



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-01-03/2013

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 84023 z dnia 9 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Pracownia Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim z siedzibą przy ul. Farnej 8, 97-300 Piotrków Trybunalski, zwana dalej „Pracownią” lub „PPP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Czajka, Dyrektor PPP w Piotrkowie Trybunalskim od 1 czerwca 2004 r. (dowód: akta kontroli str. 4)

Kontrolą objęto działalność jednostki w zakresie:

- prowadzenia postępowań w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy,
- sporządzania i aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwanego dalej „studium” i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Piotrkowa Trybunalskiego zwanych dalej „planami miejscowymi” lub „mpzp”,
- określania sposobów zagospodarowania terenów i wydawania warunków zabudowy w drodze decyzji,
- realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ działalność Pracowni w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- dokonanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i sporządzenie projektu uaktualnionego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Piotrkowa Trybunalskiego,
- realizacja harmonogramu plac planistycznych skutkująca objęciem planami miejscowymi 23,38% powierzchni miasta,
- zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno – prawnych dla prowadzenia postępowań z zakresu przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy,
- wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z obowiązującymi przepisami,

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

- prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie opłat planistycznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieopracowania projektów uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych dla trzech z pięciu obszarów przestrzeni publicznej określonych w studium, dla których sporządzenie planu jest obowiązkowe,
- wydawania decyzji o warunkach zabudowy bez stosownych zapewnień gestorów sieci o istniejącym lub projektowanym uzbrojeniu terenu, wystarczającym dla zamierzenia budowlanego,
- niedotrzymywania terminów powiadamiania inwestorów o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy wraz z podaniem przyczyn zwłoki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno – prawne.

1.1. Struktura zatrudnienia, zadania i obowiązki pracowników.

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą Rady Miasta Piotrkowa Nr XVIII/260/04 z dnia 24 marca 2004 r., utworzono jednostkę budżetową pn. Pracownia Planowania Przestrzennego 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 ustaleniem warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawanie wypisów i wyrysów z 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 ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z § 14 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego² nadzór nad Pracownią Planowania Przestrzennego powierzono Sekretarzowi Miasta. Upoważnieniem nr 68 z 1 lipca 2004 r. Prezydent Miasta Piotrkowa upoważnił Dyrektora Pracowni Pawła Czajkę do dokonywania czynności zwykłego zarządu z zakresu działania Pracowni będących realizacją jej statutowych zadań.

Zasady funkcjonowania Pracowni i zakresy zadań jej komórek organizacyjnych określone zostały w regulaminie organizacyjnym PPP³. Do zadań Zespołu Planów Miejscowych i Analiz należało m.in. sporządzanie planów miejscowych, studium i ich zmian, obsługa administracyjna Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej, dokonywanie analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy z uwzględnieniem wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany mpzp lub studium, przygotowywanie projektów decyzji ustalających wysokości opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. planowaniem przestrzennym zajmowało się 11 pracowników, w tym 4 posiadających stosowne uprawnienia urbanistyczne/architektoniczne. Do Zespołu Obsługi Administracyjno-Technicznej, stanowiska ds. postępowań ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu należało m.in. przygotowywanie projektów decyzji o zmianie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i odmowie ustalenia warunków zabudowy i

² Zarządzenie nr 40 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 29 stycznia 2013 r.

³ Zarządzenie nr 5 Dyrektora PPP w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 27 września 2010 r.

zagospodarowania terenu, przekazywanie odpisów wydawanych decyzji Prezydentowi Miasta i prowadzenie rejestru wydanych decyzji i postanowień. Wg stanu na 31 grudnia 2012 r. przygotowywaniem projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zajmowało się 7 pracowników, w tym 3 posiadających stosowne uprawnienia urbanistyczne/architektoniczne. Przygotowaniem decyzji administracyjnych o wysokości opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego zajmował się 1 pracownik, na stanowisku specjalisty ds. podziałów nieruchomości i tzw. rent planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 4-34)

Do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń wynikających z ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (zwanej dalej upzp), ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwanej dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami)⁵ i ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ upoważnieni byli: Dyrektor Pracowni⁷, Zastępca Dyrektora Pracowni⁸ oraz Kierownik Zespołu Obsługi Administracyjno-Technicznej w Pracowni⁹.

(dowód: akta kontroli str. 35-40)

1.2. Miejska Komisja Urbanistyczno – Architektoniczna

Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (zwana dalej „MKUA”) została powołana zarządzeniem nr 74 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 25 lutego 2011 r., jako organ doradczy Prezydenta w sprawach zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i architektury. Zarządzenie wprowadziło regulamin określający organizację i tryb działania Komisji, a także określiło skład osobowy MKUA: 3 członków rekomendowanych przez Prezydenta Miasta i 4 członków rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe. Obsługę organizacyjną MKUA powierzono PPP (pracownik upoważniony przez Dyrektora 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. 41-56)

1.3. Ustalenia kontroli w badanym zakresie oraz realizacja wniosków pokontrolnych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2012 w Pracowni nie przeprowadzano audytu wewnętrznego przez Urząd Miasta. W rejestrach skarg i wniosków Pracowni oraz Urzędu Miasta (zweryfikowane w trakcie równoległej kontroli) za lata 2011-2012 nie odnotowano skarg na działalność Pracowni.

(dowód: akta kontroli str. 57)

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. nr 102 poz. 651 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2010 r. nr 243 poz. 1623 ze zm.

⁷ Uchwała Rady Miasta w Piotrkowie Trybunalskim z 26 maja 2004r. zmieniona uchwałą z 5 października 2005r. w sprawie upoważnienia Dyrektora PPP w Piotrkowie Trybunalskim do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej

⁸ Upoważnienie Dyrektora PPP z dnia 1 grudnia 2005 r.

⁹ Upoważnienie Dyrektora PPP z dnia 2 kwietnia 2012 r.

W 2011 r. NIK Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę Pracowni¹⁰ w zakresie aktualności uregulowań prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego Miasta Piotrkowa Trybunalskiego oraz ich stosowania w postępowaniach administracyjnych w latach 2008-2011 (I półrocze). Powyższy zakres wynikał z tematyki kontroli Urzędu Miasta, której przedmiotem była prawidłowość prowadzenia baz danych, jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej. NIK pozytywnie oceniła działalność Pracowni, pomimo uchybień dotyczących prowadzonego rejestru decyzji o warunkach zabudowy. Rejestr za lata 2009-2010 nie był zgodny z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹¹, ponieważ w 9 na 10 badanych pozycji rejestru stwierdzono braki dotyczące nazwy i adresu wnioskodawcy. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor Pracowni poinformował, iż Pracownia w toku realizacji swych zadań zapewni prowadzenie rejestru zawierającego wszystkie wymagane prawem elementy.

