuro Planowania Rozwoju Miasta, zapytane w trzech przypadkach czy w wieloletnim planie przewiduje się realizację planu w zakresie przedmiotowych działek a jeśli tak, to w jakim terminie, odpowiedziało, że Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2012-2030 nie przewiduje realizacji inwestycji na terenie, w obrębie którego zlokalizowana jest nieruchomość.

W przypadku trzech wniosków Prezydent poinformował wnioskodawców, że z uwagi na fakt, że do czasu realizacji planów możliwe jest dotychczasowe zagospodarowanie nieruchomości, wnioski uznane zostały za przedwczesne. W dwóch przypadkach postępowanie jest w toku.

(dowód: akta kontroli str. 152-154)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Uwagi NIK dotyczą nie przedstawienia na sesji Rady Miejskiej informacji o zgłoszonym w 2011 roku wniosku o odszkodowanie lub wykup przez Miasto działki, w związku z wygaśnięciem decyzji o warunkach zabudowy, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 37 ust. 8 upzp. Jak wynika z wyjaśnień, informacji za rok 2011 nie przedstawiono na sesji Rady Miasta, gdyż żądania przedstawione we wniosku. nie zostały uwzględnione i nie pociągały za sobą skutków finansowych dla gminy. Począwszy od wniosków złożonych w 2012 r. informacje o których mowa w art. 36 ust. 1-3 upzp będą przedstawiane na sesji Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 158-159)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁶, wnosi o:

1. monitorowanie działań Pracowni dotyczących realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli NIK,
2. realizację obowiązku określonego w art. 37 ust. 2 upzp poprzez przedstawianie na sesji Rady Miejskiej co najmniej raz w roku informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 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, dnia 11 marca 2013 r.

Kontroler
Anna Wrona
st. inspektor k.p.

..... Anna Wrona

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....
.....
.....

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwaną dalej ustawą o NIK

