



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia kwietnia 2010 r.

**Pan
Rafał ZAGOZDON
Prezydent Miasta Tomaszowa Mazowieckiego**

**LLO-4112-02-01/2009
S/09/005**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego (zwanym dalej „Urzędem”), w zakresie gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim w latach 2005-2009.

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 marca 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, działania organów Gminy Miasta Tomaszowa Mazowieckiego w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie Tomaszowa Mazowieckiego. Negatywnie ocenić należy przede wszystkim nieprzestrzeganie zasad oraz trybu sporządzania i uchwalania podstawowych aktów planistycznych - studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego, zwanych dalej odpowiednio „studium” i „planem miejscowym”. Nieprzestrzeganie obowiązujących procedur stwierdzono także w toku określania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Powyższą ocenę uzasadniają ustalenia kontroli NIK, wskazujące na:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

- sporządzenie i uchwalenie w dniu 5 października 2005 r. planu miejscowego z naruszeniem procedur określonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwaną dalej „ustawą o planowaniu”;
- sporządzenie projektu zmiany studium (przyjętej następnie uchwałą Rady Miejskiej nr XLI/376/2009 z dnia 27 maja 2009 r.) z naruszeniem przepisów:
 - art. 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³, zwanej dalej „ustawą z dnia 3 października 2008 r.;
 - art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴, zwanej dalej „Prawem ochrony środowiska, w związku z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy⁵, zwanym dalej „rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r.;
- sporządzenie projektu planu miejscowego terenu położonego w rejonie ul. N. Barlickiego w Tomaszowie Mazowieckim (przyjętego uchwałą Rady Miejskiej nr XLI/378/2009 z dnia 27 maja 2009 r.), z naruszeniem art. 72 Prawa ochrony środowiska, w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶, zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.”;
- wydanie, wbrew postanowieniom art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu, decyzji z dnia 12 stycznia 2009 r. o warunkach zabudowy dla kompleksu handlowo-usługowego przy ul. N. Barlickiego;
- ustalenie w dniu 4 grudnia 2008 r. – niezgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu
 - warunków zabudowy dla dwóch budynków wielorodzinnych przy ul. Nowowiejskiej,
- nierówne traktowanie inwestorów w sprawach o ustalenia warunków zabudowy;
- długotrwałość postępowań administracyjnych w sprawach wydania decyzji o warunkach zabudowy, spowodowaną w szczególności nieprzestrzeganiem obowiązujących w tym zakresie przepisów.

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

³ Dz. U. Nr 199, poz. 1227

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 118, poz. 1233

⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1587

I.1. Podczas sporządzania i uchwalania w dniu 5 października 2005 r. planu miejscowego, nie przestrzegano obowiązujących w tym zakresie procedur, co skutkowało unieważnieniem tego dokumentu planistycznego. Pomimo stwierdzenia przez Radę Miasta Tomaszowa Mazowieckiego konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego (uchwała nr XLV/411/05 w sprawie dokonania zmian w przedstawionych do uchwalenia projektach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego), jeszcze w tym samym dniu (5 października 2005 r.) uchwalono studium (uchwała nr XLV/412/05) oraz plan miejscowy (uchwała nr XLV/413/05), w którym nie uwzględniono zmian przyjętych wcześniej uchwałą nr XLV/411/05. Przed uchwaleniem planu miejscowego nie przystąpiono do ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu (m.in. do uzyskania stosownych opinii i uzgodnień zmian projektu planu), co było sprzeczne z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu. Powyższe naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego stanowiło jedną z podstaw uznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nieważności uchwały nr XLV/413/05 i tym samym planu miejscowego (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2007 r.). Wcześniej (pismo z 16 stycznia 2006 r.) Wojewoda Łódzki nie stwierdził nieważności uchwały nr XLV/411/05. Podjęcie w tym samym dniu (5 października 2005 r.) omawianych uchwał, co praktycznie uniemożliwiało uzgodnienie i wprowadzenie uchwalonych zmian do planu miejscowego, było zgodne z ustalonym przez pana Tomasza Kumka - ówczesnego Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim porządkiem obrad Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim. Przesłuchany w charakterze świadka pan T. Kumek zeznał m.in., że „nikt nie wyjaśnił, jakie mogą być konsekwencje uchwalenia tych dokumentów w takiej kolejności, jak zakładał porządek obrad. A jeśli nawet były proponowane inne konkretne rozwiązania, to traktowane były podejrzliwie. Dodatkowo Rada nie chciała być posądzona o opieszałość i zatwierdziła te dokumenty na jednej sesji. Koniec kadencji nacechowany był przepychanką między Radą a Prezydentem. Z perspektywy czasu oceniam, że przy tak trudnej i złożonej procedurze należało zatrudnić jednak niezależnego eksperta, czy doradcę.”

Powyższe zeznanie potwierdza przeprowadzona przez kontrolerów NIK analiza protokołu z XLV sesji Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego, z której wynika, że obecny na niej radca prawny urzędu nie wskazywał na niezgodność przyjętej procedury z art.19 ust.1 ustawy o planowaniu.

W uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2007 r. WSA w Łodzi stwierdził m.in., że Rada Miejska „uchwalając miejscowy plan w brzmieniu nie uwzględniającym uchwały

nr XLV/411/05 i ignorując tym samym ową uchwałę, zachowała się w sposób, który wymyka się wszelkim racjonalnym ocenom.”

I.2. W przytoczonym wyżej wyroku WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2007 r. wskazano także na fakt, iż nieprawidłowy sposób określenia w planie miejscowym z 5 października 2005 r. wskaźników kształtowania zabudowy (linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy) uniemożliwiał wydawanie w oparciu o postanowienia tego planu pozwoleń na budowę. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wkrótce po uchwaleniu planu miejscowego (styczeń – marzec 2006 r.) do Urzędu wpłynęło 137 wniosków, w tym 50 dotyczących zmiany przyjętych w nim wskaźników kształtowania nowej zabudowy, ograniczających inwestowanie na terenach objętych planem. Krytyczne uwagi do ustaleń planu zgłosiły także miejscowe biura projektowe i geodezyjne oraz rzeczoznawcy majątkowi, wskazując m.in. na wyłączenie „z wszelkiego rodzaju inwestycji budowlanych poza bieżącymi remontami” ponad 90% nieruchomości.

Koszty sporządzenia projektów planu miejscowego i zmiany studium z 5 października 2005 r. wyniosły 185.770,76 zł, w tym wynagrodzenie projektanta („WMW-projekt” s.c. w Łodzi) - ponad 179.950 zł.

Na podstawie umowy z 9 lutego 2007 r. firma „AGA-DOR” P.H.P.U. Projektowanie Architektoniczne w Łodzi opracowała projekt zmiany planu miejscowego z 5 października 2005 r., uwzględniający otrzymane uwagi i wnioski. Po uzyskaniu opinii i uzgodnień, zgodnie z art.17 pkt 6 i 7 ustawy o planowaniu oraz po wyłożeniu projektu do publicznego wglądu (art.17 pkt 10) , Rada Miejska rozpatrzyła w dniu 16 stycznia 2008 r. zgłoszone, ale nieuwzględnione przez Prezydenta Miasta uwagi do omawianego dokumentu. W związku z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2007 r., stwierdzającym nieważność planu miejscowego z 5 października 2005 r., Rada Miejska nie uchwaliła zmian w powyższym dokumencie. Za wykonany projekt zmiany planu wykonawca otrzymał wynagrodzenie zgodne z zawartą umową w wysokości 31.720 zł.

Do sporządzenia kolejnego planu miejscowego Tomaszowa Mazowieckiego przystąpiła Autorska Pracownia Architektury i Planowania Przestrzennego arch. Piotr Sudra Sp. z o.o. w Podkowie Leśnej. W zawartej w dniu 12 grudnia 2008 r. umowie ustalono termin zakończenia prac do 12 stycznia 2010 r. oraz wynagrodzenie brutto w wysokości 305.000 zł (250.000 zł netto). Materiałem wyjściowym do opracowania planu był m.in. wymieniony wyżej projekt zmiany planu, opracowany przez firmę AGA-DOR. Pismami z 14 maja 2009 r. 16 czerwca 2009 r. i 30 czerwca 2009 r. arch. P. Sudra poinformował Urząd o „ogromnej ilości niedopuszczalnych wad” opracowania sporządzonego przez AGA-DOR. Wśród wad

tych wymieniono m.in. nieaktualne podkłady geodezyjne oraz rozwiązania komunikacyjne, nieuwzględnienie wielu istniejących obiektów, poprowadzenie linii rozgraniczających tereny w błędnej lokalizacji w stosunku do stanu własności oraz stosowanie niezgodnej z prawem klasyfikacji przeznaczenia terenu. W wyniku przeprowadzonych z firmą arch. P. Sudry negocjacji, zawarte zostały dwie umowy na wykonanie robót uzupełniających i dodatkowych, w których łączne wynagrodzenie projektanta ustalono na kwotę 259.250 zł (85% wynagrodzenia ustalonego w umowie z 12 grudnia 2008 r.). Obie umowy zostały zrealizowane w dniu 28 października 2009 r., tj. przed upływem terminów umownych.

W związku z koniecznością wykonania prac dodatkowych i uzupełniających, zmieniono także końcowy termin opracowania planu miejscowego Tomaszowa Maz. na 30 czerwca 2010 r.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że zarówno projekt planu miejscowego z 5 października 2005 r., jak i projekt zmiany tego planu sporządzony przez firmę AGA-DOR, pomimo tak wielu wad, uzyskały pozytywne opinie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Negatywnie ocenić należy także funkcjonowanie ówczesnego Wydziału Rozwoju Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu, który dopuścił do odebrania i wypłaty wynagrodzenia autorom powyższych dokumentów planistycznych. Do czasu kontroli NIK, Urząd nie zgłaszał roszczeń wobec firm WMW-projekt i AGA-DOR, z tytułu wadliwie opracowanych dokumentów planistycznych

W złożonym do protokołu kontroli wyjaśnieniu Pan Prezydent, powołując się na odpowiedni zapis w umowie z 9 lutego 2007 r. zawartej z firmą AGA-DOR, zauważył, że „roszczenie o naprawienie ewentualnych szkód przez AGA-DOR ... nie uległo jeszcze przedawnieniu.”