Analiza rejestru o warunkach zabudowy w toku obecnej kontroli NIK wykazała, że zalecenie pokontrolne zostało wykonane i rejestr jest prowadzony zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 57)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Pracowni w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą nr XLIX/837/06 z dnia 29 marca 2006 r. Rada Miasta w Piotrkowie Trybunalskim uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta. Projekt studium przygotowano na podstawie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium nr XI/166/03 z dnia 15 października 2003 r.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 upzp Pracownia dokonała analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta w kontekście oceny aktualności obowiązującego studium, zlecając firmie „WMW – projekt s.c.” wykonanie opracowania „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Piotrków Trybunalski w latach 2006- 2010”¹² (zwanej dalej „Analizą z 2010 r.”). Opracowania dokonano na podstawie materiałów dotyczących: obowiązujących na terenie miasta mpzp, uchwał o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych, decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji celu publicznego wydanych w latach 2006-2010, wniosków o zmianę studium, wniosków o opracowanie lub zmianę mpzp w latach 2005-2010, mapę sytuacyjno- wysokościową oraz ekofizjografię miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 2003 r. Stwierdzono, że w związku z wejściem w życie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹³ oraz ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach

¹⁰ LLO-4101-07-05/2011; P/11/107

¹¹ Dz. U. nr 130 poz. 1385

¹² Umowa nr 6/PP/2010 zawarta między PPP a firmą „WMW – projekt s.c.” na wykonanie opracowania „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Piotrków Trybunalski w latach 2006- 2010”.

¹³ Dz. U. z 2008 r. nr 237 poz. 1657

oddziaływania na środowisko¹⁴ studium pod względem merytorycznym wymaga aktualizacji w zakresie: weryfikacji wymogu uzyskania zgód na wyłączenia rolne oraz sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko. Na podstawie analizy wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz zgłoszonych wniosków określono zakres postulowanych zmian. Uznano, iż w zakresie funkcjonalno-przestrzennym ustalenia studium mają wysoki stopień aktualności. Proponowane zmiany są ich uściśleniem i będą miały charakter zmian jednostkowych dotyczących zmian ustalonego przeznaczenia terenu w ramach stref zurbanizowanej i do urbanizacji, uzupełnienia niektórych ulic podstawowego układu drogowego oraz wyznaczenia nowych terenów do opracowania planów miejscowych. Zgodnie z art. 32 ust. 2 upzp 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 LVI/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.

(dowód: akta kontroli str. 58-104)

W studium uwzględniono m.in. uwarunkowania wynikające z „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego” z 21 września 2010 r. i „Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2017 r.” z 2007 r. oraz określono obszary o których mowa w art. 10 ust. 2 upzp. Zgodnie z ustaleniami studium, na terenie miasta nie wyznaczono obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. W związku z występującymi na terenie miasta uwarunkowaniami nie ustalono obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny oraz obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujących na nich ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 104-123)

Stosownie do art. 12 ust. 2 upzp w dniu 1 grudnia 2011 r. uchwałą w sprawie studium wraz z dokumentacją prac planistycznych przekazano Wojewodzie Łódzkiemu w celu oceny zgodności tych dokumentów z przepisami prawa. Wojewoda nie wniósł uwag.

(dowód: akta kontroli str. 124-129)

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

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

3. Sporządzanie i aktualizacja planów miejscowych.

3.1. Stopień pokrycia obszaru miasta planami miejscowymi.

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

¹⁴ Dz. U. z 2008 r. nr 199 poz. 1227 ze zm.

tym 32 uchwały zgodnie z art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁵ (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%), w tym:

- 3 plany o pow. 66,83 ha, których uchwały o przystąpieniu zostały przyjęte przed 2011 r.,

- 4 zmiany fragmentów planów obowiązujących o pow. 10,67 ha, których uchwały o przystąpieniu zostały przyjęte przed 2011 r.,

- 5 zmian planów zgodnie z ustawą z 7 maja 2010 r.

W 2012 r. uchwalono 18 planów i zmian planów o łącznej powierzchni 95,06 ha, w tym:

- 6 planów o pow. 35,76 ha, których uchwały o przystąpieniu zostały przyjęte przed 2012 r.,

- 2 plany o pow. 59,30 ha, których uchwały o przystąpieniu zostały przyjęte przed 2012 r. i nie zostały jeszcze opublikowane,

- 10 zmian planów zgodnie z ustawą z 7 maja 2010 r. - uchwały o przystąpieniu zostały przyjęte przed 2012 r.

Podjęcie uchwał wynikało z przeprowadzonej analizy złożonych wniosków o wydanie warunków zabudowy i ustaleń studium. Nie wystąpiły przypadki finansowania sporządzania planów miejscowych przez inwestorów. Opracowaniem planów miejscowych zajmowała się Pracownia, nie wystąpiły przypadki zlecania sporządzania planów podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 130-151)

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.

Dla określonych w studium trzech obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² podjęto następujące uchwały:

- nr XXXIV/582/09 z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: AL. Gen. W. Sikorskiego, M. Dąbrowskiej, J. Tuwima i T. Sygietyńskiego w Piotrkowie Trybunalskim -

Wyjaśniając przyczyny nie uchwalenia tego planu do tej pory Dyrektor PPP podał, iż teren ten, będący w posiadaniu jednego właściciela jakim jest ECHO Investment, jest zagospodarowany, zaś konieczność opracowania planu związana była z wnioskiem właściciela. Proces opracowywania planu został zawieszony dnia 7 grudnia 2010 r. do czasu przedstawienia przez inwestora analizy wysokościowo – przestrzennej projektowanego obiektu. Do dnia dzisiejszego żądane materiały nie

¹⁵ Dz. U. nr 106 poz. 675

„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 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1256).

zostały dostarczone a projekt planu pozostaje na etapie przedstawienia komisji urbanistycznej.

- nr XI/218/11 z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie ulicy Targowej w Piotrkowie Trybunalskim (tereny stanowiące jednocześnie obszar przestrzeni publicznej),
- nr XXVIII/524/12 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Wierzejskiej, Miast Partnerskich i Sulejowskiej w Piotrkowie Trybunalskim. Uchwałę podjęto na podstawie uchwały z 30 listopada 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia ww. planu.

