



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia maja 2010 r.

**Pani
Zofia PABICH
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego**

w Piotrkowie Trybunalskim

**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 kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazała Prezydentowi Miasta Tomaszowa Mazowieckiego wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, uznając potrzebę przedstawienia oceny kontrolowanej działalności w zakresie dokonywania określonych zmian zagospodarowania terenu decyzjami o warunkach zabudowy - działając na podstawie art. 60 ustawy o NIK - przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że 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. Grzegorz Haraśny – zastępca Prezydenta Miasta ustalił warunki zabudowy powyższego

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

terenu, określając zasady jego zagospodarowania (m.in. powierzchnia sprzedaży od 400 do 36.000 m², usługi handlu w postaci galerii handlowych, usługi gastronomii i kultury).

Decyzją z dnia 29 września 2008 r. (zn. KO.420-239/08) 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwanej dalej „ustawą 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. Podkreślić należy, że w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy na wniosek Spółki Star City, powyższe stanowisko zostało podtrzymane decyzją SKO w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 29 grudnia 2008 r. (zn. KO.420-313/08).

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. 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 wyjaśnieniu 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

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

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 planowaniu³ 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.

2. 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,

³ Z. Niewiadomski - Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 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. 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 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 podzieliła przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, 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.”

Postanowieniem z dnia 19 maja 2010 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli – Delegatury w Łodzi z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego kontrolą w zakresie gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim w latach 2005-2009. W powyższej uchwale, Komisja Odwoławcza oddaliła w całości zastrzeżenia z dnia 19 kwietnia 2010 r. zgłoszone przez Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 kwietnia 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozważenie możliwości podjęcia stosownych postępowań w sprawach powołanych wyżej decyzji Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego o warunkach zabudowy galerii handlowej (decyzja z dnia 12 stycznia 2009 r.) i budynków mieszkalnych przy ul. Nowowiejskiej w Tomaszowie Maz. (decyzja z dnia 4 grudnia 2008 r.).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Prezes o udzielenie, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 wniosku 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.