I.3. W latach 2008-2009 Rada Miejska w Tomaszowie Maz. podjęła dwie uchwały (w dniu 27 lutego 2008 r., a następnie 27 maja 2009 r.) w sprawie uchylenia, wymienionej wcześniej, uchwały nr XLV/411/05 z dnia 5 października 2005 r. Na bezprzedmiotowość ponownej uchwały w tej samej sprawie zwrócił uwagę dopiero Wojewoda Łódzki, kontrolując jej legalność. W wyjaśnieniu Pan Prezydent stwierdził, że projekt uchwały z dnia 27 maja 2009 r. „przyjął działając w zaufaniu do pracownika go przygotowującego.”

Zdaniem NIK, dopuszczenie do powyższej sytuacji należy wiązać z nierzetelną pracą komórki Architekta Miasta, która przygotowała projekt i uzasadnienie uchwały z dnia 27 maja 2009 r. oraz z niewłaściwym nadzorem nad tą komórką.

I.4. Wykonawca planu miejscowego - firma arch. P. Sudry – został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo

zamówień publicznych,⁷ zwanej dalej „Prawem zamówień publicznych.” Kontrola NIK wykazała jednak, że w umowie z dnia 9 września 2009 r. na wykonanie robót dodatkowych nie został ustalony szczegółowy przedmiot zamówienia. Opis przedmiotu zamówienia – zgodnie z § 3 ust. 2 powyższej umowy – miał być zawarty w załączniku, którego jednak nie sporządzono. W złożonym do protokołu wyjaśnieniu Pan Prezydent potwierdził brak powyższego załącznika, zauważając że ma to „charakter czysto techniczny.” Zdaniem Pana Prezydenta, analiza dokumentacji z postępowania poprzedzającego zawarcie umowy z dnia 9 września 2009 r. (m.in. pisma arch. P. Sudry i protokół z negocjacji w sprawie warunków umowy) nie pozwala na stwierdzenie, „iż nie określony został opis przedmiotu zamówienia.” Nie kwestionując faktu dysponowania przez Urząd powyższą dokumentacją, należy stwierdzić, że pominięcie w umowie ustaleń w zakresie szczegółowego przedmiotu zamówienia świadczy o nierzetelnym przygotowaniu tego dokumentu. Ponadto, brak opisu przedmiotu zamówienia może utrudniać należytą kontrolę kompletności jego wykonania i dochodzenie ewentualnych roszczeń wobec wykonawcy.

Kontrola NIK wykazała także, iż przy ustalaniu wartości zamówienia na wykonanie planu miejscowego (powierzonego następnie firmie arch. P. Sudry w 2008), przewidując udzielenie zamówienia uzupełniającego nie uwzględniono jednocześnie łącznej wartości obu zamówień. Stanowiło to naruszenie art. 32 ust. 3 Prawa zamówień publicznych. W złożonym do protokołu kontroli wyjaśnieniu, pan Adam Kozielek – kierownik Referatu Zamówień Publicznych Urzędu uznał powyższą nieprawidłowość za „błąd techniczny” i podkreślił, że nie spowodowała ona przekroczenia wartości progowej ustalonej w Prawie zamówień publicznych, stanowiącej m.in. o sposobie publikacji ogłoszeń o zamówieniu. Podzielając opinię pana A. Koziełka o nieprzekroczeniu wartości progowej zamówienia, należy jednak stwierdzić, że popełnienie powyższego „błędu technicznego” było postępowaniem nielegalnym.

II. Uchwałą nr XLI/376/09 z dnia 27 maja 2009 r. Rada Miejska w Tomaszowie Mazowieckim uchwaliła zmianę studium, obejmującego cały obszar administracyjny miasta. W ocenie Wojewody Łódzkiego (rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 3 lipca 2009 r.) - w toku prac planistycznych nad zmianą studium m.in. nie dopełniono obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania prognozy oddziaływania na środowisko i o jego przedmiocie (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r.) oraz posłużono się nieaktualnym opracowaniem ekofizjograficznym, co stanowiło naruszenie art. 72 Prawa ochrony środowiska, w związku z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655 ze zm.

Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. Stanowisko Wojewody Łódzkiego o stwierdzeniu nieważności uchwały nr XLI/376/09 podtrzymał WSA w Łodzi (wyrok z 14 października 2009 r.), który wskazał na istotne naruszenia trybu sporządzania studium.

Kontrola NIK wykazała, że niezależnie od złożenia przez Radę Miejską w Tomaszowie Maz. skargi kasacyjnej od powyższego wyroku, sporządzono aktualną dokumentację ekofizjograficzną oraz podano do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do opracowywania aktualizacji prognozy oddziaływania na środowisko.