(dowód: akta kontroli str. 120-122, 152-160, 312-325)

Dla określonych w studium pięciu obszarów przestrzeni publicznej (rynek staromiejski wraz z przyległymi ulicami w centrum miasta, otoczenie hali targowej, Plac Niepodległości, Park Śródmiejski, Park im. Ks. J. Poniatowskiego) podjęto następujące uchwały:

- nr XXVIII/522/12 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego parku im. Ks. J. Poniatowskiego w Piotrkowie Trybunalskim,
- nr XI/218/11 z dnia 31 sierpnia 2011 r. – wyżej opisana.

Nie przystąpiono do sporządzania planów dla pozostałych trzech obszarów: rynku staromiejskiego wraz z przyległymi ulicami w centrum miasta, Placu Niepodległości oraz Parku Śródmiejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 159-161)

Dyrektor PPP wyjaśnił, że studium powstało stosunkowo niedawno a obowiązek wynikający z ustaleń art. 10 ust. 3 powstał z dniem 1 marca 2012 roku - „W okresie od uchwalenia studium do dnia dzisiejszego, Miasto Piotrków Trybunalski dokonało nowelizacji 3 planów miejscowych oraz sporządziło i wprowadziło 7 nowych planów (w tym 2 uchwalone w 2013 r.). Wprowadzonych zostało 13 obowiązkowych nowelizacji do planów w zakresie wynikającym z przepisów ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (...) a 12 zmian wynikających z przepisów tej ustawy jest aktualnie w opracowywaniu. Podobnie jak obowiązki nowelizacji planów miejscowych wynikające z przepisów telekomunikacyjnych (...) tak i obowiązek uchwalenia planów miejscowych dla obszarów przestrzeni publicznej nałożony został na gminy w sposób sprzeczny z dyrektywą wynikającą z art. 167 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Są to zatem nałożone kolejne dodatkowe obowiązki na jednostki samorządowe, których sfinansowanie pozostawione zostało gminom. W konsekwencji nie ma takich możliwości finansowych, aby już w terminie niezwłocznym po upływie 3 miesięcy od uchwalenia studium, gmina rozpoczęła procedurę uchwalania planów. Jest to tym bardziej nieracjonalne, że nie budzi wątpliwości, iż priorytetem nie tylko dla gmin, ale przede wszystkim dla mieszkańców jest uchwalanie czy nowelizacja planów dla obszarów, które tego istotnie wymagają - w celu określenia polityki przestrzennej gminy. Miasto Piotrków Trybunalski nie byłoby w stanie ponieść dodatkowych wydatków w krótkim okresie czasu. 3 obszary przestrzeni publicznej wskazane w studium, dla których do chwili obecnej nie podjęto uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planu, są terenami zainwestowanymi objętymi ochroną konserwatorską (...)

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w rzeczywistości nie precyzuje terminu, w jakim należy podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8. Dla ww. 3 obszarów z chwilą przyjęcia przez gminę gminnej ewidencji zabytków i gminnego programu opieki nad zabytkami,

zostaną przedłożone Prezydentowi projekty uchwał o przystąpieniu do sporządzenia mpzp i po podjęciu takowych uchwał wpisane do ramowego harmonogramu prac planistycznych na rok 2014”.

(dowód: akta kontroli str. 312-325)

Zgodnie z rejestrem wniosków o sporządzenie lub zmianę planów miejscowych w latach 2011 - 2012 r. zarejestrowano w nim łącznie 19 wniosków (13 z 2011 r. i 6 z 2012 r.), z tego 15 o sporządzenie i 4 o zmianę planów miejscowych. W wyniku przystąpienia do sporządzania planu miejscowego dla terenu położonego w rejonie ulicy Gęsiej (uchwała nr XX/385/2012 z 18 kwietnia 2012 r.) rozpatrzono cztery wnioski. W wyniku przystąpienia do sporządzania kolejnych planów (uchwały nr: XX/386/12 z 18 kwietnia 2012r, IX/173/11 z 1 czerwca 2011 r., VI/131/11 z 30 marca 2011 r., XI/213/11 z 31 sierpnia 2011 r. i XII/241/11 z 28 września 2011 r.) rozpatrzono kolejnych pięć wniosków. Pozostałych wnioskodawców poinformowano o włączeniu wniosku do przeprowadzanej analizy zgodnie z art. 32 upzp (ośmiu) lub o zarejestrowaniu wniosku (dwóch).

(dowód: akta kontroli str. 141-151, 162-164)

3.2. Ocena aktualności planów miejscowych.

Opis stanu
faktycznego

Oceny aktualności planów miejscowych dokonano zgodnie z art. 32 ust. 1 upzp w przyjętej przez Radę Miasta Piotrkowa w dniu 29 września 2010 r. Analizie z 2010 r., (opisanej w pkt 2). Ocena objęła plany obowiązujące oraz plany będące w trakcie opracowania.

W odniesieniu do pierwszej grupy uznano, że plany, które są zmianami planu ogólnego ze względu na swoją treść i zapis uległy dezaktualizacji i w pierwszej kolejności należy zastąpić nowymi planami sporządzanymi wg nowych przepisów te, gdzie występują tereny inwestycyjne i w których dezaktualizacji uległo przeznaczenie terenu, w dalszej kolejności w zależności od potrzeb sukcesywnie następne. W stosunku do pozostałych obowiązujących planów stwierdzono, że dla 5 terenów trwają prace nad ich zmianami, a kolejnych 12 będzie podlegać szczegółowej analizie zgłoszonych wniosków o charakterze jednostkowym. Z braku wniosków w stosunku do pozostałych planów uznano, że pozostałe plany miejscowe są w pełni aktualne.

W odniesieniu do drugiej grupy stwierdzono, że w trakcie opracowania znajduje się 15 planów – 8 w początkowym etapie i 7 w zaawansowanym etapie prac - a prace przebiegają prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 59-103)

Ocena aktualności studium i planów miejscowych podczas obecnej kadencji Rady Miasta zostanie przedstawiona Radzie w ostatnim roku jej kadencji tj. w 2014 r. (w sposób zwyczajowo przyjęty w Piotrkowie Trybunalskim). Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że taki cykl przedstawiania jest podsumowaniem kadencji i stanowi materiał wyjściowy do dalszych działań planistycznych. Materiały służące do oceny przygotowywane są obecnie systematycznie w postaci: rejestru wniosków do zmiany studium i planów miejscowych, opracowywania planów miejscowych, prowadzenia rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadzenia rejestru opracowanych planów miejscowych, rejestracji graficznej tychże, rejestracji graficznej wydanych wypisów i wyrysów. Zebrany materiał zostanie przekazany wyłonionemu zgodnie z obowiązującymi przepisami podmiotowi zewnętrznemu, celem przeprowadzenia obiektywnej analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta.