W dniu 18 grudnia 2009 r. Rada Miejska w Tomaszowie Maz. podjęła uchwałę nr LI/445/09 w sprawie uchwalenia zmiany studium.

III. W dniu 27 maja 2009 r. Rada Miejska podjęła uchwały: o zmianie studium (uchwała nr XLI/376/09 omówiona w punkcie II.1. wystąpienia), w sprawie stwierdzenia zgodności planu miejscowego terenu położonego w rejonie ul. N. Barlickiego (uchwała XLI/377/09) oraz o planie miejscowym dla powyższego terenu (uchwała nr XLI/378/09). Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 lipca 2009 r. Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność uchwały nr XLI/378/09 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania rejonu ul. N. Barlickiego. W uzasadnieniu stwierdzono, że w związku z rozstrzygnięciem unieważniającym uchwałę nr XLI/376/09 w sprawie zmiany studium, uchwalony plan nie spełniał wymogu określonego w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu. Wojewoda Łódzki stwierdził ponadto nieaktualność opracowania ekofizjograficznego z 1995 r., uznając naruszenie tym samym art. 72 Prawa ochrony środowiska, w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Postanowieniem z 14 października 2009 r. WSA w Łodzi zawiesił postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie ze skargi Rady Miejskiej w Tomaszowie Maz. na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, do czasu uzyskania przymiotu prawomocności wyroku WSA w Łodzi, podtrzymującego rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego stwierdzające nieważność uchwały nr XLI/376/09 Rady Miejskiej o uchwaleniu zmiany studium.

W dniu 7 stycznia 2010 r. (m.in. po opracowaniu aktualnego opracowania ekofizjograficznego oraz sporządzeniu aktualizacji prognozy oddziaływania na środowisko) Rada Miejska w Tomaszowie Maz. uchwaliła plan miejscowy dla rejonu ul. N. Barlickiego (uchwała nr LII/451/2010).

IV. W dniu 29 lutego 2008 r. do Urzędu wpłynął wniosek firmy Star City sp. z o.o. w Tomaszowie Maz. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu przy ul. N. Barlickiego. Przedmiotem wniosku była budowa kompleksu handlowo-usługowego

o powierzchni sprzedaży 36.000 m². Decyzją z dnia 11 czerwca 2008 r. pan Grzegorz Haraśny – zastępca Prezydenta Miasta ustalił warunki zabudowy powyższego terenu, określając zasady jego zagospodarowania (m.in. powierzchnia sprzedaży 400-36.000 m², usługi handlu w postaci galerii handlowych, usługi gastronomii i kultury).

Decyzją z dnia 29 września 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim stwierdziło nieważność powyższej decyzji zastępcy Prezydenta Miasta z dnia 11 czerwca 2008 r. W uzasadnieniu SKO wskazało, że w obowiązującym w tym czasie studium nie przewidziano lokalizacji w Tomaszowie Maz. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a dla ul. N. Barlickiego nie istniał plan miejscowy. Na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu, obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² (w okresie od 18 kwietnia 2007 r. do 11 lipca 2008 r., a przed i po tym okresie o powierzchni powyżej 2.000 m²) zostały zaliczone do obszarów, dla których istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Granice terenów pod budowę powyższych obiektów powinny zostać określone, w zależności od potrzeb, w planie miejscowym (art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o planowaniu). Stąd też, w omawianym przypadku, postępowanie o ustalenie warunków zabudowy – zgodnie z art. 62 ust.2 ustawy o planowaniu – podlegało zawieszeniu do czasu uchwalenia planu.

SKO uznało, że w świetle powyższych uwarunkowań prawnych, wielkopowierzchniowy obiekt handlowy może powstać wyłącznie na podstawie ustaleń planu miejscowego. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy powyższe stanowisko zostało podtrzymane decyzją SKO w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 29 grudnia 2008 r.

W dniu 27 października 2008 r. Spółka Star City ponownie złożyła w Urzędzie wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budowy galerii handlowej o powierzchni sprzedaży 36.000 m² na nieruchomości położonej przy ul. N. Barlickiego. Decyzją z dnia 12 stycznia 2009 r. pan G. Haraśny ustalił warunki zabudowy dla powyższego przedsięwzięcia, a następnie powiadomił Star City, iż stała się ona ostateczna z dniem 2 lutego 2009 r.

W złożonym do protokołu kontroli wyjaśnieniu pan G. Haraśny podał m.in., że rejon ul. N. Barlickiego jest „newralgicznym obszarem miasta, wymagającym szybkich działań inwestycyjnych” ze względu na zły stan techniczny znajdujących się na nim budynków pofabrycznych. Budowa na tym obszarze galerii handlowej „byłaby inwestycją bardzo ważną dla miasta ze względów społecznych oraz podniesienia atrakcyjności miasta jako miejsca

przyjaznego inwestorom.” Przy wydaniu warunków zabudowy wzięto pod uwagę powyższe okoliczności oraz opinię jednej z krakowskich kancelarii prawnych.

Kontrola NIK wykazała, że w 2008 r. dla dwóch innych handlowych obiektów wielkopowierzchniowych (o powierzchniach sprzedaży 1600 m² i do 500 m²) nie ustalono warunków zabudowy, lecz zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu, postępowania administracyjne zawieszono. W uzasadnieniu do jednego z tych postanowień (z dnia 8 lipca 2008 r.) zacytowano fragment komentarza do ustawy o planowaniu⁸ mówiący, że „w przypadku stwierdzenia, że wniosek inwestora dotyczy obszaru objętego obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego, nie ma innej możliwości niż zawieszenie postępowania. Niedopełnienie tego obowiązku i wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla takiego obszaru stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji.” Powołano się także na prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2008 r., w którym stwierdzono m.in., że dla wybudowania wielkopowierzchniowego obiektu handlowego „nie może być wydana przez wójta (burmistrza, prezydenta) decyzja o warunkach zabudowy (...) gdyż rozstrzygnięcie jednoosobowego organu administracji publicznej, pełniącego zasadniczo w gminie funkcję organu wykonawczego, w takim przedmiocie nie może być wystarczające.” Zdaniem NSA, postępowanie z wniosku o wydanie warunków zabudowy dla powyższego obiektu „powinno być zawieszone do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” W świetle powyższych okoliczności i interpretacji należy stwierdzić, że wydanie przez G. Haraśnego decyzji z dnia 12 stycznia 2009 r. o warunkach zabudowy galerii handlowej przy ul. N. Barlickiego, po dwukrotnym unieważnieniu przez SKO poprzedniej decyzji w tej sprawie, stanowi przejaw lekceważenia obowiązującego prawa. W ocenie NIK, w omawianej sytuacji doszło także do nierównego traktowania inwestorów starających się o wybudowanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, co jest sprzeczne z – wynikającym z art. 8 Kpa - wymogiem praworządnego i sprawiedliwego rozstrzygania spraw przez organy administracji publicznej.

V.1. W latach 2003-2007 Zarząd Powiatu w Tomaszowie Maz. występował pięciokrotnie do Prezydenta Miasta Tomaszowa Maz. z wnioskami o uwzględnienie w projektach studium i planu miejscowego (a po uchwaleniu planu miejscowego o dokonanie w nim stosownych zmian), rozwiązań umożliwiających wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej na działce 552/2, położonej przy ul. Majowej i Nowowiejskiej. Powyższe wnioski były odrzucane,

⁸ Z. Niewiadomski - Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, C.H. Beck, wydanie 2 Warszawa 2005 r.

ponieważ, jak wynikało to m.in. z tekstu studium z 5 października 2005 r., działka 552/2 znajdowała się na terenie bezpośrednio przyległym do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego doliny rzeki Wolbórki, będącej głównym korytarzem ekologicznym miasta, w obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią. Odpowiedzi odmownej w tej sprawie udzielono także firmie EZBUD-INTERSTER Sp. z o.o. w Tomaszowie, w której Prezesem Zarządu jest pan Zenon Łaski – Przewodniczący Rady Miejskiej w Tomaszowie Maz. (obecnej kadencji). Uzasadniając powyższe stanowisko, zastępca Prezydenta Miasta pan G. Haraśny stwierdził w piśmie z 31 października 2007 r., że omawiana działka położona jest „na terenie niewłaściwym dla realizacji mieszkalnictwa wielorodzinnego” i wskazał m.in. iż jest to naturalna dolina Wolbórki która nie może podlegać „zmianom stosunków wodnych (...)” oraz „nie może być przegradzana wysoką zabudową (...)”

W dniu 4 grudnia 2008 r. pan Włodzimierz Malczewski – Naczelnik Wydziału Rozwoju Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu (Naczelnik WRPiGN), działając z upoważnienia Prezydenta Miasta, wydał decyzję o warunkach zabudowy dla firmy EZBUD-INTERSTER. Przedmiotem decyzji była budowa dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, zlokalizowanych na działce 552/6 przy ul. Nowowiejskiej (poprzednio działka 552/2). Z załączonej do powyższej decyzji analizy funkcji oraz cech zabudowy (sporządzonej przez mgr inż. arch. Jerzego Dankowskiego) wynikało, że „podstawę dla wyznaczenia parametrów planowanych budynków wielorodzinnych stanowiły bloki usytuowane w północno-zachodniej części obszaru analizowanego, do których nowa inwestycja nawiązuje funkcją...” Według części graficznej analizy były to jedyne budynki wielorodzinne zlokalizowane w obszarze analizowanym, ale położone na działkach dostępnych z ul. Nadrzecznej (ulicy przebiegającej z drugiej strony rzeki Wolbórki, krzyżującej się z ul. Nowowiejską). Pozostałą zabudowę stanowiły obiekty sportowe (stadion sportowy), oświaty (ośrodek szkolno – wychowawczy), mieszkalnictwa jednorodzinnego oraz tereny rekreacji i wypoczynku (ogródki działkowe).