(dowód: akta kontroli str. 339-343)

3.3. Wieloletni program sporządzania planów miejscowych.

W Piotrkowie Trybunalskim nie opracowano wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych jako oddzielnego opracowania. Obowiązujący program sporządzono w sposób opisowy i znajduje się on w treści Analizy z 2010 r., przyjętej przez Radę Miasta Uchwałą Nr LV/904/10 z dnia 29 września 2010 roku. Program ten wskazuje plany, które nie wymagają zmian, plany, które winny być zaktualizowane ze względu na dezaktualizację ustaleń oraz plany nowe, które winny być przyjęte. Nie wskazuje czasu w jakim poszczególne czynności miałyby być realizowane.

Dyrektor PPP wyjaśnił, że ustawa nie wskazuje żadnej obowiązującej formy czy wymogów dla takiego wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych. *„Powiązanie programu z treścią uchwały Nr LV/904/10 jest jak najbardziej uzasadnione ze względu na jeden z głównych celów, a mianowicie wskazanie kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie takiego rozwiązania nie zobowiązuje także do uwzględnienia programu sporządzania planów miejscowych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta, co wiązałoby się z rzeczywistym obciążeniem budżetu gminy, a jednocześnie wprowadzeniem nieuzasadnionych zmian we wskaźnikach długu publicznego. (Sporządzenie każdego planu miejscowego w konkretnej dacie wiąże się z koniecznością zaangażowania określonych środków finansowych na przyszłość). Przyjęta forma wypełnienia zadania określonego w art. 32 ust. 1 upzp wprowadza kryterium merytoryczne, które powiązane jest z określonymi możliwościami budżetowymi miasta i może być weryfikowane na bieżąco. Program ten stanowi podstawę do podejmowania rocznego planu opracowywania planów miejscowych. Przyjęty program obowiązuje aż do dokonania kolejnej oceny aktualności studium i planów miejscowych, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Przedmiotowy wieloletni (4 – letni) program prac planistycznych zawiera tereny pod potrzeby rozwojowo – inwestycyjne miasta (jak tereny mieszkaniowe, tereny usługowe i handlowe, tereny zabudowy śródmiejskiej), które są realizowane na bieżąco w oparciu o roczne plany pracy Pracowni i możliwości finansowe gminy.”

(dowód: akta kontroli str. 90-93, 310-311)

W oparciu o ww. Analizę z 2010 r., Pracownia opracowała ramowy harmonogram prac planistycznych 2010-2014. Dokument ma charakter wewnętrzny i wskazuje etapy realizacji poszczególnych zadań. Pracownia opracowuje także roczne i półroczne harmonogramy prac planistycznych – wraz z wykonaniem harmonogramu za poprzednie półrocze – które przedkłada (elektronicznie) do informacji Sekretarza Miasta. W Pracowni prowadzone są także zestawienia zadań z zakresu opracowań planistycznych z uwzględnieniem przyznanego budżetu w rozbiu na poszczególne lata. Zestawienia zawierają nazwę i opis zadania, datę przystąpienia do realizacji oraz datę zakończenia zadania i numer uchwały. W zestawieniach wyszczególniono zadania będące kontynuacją zadań z lat wcześniejszych oraz ponadplanowe zadania planistyczne i inne opracowania. Prace planistyczne są realizowane zgodnie z ramowym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 165-202)

Pracownia przedkłada Prezydentowi corocznie projekt planu finansowego na kolejny rok. Zawarty jest w nim szczegółowy plan wydatków Pracowni ze wskazaniem poszczególnych planów i opracowań realizowanych przez Pracownię. Plany te, po weryfikacji przez Prezydenta Miasta, stanowią obowiązujący roczny plan działań.

(dowód: akta kontroli str. 203-226)

Wyjaśniając sposób ustalania hierarchii potrzeb w planach rocznych Dyrektor Pracowni podał: *„Z analizy „2010” wynikały priorytety do zmiany studium, co zostało w pierwszej kolejności zrealizowane i przyjęte uchwałą Rady Miasta (...) z dnia 30 listopada 2011 r. Dopiero w wyniku przyjęcia zmiany studium, Rada Miasta*

podejmuje uchwały o przystąpieniu do opracowania planów miejscowych, gdyż podstawowym warunkiem jest brak sprzeczności ustaleń planu ze studium. W związku powyższym, ramowy harmonogram prac planistycznych na lata 2010-2014 jest w rozumieniu art. 32 upzp odpowiednim programem do realizacji celów Pracowni w obecnej kadencji Rady Miasta. Przedmiotowy harmonogram jest również podstawą do opracowywania półrocznych i rocznych harmonogramów prac planistycznych, które przedkładane są Sekretarzowi Miasta. (...) Ramowy harmonogram prac planistycznych precyzuje etapy, czynności i ramowy czas wykonania opracowań planistycznych. Nadmienić należy, że określenie czasu zakończenia opracowania planistycznego w postaci wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest możliwe tylko teoretycznie biorąc pod uwagę wymogi upzp i społeczenie tego procesu. W związku z powyższym materiał wewnętrzny, jakim jest harmonogram jest podstawą do opracowania rocznych projektów planów finansowych.(...) W pierwszej kolejności następuje kontynuacja zadań rozpoczętych w latach ubiegłych, natomiast rozpoczęcie nowych opracowań wskazanych w analizie uzależnione jest od przyznanego budżetu. Rozpoczynanie nowych zadań jest uzgadniane z Prezydentem (kwestionariusz do projektu uchwały Rady Miasta), gdyż to Prezydent kieruje na sesje Rady Miasta projekty uchwał w sprawie przystąpienia do opracowań planistycznych, mając na względzie zapotrzebowanie społeczno-gospodarcze miasta".