Usytuowanie budynków wielorodzinnych przy ul. Nadrzecznej stanowiło także podstawę do wyznaczenia linii zabudowy od ul. Nowowiejskiej, a ich gabaryty i geometria dachów posłużyły do ustalenia m.in. wysokości całkowitej, wysokości elewacji frontowych i kąta nachylenia połaci dachowych (50 - 60%).

NIK nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska Pana Prezydenta, iż wydanie wymienionej wyżej decyzji o warunkach zabudowy nastąpiło zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu. Na podstawie powołanego przepisu wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku spełnienia m.in. warunku, aby co najmniej jedna

działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Tymczasem wydanie omawianej decyzji oparto na analizie istniejącej zabudowy działki, dostępnej z innej drogi publicznej niż działka 552/6. Decyzjami z 6 marca 2009 r. i 15 kwietnia 2009 r. Naczelnik WRPiGN zwiększył wysokość całkowitą i elewacji frontowej (odpowiednio do 14,5 m i 14 m) oraz geometrię dachu (dach płaski ze spadkiem od 5% do 15%) projektowanych budynków wielorodzinnych. Powyższe zmiany uzasadniono zaproponowanym przez inwestora „nowatorskim rozwiązaniem energetycznym” (zastosowanie kolektorów słonecznych). Ustalono w powołanych wcześniej wynikach analizy funkcji oraz cech zabudowy, stanowiących załącznik do decyzji o warunkach zabudowy z 4 grudnia 2008 r. wysokości całkowite i elewacji frontowych budynków (odpowiednio 13 m i 10 m) miały zapewnić, iż nie będą one „dysharmonizowały z otoczeniem” i zostaną zachowane „proporcje architektoniczne w kompozycji elewacji”

V.2. W dniu 20 września 2005 r. Naczelnik WRPiGN ustalił firmie EZBUD warunki zabudowy dla budowy obiektu handlowo-magazynowego przy ul. Wysokiej 2/4. W powyższej decyzji ustalono m.in., że ścieki sanitarne z obiektu zostaną odprowadzone do miejskiej sieci kanalizacyjnej, poprzez – jak to wynika z mapy załączonej do wniosku o wydanie decyzji – ponad 150 metrowy projektowany kanał sanitarny, biegnący w ul. Wysokiej. Do dnia wydania decyzji o warunkach zabudowy inwestor nie spełnił wymogu określonego w art. 61 ust. 5 ustawy o planowaniu, tj. nie przedłożył umowy z Zakładem Gospodarki Wodnej i Kanalizacji w Tomaszowie Maz. (ZGWiK), gwarantującej wykonanie sieci kanalizacyjnej dla potrzeb omawianego zamierzenia budowlanego. W wyjaśnieniu Naczelnik WRPiGN podał m.in., iż uznał za wystarczający proponowany przez inwestora sposób odprowadzania ścieków i nie wymagał potwierdzenia tego rozwiązania przez właściciela sieci kanalizacyjnej. Tymczasem, ze względu na stwierdzony przez ZGWiK brak możliwości odbioru ścieków przez sieć miejską, w grudniu 2005 r. doszło do zmiany warunków zabudowy (przewidziano bezodpływowy zbiornik ścieków).

Zdaniem NIK, brak powyższej umowy z ZGWiK – w świetle art. 61 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 61 ust. 5 ustawy o planowaniu – nie dawał podstaw do wydania decyzji o warunkach zabudowy wymienionemu wyżej inwestorowi.

Kontrola NIK wykazała ponadto, iż decyzję o zmianie warunków zabudowy dla obiektu handlowo-magazynowego w zakresie sposobu odprowadzania ścieków z dnia 19 grudnia

2005 r., podpisaną przez pana Jana Żerka – zastępcę Prezydenta Miasta, wydano dwa dni wcześniej niż złożony w dniu 21 grudnia 2005 r. pisemny wniosek w tej sprawie. Na powyższym wniosku sporządzono odrębną adnotację „wniosek ustny z dnia 19.12.05” z nieczytelnym podpisem.

W wyjaśnieniu Pan Prezydent, powołując się na art. 35 Kpa stwierdził, że zmiany powyższych warunków dokonano w dniu złożenia przez inwestora wniosku ustnego, ponieważ możliwe było załatwienie tej sprawy bez zbędnej zwłoki. NIK zauważa jednak, że zgodnie z art. 63 § 2 i 3 Kpa podanie ustne powinno zawierać m.in. wskazanie osoby od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz powinno być zostać przyjęte do protokołu podpisanego przez wnoszącego.

V.3. Niewystarczające uzbrojenie terenu było natomiast m.in. podstawą odmówienia przez Naczelnika WRPiGN ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 15 budynków jednorodzinnych przy ul. Wilczej i Opoczyńskiej (decyzja z dnia 22 kwietnia 2009 r.). Powyższa decyzja została przez SKO w Piotrkowie Tryb. (decyzją z 27 lipca 2009 r.) uchylona i sprawę przekazano do ponownego rozpoznania. SKO stwierdziło m.in., że organ pierwszej instancji nie uzasadnił i nie udowodnił stanowiska o braku wystarczającego uzbrojenia terenu, skoro w obu ulicach znajduje się sieć energetyczna i wodociągowa. Nie badano także, czy inwestor zawarł z gestorem sieci umowę, o której mowa w art. 61 ust. 5 ustawy o planowaniu (stosowną umowę inwestor przedstawił w toku ponownego postępowania).

W ocenie NIK, przedstawione okoliczności załatwiania wniosków inwestora obiektu przy ul. Wysokiej i inwestora 15 budynków jednorodzinnych wskazują na nierówne traktowanie stron przez organ administracji publicznej.

VI.1. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że utrata mocy planu miejscowego z 5 października 2005 r., będącego bezpośrednią podstawą do wydawania pozwoleń na budowę, spowodowała wydłużenie czasu trwania postępowań administracyjnych, poprzedzających rozpoczęcie wielu inwestycji budowlanych. Stwierdzono bowiem - na podstawie prowadzonego przez Urząd rejestru decyzji o warunkach zabudowy - że w latach 2008-2009 (do grudnia) na 406 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (stanowiących podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku braku planu miejscowego), 275 decyzji (68%) wydano z przekroczeniem - określonego w art. 35 § 3 Kpa – okresu dwumiesięcznego.

W dwóch skrajnych przypadkach termin ten przekraczał nawet 15-16 miesięcy, przy czym inwestorzy nie byli informowani pisemnie o przyczynach zwłoki. Wyjaśniając przyczyny tak znacznych opóźnień, Pan Prezydent stwierdził, że były one spowodowane pracami

konceptyjnymi projektowanej ulicy, której linie rozgraniczające miały wpływ na ustalenie warunków zabudowy dla projektowanych inwestycji, natomiast inwestorzy byli informowani telefonicznie i ustnie „o przyczynach przedłużających termin załatwienia sprawy.” Kontrola NIK wykazała jednak, że w dokumentacji powyższych spraw brak było dokumentów – wymaganych na podstawie art. 14 § 2 Kpa – potwierdzających ustne załatwienie sprawy.

VI.2 W ocenie NIK, na długotrwałość postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy inwestycji istotny wpływ miało nieprzestrzeganie przez Urząd obowiązujących w tym zakresie przepisów, skutkujące niekiedy niezasadną odmową wydania decyzji o warunkach zabudowy.

W latach 2008-2009 (do grudnia) spośród 8 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy, SKO w Piotrkowie Tryb. uchyliło 3 decyzje i przekazało sprawy do ponownego rozpoznania.

I tak, decyzją z 21 maja 2009 r. Naczelnik WRPiGN odmówił ustalenia warunków zabudowy dla PPHU „Na Skarpie.” SKO w Piotrkowie Tryb. uchyliło powyższą decyzję i przekazując ją do ponownego rozpatrzenia, zwróciło uwagę m.in. na nieodniesienie się przez organ pierwszej instancji do wyłączenia w omawianej sprawie – na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o planowaniu - zasady dobrego sąsiedztwa (pomimo poruszenia tej kwestii przez skarżącego w toku postępowania przed organem pierwszej instancji). Ten sam powód był m.in. przyczyną uchylenia przez SKO decyzji Naczelnika WRPiGN z dnia 31 maja 2009 r. o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla usankcjonowania dokonanej zmiany sposobu użytkowania obiektu handlowego na cele produkcyjne.

Na kolejny przykład nierównego traktowania inwestorów wobec prawa wskazało także SKO w Piotrkowie Tryb. w toku rozpatrywania sprawy lokalizacji jednorodzinnych budynków mieszkalnych położonych przy ul. Wola Wiaderna.

Postanowieniem z dnia 22 października 2009 r. SKO w Piotrkowie Tryb. stwierdziło nieważność decyzji z dnia 9 kwietnia 2009 r. o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 18 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną i drogami, przy ul. Wola Wiaderna (decyzję wydał Naczelnik WRPiGN). W uzasadnieniu decyzji SKO wskazało m.in., że nie mogło dojść do ustalenia warunków dla powyższej inwestycji m.in. ze względu na „rażące” naruszenie art. 52 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu (ustalenie warunków dotyczyło także działki nie objętej wnioskiem inwestorów, nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia terenu leśnego na inne cele) oraz na „rażącą obrazę zasad” określonych w § 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (brak możliwości ustalenia linii zabudowy,

wysokości budynków, geometrii dachów, itd., spowodowanych nieokreśleniem wzorca, do którego można by odnieść planowaną inwestycję na zasadzie kontynuacji funkcji i cech zabudowy).