(dowód: akta kontroli str. 339-348)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Nie przystąpiono do sporządzania planów dla trzech z pięciu obszarów przestrzeni publicznej określonych w studium, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 10 ust. 3 upzp, zgodnie z którym obowiązek przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, o którym mowa w ust. 2 pkt 8, powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Uwzględniając pogląd Pana Dyrektora, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje terminu, w jakim należy podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia tych planów, NIK zauważa, że od czasu powstania obowiązku sporządzenia planów miejscowych dla ww. obszarów przestrzeni publicznej minął już rok, a Pracownia nadal nie przedłożyła Prezydentowi projektów tych uchwał.

Ocena cząstkowa

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

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

4.1. Realizacja wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Opis stanu
faktycznego

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

Wnioski	2011	2012
Liczba wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, które wpłynęły w danym okresie, w tym:	52	61*
a) liczba wniosków zrealizowanych (wydano decyzje) w terminie do 65 dni	51 w tym: 6 umorzeń	57 w tym: 6 umorzeń
b) liczba wniosków zrealizowanych po 65 dniach	1	0
- liczba wniosków niezrealizowanych do 31 grudnia 2012r.	0	3

* W 2012 r. 1 wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego pozostawiony został bez rozpatrzenia z powodu nie uzupełnienia braków we wniosku w wyznaczonym terminie.

Złożone wnioski dotyczyły m.in. budowy i przebudowy sieci gazowych, elektroenergetycznych, wodociągu, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, termomodernizacji przebudowy i nadbudowy budynku Starostwa Powiatowego, regulacji oraz przebudowy koryta rzeki Strawy, budowy stacji bazowej telefonii komórkowej, budowy budynku hangaru lotniczego dla samolotów, budowy i przebudowy ulic i pętli autobusowej.

W 2012 r. 3 wnioski nierozstrzygnięte do dnia 31.12.2012 r. – postępowania są w toku, gdyż wnioski zostały złożone odpowiednio w dniu 29.11.2012 r. oraz w dniu 27.12.2012 r. W jednej sprawie toczy się postępowanie w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego na skutek złożenia zażalenia na odmowne postanowienie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków Delegatury w Piotrkowie Trybunalskim w sprawie uzgodnienia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 227, 281)

Nie stwierdzono przypadków wygaśnięcia lub nieważności decyzji. W 2012 r. zmiana decyzji nastąpiła w 1 sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 251)

Postanowieniem nr 2/2012 z dnia 19 stycznia 2012 r. Wojewoda Łódzki nałożył na Dyrektora Pracowni karę w wysokości 3.500 zł za wydanie decyzji z dnia 16 listopada 2011r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na przebudowie sieci elektroenergetycznej, z naruszeniem terminu określonego w art. 51 ust. 2 upzp. W dniu 3 lutego 2012 r. Dyrektor PPP uiścił nałożoną karę pieniężną. Dyrektor Pracowni złożył w dniu 27 stycznia 2012 r. do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zażalenie na ww. postanowienie Wojewody wskazując, iż przekroczenie terminu na wydanie decyzji wynikało z przyczyn niezależnych od organu, na które organ nie miał wpływu. Przyczyną opóźnienia była realizacja obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań – czekano na potwierdzenie odbioru zawiadomienia przez stronę postępowania. Postanowieniem z dnia 22 listopada 2012 r. Minister utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie uznając, że oczekiwanie na zwrotne potwierdzenie pisma przez stronę jest zwykłą czynnością postępowania administracyjnego niewstrzymującą biegu terminu z art. 51 ust. 2 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 228-226)

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań objęto 12 wybranych losowo spraw spośród 108 wniosków złożonych i zrealizowanych w latach 2011-2012. Zgodnie z postanowieniami art. 54 oraz art. 50 ust. 4 upzp kontrolowane decyzje określały rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, linie rozgraniczające teren inwestycji, a ich projekty zostały sporządzone przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego architektów. Czas oczekiwania na wydanie decyzji w żadnym przypadku nie przekroczył 65 dni. Zgodnie z art. 53 ust. 1 upzp we wszystkich przypadkach o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej zawiadamiano na piśmie inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których były lokalizowane inwestycje celu publicznego a stosowne obwieszczenia (o wszczęciu postępowania, postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie) zamieszczano na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i PPP oraz publikowano w Biuletynie Informacji Publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 247-250)

Opis stanu
faktycznego

4.2. Realizacja wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

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

WNIOSKI	2011	2012
Liczba wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, złożonych w danym okresie, w tym:	280	220
- liczba wniosków (wydanych decyzji) zrealizowanych w terminie dwumiesięcznym (art. 35 § 3 Kpa)	137 w tym: 1 decyzja odmowna 22 decyzje umorzeniowe	115 w tym: 4 decyzje odmowne 7 decyzji umorzeniowych
- liczba wniosków zrealizowanych po terminie dwumiesięcznym, w tym:	138 w tym: 11 decyzji odmownych 8 decyzji umorzeniowych	55 w tym: 4 decyzje odmowne 3 decyzje umorzeniowe
- liczba wniosków zrealizowanych w terminie do 180 dni:	121 w tym: 9 decyzji odmownych 6 decyzji umorzeniowych	54 w tym: 3 decyzje odmowne 3 decyzje umorzeniowe
- liczba wniosków niezrealizowanych do 31 grudnia 2012r.	0	47
- wnioski pozostawione bez rozpatrzenia	3	0
- postępowania zawieszone	2	3

W latach 2011-2012 złożono łącznie 500 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (zgodnie z rejestrem wniosków). Wydano 275 decyzji w 2011 r. i 170 decyzji w 2012 r.

W 2011 r. 2 postępowania zostały zawieszone na wniosek inwestora i 3 wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia. W 2012 r. 3 postępowania zostały zawieszone - 2 na wniosek inwestora, 1 na skutek toczącego się postępowania w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Piotrkowie Trybunalskim w zakresie objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy.

W 2011 r. 8 spraw - spośród wniosków, które wpłynęły w 2011r. - zostało przekazanych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) w Piotrkowie Trybunalskim, z tego:

- 3 sprawy utrzymano w mocy,
- 5 spraw uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia.

W 2012 r. 22 sprawy (spośród wniosków, które wpłynęły w latach 2011-2012) zostało przekazanych do SKO w Piotrkowie Trybunalskim, z tego:

- 2 sprawy utrzymano w mocy
- 18 spraw uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia
- 2 sprawy – trwa postępowanie w organie odwoławczym.

(dowód: akta kontroli str. 252)

Przyczyny uchylecia decyzji dotyczyły m.in. sporządzanych analiz urbanistyczno – architektonicznych w zakresie:

- sposobu wyznaczania obszaru analizy. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶ definiuje obszar analizy jako odległość nie mniejszą niż 3-krotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem lecz nie mniejszą niż 50 m. Analiza dokonywana była w obszarze równym dokładnie 3-krotnej szerokości frontu działki lecz nie mniej niż 50 m. Kolegium w swoich

¹⁶ Dz.U.2003, Nr 163, poz. 1588

rozstrzygnięciach podkreślało możliwość „rozciągania” obszaru analizy, aby umożliwić realizację zamierzenia budowlanego objętego wnioskiem inwestora. Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że przyjęta przez organ wielkość wynikała z równego traktowania każdego podmiotu w postępowaniu administracyjnym. Analizując zurbanizowaną przestrzeń miasta Piotrkowa Trybunalskiego stosowanie dowolnego bufora obszaru analizy doprowadzałoby do dysharmonii przestrzennej i funkcjonalnej,

- sposobu wyznaczania wskaźników zabudowy. Organ wyliczał wskaźniki zabudowy w oparciu o działki najistotniejsze z punktu widzenia projektowanej zabudowy (tj. o tej samej funkcji, zbliżonych gabarytach). Kolegium narzucało konieczność badania wszystkich działek bez wyjątku z obszaru analizy, a zatem i działek zabudowanych obiektami nienawiązującymi funkcjonalnie i gabarytowo do obiektów planowanych. Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że jako organ I instancji związany z orzecznictwem SKO wykonuje pełną analizę wszystkich działek zabudowanych. Tego typu badanie i wyciąganie wniosków – uśrednianie wartości przestrzennych jest błędne, gdyż funkcje niezwiązane bezpośrednio z wnioskiem mają bezpośredni wpływ na formę zagospodarowania przestrzeni (jej gabaryty), co w konsekwencji wypacza wskaźniki ładu przestrzennego – urbanistyki, architektury,

- sposobu określania frontu działki objętej wnioskiem. Organ ustalał w przypadku, gdy działka położona była u zbiegu ulic – 2 fronty działki, stąd 2 linie zabudowy, 2 szerokości elewacji frontowej. Kolegium podważyło ten pogląd, podkreślając, że front działki to część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę. Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że orzecznictwo o ustaleniu frontu od strony głównego wjazdu na działkę jest całkiem zasadne, niemniej należy zwrócić uwagę na fakt, iż organ I instancji badając sprawę wskazuje na uporządkowanie zabudowy od strony drogi przyległej, która niejednokrotnie jest klasy wyższej równoległej do której powinna być zachowana ciągłość zabudowy – zabudowy pierzejowej.

- ograniczenia ingerencji w tereny wolne od zabudowy. Organ I instancji ograniczał głębokość zabudowy w nawiązaniu do głębokości zabudowy w obszarze analizowanym. W świetle rozstrzygnięć SKO jedynym wyznacznikiem powinno być to, czy nowa zabudowa jest możliwa do skorelowania z zabudową na obszarze analizowanym w zakresie ładu przestrzennego. Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że w efekcie wskazania Kolegium nakazują wydawanie decyzji pozytywnych dla rozwoju zabudowy poza teren zainwestowany przyległy do drogi publicznej, co zdaniem organu jest naruszeniem art. 1 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 274-280, 331-338)

W 2011 r. stwierdzono wygaśnięcie 31 decyzji i 24 zmiany decyzji. W 2012 r. stwierdzono wygaśnięcie 12 decyzji i zmianę 20 decyzji. Nie było przypadków stwierdzenia nieważności decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 253)

Terminy załatwiania spraw w latach 2011-2012 przedstawiały się następująco:

- do 60 dni - 252 sprawy (137 z 2011 r. i 115 z 2012 r.),
- od 61 do 180 dni – 165 spraw (odpowiednio 121 i 54),
- od 181 do 330 dni – 18 spraw (odpowiednio 17 i 1).

(dowód: akta kontroli str. 254-273)

Do kontroli terminowości spraw dotyczących ustalania warunków zabudowy wybrano 20 postępowań z wniosków złożonych w latach 2011-2012 zakończonych wydaniem decyzji. Ustalono, że każdorazowo projekt decyzji sporządzany był przez osobę wpisaną na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. W 12 przypadkach brak było potrzeby wzywania inwestorów do uzupełnienia wniosku. W pozostałych 8 sprawach nie wezwano inwestorów do uzupełnienia wniosków, pomimo braku stosownych zapewnień gestorów sieci. W 19

przypadkach po 2 miesiącach powiadomiono inwestorów o przyczynach zwłoki wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy, następnie przedłużając go o kolejne miesiące w razie potrzeby. W 4 z tych spraw decyzje wydano w terminach wynikających z zawiadomień, w 16 przypadkach termin ten był dłuższy niż wskazany w ostatnim zawiadomieniu o przedłużeniu terminu (do 7 miesięcy). W 1 przypadku, pomimo iż postępowanie trwało 213 dni, nie wysłano zawiadomienia o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 274-280)

Wyjaśniając przyczyny nie żądania od inwestorów dokumentów potwierdzających możliwość przyłączeń projektowanych inwestycji budowlanych do sieci Dyrektor PPP powołał się na wyrok NSA II OSK 1642/08 z dnia 22-10-2009 r.¹⁷. Zwrócił też uwagę na odmiennność postępowań w tym zakresie na terenach nieuzbrojonych - terenach wiejskich od postępowań prowadzonych na obszarze administracyjnym Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. *„Na terenie wiejskim w wielu przypadkach aby mogło dojść do podłączenia określonych mediów, koniecznym jest często budowa sieci przyłączeniowych o znacznych długościach. Nie zawsze jest to z różnych powodów możliwe. Na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego brak jest obszarów, które nie byłyby objęte siecią energetyczną czy wodociągową a inwestorzy planują podłączenie do sieci gazowej tylko na tych obszarach, gdzie ta sieć istnieje. Warunek, o którym mowa w art. 61 ust 5 można bowiem odnieść do obszarów, dla których sieci uzbrojenia terenu należałoby dopiero budować a nie do terenów, na których sieci te już są. A zatem w sytuacji, gdy z dokumentów posiadanych przez organ wynika, iż teren jest uzbrojony (istnieje możliwość doprowadzenia przyłączy), brak jest podstaw do żądania od inwestora dodatkowych dowodów potwierdzających te okoliczności”.*