W kwietniu 2009 r. Naczelnik WRPiGN wydał trzy postanowienia (jedno 21 kwietnia i dwa 28 kwietnia) o zawieszeniu na 12 miesięcy postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla kolejnych 33 budynków jednorodzinnych, położonych przy ul. Wola Wiaderna. W uzasadnieniu postanowienia stwierdzono m.in., że na powyższym terenie znajdują się kompleksy gruntów rolnych, pozbawione budynków mieszkalnych, na których nie należy lokalizować nowej zabudowy. Na postanowienie z 21 kwietnia 2009 r. wniósł zażalenie inwestor, powołując się na wydanie warunków zabudowy z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie podobnej inwestycji, położonej przy tej samej ulicy.

SKO w Piotrkowie Tryb. podzieliło stanowisko skarżącego uznając, że „w tej sytuacji powstaje kwestia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa” i „chodzi o to aby w analogicznych sytuacjach prawnych i faktycznych zapadały rozstrzygnięcia nie różniące się. W odmiennym przypadku zmienne rozstrzygnięcia organ zobowiązany jest wyczerpująco uzasadnić.” Postanowieniem z 13 lipca 2009 r. SKO uchyliło zaskarżone postanowienie z 21 kwietnia 2009 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Ustalenia kontroli NIK wskazały także na inne nieprawidłowości, wydłużające czas ustalenia lokalizacji dla projektowanych inwestycji:

- decyzją z 19 sierpnia 2009 r. Architekt Miasta pani Anna Fultz, działając z upoważnienia Pana Prezydenta, ustaliła warunki zabudowy terenu przy ul. Cegielnianej 43, w skład którego wchodziła m.in. działka nr 243. Wydanie powyższej decyzji nastąpiło z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu, ponieważ warunki zabudowy działki nr 243 zostały już wcześniej określone w obowiązującym planie miejscowym (uchwała Rady Miejskiej nr 684/2001 z 28 listopada 2001 r.). W wyjaśnieniu Pan Prezydent stwierdził, że nastąpiło to przez omyłkę, która została sprostowana w decyzji z dnia 12 stycznia 2010 r.;
- postanowieniem z 2 maja 2005 r. Naczelnik WRPiGN zawiesił postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla PPHU „Na Skarpie” na rozbudowę zakładu garmazeryjnego położonego przy ul. Dąbrowskiej 5/7, o pomieszczenia socjalne i ekspedycji oraz magazyny chłodnicze. Zawieszenie nastąpiło do czasu uprzedniego rozstrzygnięcia przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Maz. (PINB) sprawy użytkowania budynku zgodnie z przeznaczeniem. Postanowienie to zostało uznane przez SKO w Piotrkowie Tryb. za nieważne (postanowieniem z dnia 30 października 2008 r., które

zostało utrzymane w mocy, po ponownym rozpatrzeniu sprawy w dniu 18 grudnia 2008 r. przez SKO w innym składzie). Zdaniem SKO, zawieszenie postępowania wobec właściciela zakładu "Na Skarpie" nastąpiło z rażącym naruszeniem art. 97 § 1 pkt 4 Kpa, gdyż rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji nie zależało od uprzedniego rozstrzygnięcia przez inny organ.

VI.3. Kontrola NIK wykazała, że prowadzone przez Urząd rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy były niezgodne z wzorami określonymi w rozporządzeniu 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 publicznego⁹. W złożonym do protokołu kontroli wyjaśnieniu Architekt Miasta zapowiedział, że powyższe rejestry zostaną skorygowane.

VII. Zdaniem NIK, zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2 działu II ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰ oraz w przepisach wykonawczych¹¹ Gmina Miasto Tomaszów Maz. sprzedała bądź oddała w użytkowanie wieczyste nieruchomości położone w Tomaszowie Maz. przy ulicach: Smugowej 1/11 i 13-23A, Ogrodowej 12/22, Szerokiej 7-13, Nadrzecznej 46-56 i PCK 12. Kontrola NIK nie wniosła uwag także do zamiany w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiących własność Miasta, zlokalizowanych przy ulicach: Bohaterów Getta Warszawskiego 3, Bursztynowej i Jaśminowej 37 i 39.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, które zostały omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 31 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie przestrzegania w Urzędzie obowiązujących procedur w zakresie sporządzania projektów planów miejscowych i studium (i projektów ich zmian) oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w szczególności poprzez:

- zweryfikowanie kwalifikacji i przydatności zawodowej pracowników komórek organizacyjnych, w tym nadzoru i obsługi prawnej, zajmujących się sprawami planowania przestrzennego,
- rozważenie dalszej współpracy z autorem analizy funkcji oraz cech zabudowy, stanowiącej podstawę ustalenia warunków zabudowy działki nr 552/6 przy ul. Nowowiejskiej,

⁹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

¹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.).

- przeanalizowanie pracy organu doradczego – Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej - pod kątem trafności sporządzanych opinii o przedkładanych jej dokumentach planistycznych,
- objęcie wzmożonym nadzorem i kontrolą realizację zadań związanych z planowaniem przestrzennym, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania zasady równości inwestorów w prowadzonych postępowaniach.

Ponadto, NIK wnosi o rozważenie możliwości dochodzenia roszczeń wobec firm WMW-projekt i AGA-DOR z tytułu wadliwie opracowanych dokumentów planistycznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.