(dowód: akta kontroli str. 326-330)

Długi termin załatwiania spraw dotyczących ustalania warunków zabudowy w analizowanych sprawach wynikał z następujących powodów:

- zmiana wniosku o ustalenie warunków zabudowy, co skutkowało koniecznością rozpatrywania wniesionego wniosku od początku,
- konieczność zapoznawania wnioskodawców z wynikami sporządzonej analizy urbanistyczno – architektonicznej - wnioskodawcy kilkakrotnie wzywani do stawienia się w siedzibie Pracowni w wyznaczonym terminie, przypadki wnoszenia pism o przedłużenie terminu odniesienia się do sporządzonej analizy,
- poziom skomplikowania spraw wymagający zasięgania opinii różnych organów jak również powodujący sprzeciw stron postępowania, co skutkowało wnoszeniem kolejnych pism przez strony, a co za tym idzie koniecznością zapoznawania wnioskodawcy ze składanymi sprzeciwami,
- oczekiwanie na zwrotne potwierdzenia odbioru przesyłanych pism, szczególnie w przypadku, gdy wysyłana poczta jest awizowana.

(dowód: akta kontroli str. 326-331)

Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że załatwienie wielu spraw przedłużyło się z uwagi na znaczny napływ wniosków w II połowie 2011r. oraz z powodu nieobecności osób uprawnionych do sporządzania analiz urbanistyczno – architektonicznych oraz

¹⁷ „Zdaniem Sądu pierwszej instancji zarzut nieuregulowania kwestii zaopatrzenia działki w media jest chybiony. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy ustalenie warunków zabudowy dla planowanej inwestycji uzależnione jest także od spełnienia wymogu, aby istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5 było wystarczające dla zamierzenia inwestycyjnego. Stosownie do ust. 5 powołanego przepisu warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 jest spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem. Działka inwestora znajdująca się na terenie w pełni uzbrojonym w media spełnia warunek określony w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy. Ewentualne zwiększenie poboru mediów dostarczanych za pomocą istniejącego uzbrojenia może nastąpić w drodze porozumienia z odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi w przyszłości.” (...)

projektów decyzji w okresie od dnia 1 lipca 2011 r., do dnia 7 listopada 2011r. (zwolnienia lekarskie, urlop wychowawczy, odejście pracownika). Nastąpiła kumulacja prowadzonych postępowań, a to spowodowało konieczność przedłużania terminów rozpatrywania wniosków. Przyczyny nie powiadamiania każdorazowo w terminie inwestorów o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy wraz z podaniem przyczyn zwłoki Dyrektor Pracowni wyjaśnił charakterystyką postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Z uwagi na wymagane uzgodnienia przewidziane w art. 106 kpa, których dokonują inne organy w drodze postanowień, (na które służy zażalenie a następnie skargi do sądu administracyjnego) oraz częste „negocjacje” ze stronami postępowania odnośnie możliwości modyfikowania wniosków w sytuacjach, gdy wyniki analizy stanowią podstawę do wydania jedynie decyzji odmownej, nie sposób przewidzieć nawet orientacyjnego terminu, w którym sprawa mogłaby się zakończyć. „O wszystkich okolicznościach mogących spowodować opóźnienie w wydaniu rozstrzygnięcia z reguły informowani są na bieżąco przez pracowników w trakcie np. omawiania wyników analiz czy też zapoznawania się z zebrany materiał dowodowy. Jeżeli bowiem istnieje prawdopodobieństwo wydania w nieodległym czasie decyzji kończącej postępowanie to skupianie się na kierowaniu zawiadomień i wyznaczeniu kolejnego terminu z pewnością nie leży w interesie stron postępowania. Potwierdzeniem powyższego jest w zasadzie brak skarg stron na bezczynność organu. Wyjaśnienie niniejsze dotyczy oczywiście tych przypadków, w których różnice czasowe pomiędzy terminem wskazanym w zawiadomieniu a datą wydania decyzji nie są znaczne. Marginalny przypadek braku zawiadomienia w ogóle jest oczywiście uchybieniem pracowników wynikającym jednak ze znacznego obciążenia zadaniami”.

(dowód: akta kontroli str. 326-333)

W prowadzonym w Pracowni rejestrze decyzji o warunkach zabudowy ewidencjonowano kolejno wydawane decyzje. W rejestrze wpisywano nr i datę wydania decyzji, nazwę i adres wnioskodawcy, rodzaj inwestycji, oznaczenie nieruchomości, streszczenie ustaleń decyzji. Rejestry były kompletne i prowadzone na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 281)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 3 upzp wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku, jeżeli istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Zgodnie z art. 61 ust. 5 warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 tego przepisu uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem. W 8 z 20 zbadanych spraw nie wzywano inwestorów do uzupełnienia wniosków, pomimo braku stosownych zapewnień gestorów sieci. NIK zwraca uwagę, że przywołany przepis ma charakter obligatoryjny i wszystkie warunki winny być spełnione łącznie. Dla inwestycji, która nie spełnia choćby jednego z warunków określonych ściśle odczytywanymi przepisami "ograniczającymi" swobodę inwestowania, nie jest możliwe ustalenie warunków zabudowy.¹⁸ NIK nie podziela stanowiska Pana Dyrektora, jakoby sama możliwość doprowadzenia przyłączy na danym terenie stanowiła podstawę odstąpienia od żądania stosownych zapewnień gestorów sieci. Fakt istnienia uzbrojenia na danym terenie nie jest bowiem równoznaczny z tym, że będzie ono wystarczające dla konkretnego zamierzenia budowlanego.

¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 stycznia 2011 r. II SA/Kr 1076/10

2. Zgodnie z art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹ (zwanego dalej: Kpa) załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, natomiast art. 36 § 1 Kpa stanowi, że o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. NIK zauważa, że w terminach wynikających z przepisów Kpa zakończyło się jedynie 50% postępowań. Przyjmując wyjaśnienia Pana Dyrektora w zakresie przyczyn długotrwałego prowadzenia niektórych spraw, NIK zwraca jednak uwagę, iż wielokrotne informowanie strony przez organ, iż sprawa zostanie załatwiona w terminie późniejszym, nie może stać się regułą, ponieważ powoduje to naruszenie zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 Kpa. NIK podkreśla ponadto, że nie w każdej sprawie Pracownia dotrzymywała terminu powiadamiania inwestorów o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy wraz z podaniem przyczyn zwłoki.

NIK dostrzega jednocześnie obciążenie pracą Pracowni w 2012 r. związane z wprowadzaniem obligatoryjnych nowelizacji do planów w zakresie wynikającym z przepisów ustawy z dnia 7 maja 2010 r. oraz czasowe braki kadrowe spowodowane niewystarczającą ilością osób z uprawnieniami urbanistyczno-architektonicznymi.

Ocena częściowa

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

5. Realizacja dochodów z tytułu opłat planistycznych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2012 uchwalono łącznie 30 planów miejscowych. Stawki opłat planistycznych ustalono w 7 planach. Dyrektor wyjaśnił, iż w pozostałych planach lub ich zmianach nie ustalono stawki opłaty planistycznej bądź określono ją na poziomie 0% z następujących przyczyn:

- 1 uchwałę w sprawie mpzp podjęto bez zmian przeznaczenia terenów w stosunku do planów obowiązujących - stawka 0% dla wszystkich terenów (dot. planu nr 60 zgodnie z rejestrem),
- 5 uchwał w sprawie zmian fragmentów planów - zmiana treści fragmentu planu w zakresie określonym uchwałą inicjującą, przy nadal obowiązujących zapisach stawek procentowych planów zmienianych - (dot. planów nr 20, 37, 40, 44, 48 zgodnie z rejestrem),
- 15 uchwał w sprawie zmian miejscowych planów, podjętych w związku z realizacją art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r., przy nadal obowiązujących zapisach stawek procentowych planów zmienianych (dot. planów nr 2, 5, 16, 18, 20, 29, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 52 zgodnie z rejestrem);
- 2 uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które nie weszły jeszcze w życie, w których ustalono stawki procentowe zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 upzp dla dróg i innych terenów gminnych.

Stawki 0% ustalano dla terenów gminnych – dróg, parku zabytkowego i w przypadku identycznego przeznaczenia terenów jak w planie obowiązującym.

(dowód: akta kontroli str. 130-132, 339-343)

Do stanowiska prowadzącego postępowania w sprawie opłat planistycznych wpłynęło łącznie 988 wypisów aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości objętych ww. planami miejscowymi. Wszystkie akty zweryfikowano i wyłoniono 1 akt notarialny dotyczący zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267

w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Wszczęto 1 postępowanie (w 2012r.), które jest w toku.

(dowód: akta kontroli str. 282-285)

W latach 2011-2012 dochody z tytułu opłaty planistycznej wyniosły:

w 2011 r. – 2.910,60 zł, w 2012 r.- 343,49 zł. Niniejsze dochody są wynikiem decyzji wydanych w 2009 r., z 9 czerwca 2009r. na kwotę 4.502 zł i z 10 czerwca 2009 r. na kwotę 4.581 zł. Na dzień 31 grudnia 2012 r. do uregulowania pozostała kwota 2.744,30 zł z tytułu jednej z nich. Należność jest egzekwowana.

(dowód: akta kontroli str. 283-309)

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 zakresie.

6. Analiza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.

6.1. Skutki finansowe mpzp były każdorazowo analizowane przez Pracownię - w skład dokumentacji planistycznej związanej z planami miejscowymi wchodziła prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiany). Prognozy takie były sporządzane na okresy wieloletnie - najczęściej przyjmowano 5-letni okres prognozowania wielkości nakładów i dochodów gminy związanych ze zmianą miejscowego planu.

Dyrektor PPP wyjaśnił, że przy ocenie skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotny jest fakt, iż ewentualna konieczność poniesienia wydatków wynikająca z uchwalenia planu w znacznej mierze nie zależy od Miasta czy jednostek podporządkowanych Miastu ale od tego, czy właściciele nieruchomości objętych planem zdecydują się objąć podziałem swoje nieruchomości. „Stosownie do art. 98 ust 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. W obowiązującym stanie prawnym „nabycie” gruntów przez gminę pod drogi w oparciu o ustalenia planu miejscowego następuje praktycznie wyłącznie w oparciu o w/w przepis, co skutkuje tym, iż o dacie wydatku na wypłatę odszkodowań decydują wyłącznie właściciele składając wniosek o podział. Wysokość odszkodowań ustalana jest w drodze negocjacji bądź opinii rzeczoznawcy. Wypłata odszkodowań za grunt, który z mocy ustawy nabywa gmina nie jest przy tym powiązana z zamiarem budowy drogi.

(...) nabywanie gruntów pod budowę dróg w obecnym stanie prawnym następuje praktycznie wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.) a zatem ustawy niezależnej od ustawy planistycznej. Zgodnie bowiem z art. 11i ust 2 tej ustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy tej ustawy jako realnie stosowane w procesie inwestycyjnym stanowią podstawę do planowania inwestycji drogowych a co za tym idzie planowania środków na te inwestycje, co też jest w pełni przez Miasto realizowane."

(dowód: akta kontroli str. 334-338)

6.2. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piotrkowa Trybunalskiego zarezerwowano następujące powierzchnie terenów pod zabudowę mieszkaniową:

- Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna: 323,0 ha
w tym:
 - w zabudowie wielorodzinnej (MW): 218,0 ha
 - w zabudowie śródmiejskiej (MŚ): 105,0 ha
- Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna: 1341,0 ha
w tym:
 - w zabudowie jednorodzinnej (MN): 952,0 ha
 - w zabudowie jednorodzinnej z usługami (MN/U): 72,0 ha
 - w zabudowie rezydencjonalnej (MR): 91,0 ha
 - w zabudowie zagrodowej 226,0 ha
- Łącznie zabudowa mieszkaniowa w studium: 1664,0 ha

W planach miejscowych zarezerwowano następujące powierzchnie pod zabudowę mieszkaniową:

- Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna 38,5 ha
w tym:
 - w zabudowie wielorodzinnej (MW): 25,9 ha
 - w zabudowie śródmiejskiej (MŚ): 12,6 ha
- Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna: 397,7 ha
w tym:
 - w zabudowie jednorodzinnej (MN): 337,9 ha
 - w zabudowie jednorodzinnej z usługami (MN/U): 53,8 ha
 - w zabudowie rezydencjonalnej (MR): ---
 - w zabudowie zagrodowej 6,0 ha
- Łącznie zabudowa mieszkaniowa w planach: 436,2 ha

(dowód: akta kontroli str. 334-338)

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 Kontroli²⁰, wnosi 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,

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 załatwianiu spraw dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

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
Starszy inspektor k.p.

Anna Wrona
.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....
Podpis