



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia

września 2011 r.

**Pan
Krzysztof BEDNAREK
Dyrektor
Miejskiej Pracowni Urbanistycznej
w Łodzi**

**LLO-4112-02-02/2011
S/11/003**

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 Miejskiej Pracowni Urbanistycznej („MPU” lub „Pracownia”), w zakresie wybranych zadań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym na terenie Miasta Łodzi w latach 2008-2010.

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 lipca 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność MPU w zakresie opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego („planów miejscowych”), co było jednym z podstawowych celów jej powołania. Na powyższą ocenę wpłynęły dotychczasowe niewielkie rezultaty tej działalności, pomimo zapewnienia Pracowni zwiększonych w stosunku do zakładanych w czasie jej tworzenia w 2006 r., środków budżetowych i liczby zatrudnionych.

Pozytywnie NIK oceniła natomiast realizację zadań dotyczących dokonywania oceny aktualności planów miejscowych oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego („studium”), a także opracowywania analiz zasadności przystąpienia do sporządzania planów miejscowych.

1. Zarządzeniem Nr 101/V/07 z dnia 11 stycznia 2007 r. Prezydent Miasta Łodzi ustalił harmonogram sporządzania planów miejscowych dla miasta Łodzi na lata 2007-2010. W harmonogramie tym założono pokrycie planami miejscowymi lub planami procedowanymi

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

w 2010 r. 90% powierzchni miasta. Przyjęto też, że 50% projektów planów wykona MPU, natomiast pozostałe zostaną zrealizowane przez wykonawców zewnętrznych. Maksymalny czas sporządzenia planu przez MPU miał wynieść około 1 roku i 8 miesięcy, natomiast przez wykonawcę zewnętrznego – 2,5 roku. Wykonanie zarządzenia 101/V/07 Prezydent powierzył dyrektorowi Pracowni.

Według stanu na koniec 2010 r., w Łodzi obowiązywało 45 planów miejscowych, obejmujących 1.338 ha, tj. jedynie 4,5% powierzchni miasta. Zdecydowana większość tych planów (41) została uchwalona w latach 1997-2006, tj. przed rozpoczęciem działalności MPU (1 października 2006 r.). W okresie obowiązywania harmonogramu (2007-2010) uchwalono jedynie 4 plany miejscowe (467 ha – 1,6% powierzchni miasta), z czego Pracownia sporządziła 1 plan, obejmujący powierzchnię 27 ha (0,1%). W lipcu 2011 r. Rada uchwaliła 2 plany opracowane przez MPU (107 ha - 0,4%).

Na koniec 2010 r. obowiązywały 83 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych, obejmujące 44,6% powierzchni miasta. W przypadku 32 planów, dla których Rada podjęła w latach 2002-2010 uchwały w sprawie przystąpienia do ich sporządzania (1 uchwała z 2002 r., 4 - z 2008 r. i 27 - z 2010 r.), nie rozpoczęto procedury planistycznej, określonej w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwanej dalej „ustawą o planowaniu”. W odniesieniu do 15 planów jedynie ogłoszono o przystąpieniu do ich sporządzania, a Prezydent rozpatrzył złożone do nich wnioski (w 2004 r. rozpatrzono wnioski do 1 planu, w 2007 r. - do 5 planów, w 2008 r. - do 6 planów i w 2009 r. – do 3 planów). W trakcie opracowywania znajdowało się 36 planów, obejmujących 10,6% powierzchni miasta, z których 27 (3,5% powierzchni) przygotowywała MPU.

Według wyjaśnień Pana Dyrektora, niezrealizowanie harmonogramu na lata 2007-2010, spowodowane zostało głównie zmianą przepisów prawnych³ „ingerującą w już rozpoczęte procedury sporządzanych planów miejscowych” oraz prowadzonymi pracami nad nowym studium, w szczególności w odniesieniu do obszarów, dla których przewidywano zmianę kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że w harmonogramie założono opracowanie w pierwszej kolejności planów dla obszarów inwestycyjnych i ochrony (zabytki, środowisko przyrodnicze), które „mogą być sporządzone w zgodzie z obowiązującym” wówczas studium. Tymczasem, z podjętych w latach 2007–2008 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych m.in. dla tych obszarów, według stanu na czerwiec 2011 r., żaden z planów nie został przyjęty.

2. W latach 2006-2010 łączne wydatki Pracowni wyniosły 18.980,6 tys. zł. W 2006 r. (od 1 października do końca grudnia) wydatki te wyniosły 601,7 tys. zł i w następnych latach wzrosły z 3.375,0 tys. zł w 2007 r. do 5.315,8 tys. zł w 2010 r. (o 57%). Zatrudnienie (w etatach) według stanu na koniec lat 2007-2010 systematycznie rosło: z 36,8 w 2007 r. do 41,35 w 2008 r., 49,35 w 2009 r. oraz 52,75 na koniec 2010 r. Udział pracowników

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.,

³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) oraz ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz.. 675).

zatrudnionych w komórkach zajmujących się bezpośrednio planowaniem przestrzennym wzrósł w tym czasie z 72,8% (26,8 etatów) do 74,4% (39,25 etatów). Wydatki na wynagrodzenia osobowe stanowiły odpowiednio: 51%, 58%, 54% i 66% wydatków ogółem. W uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Miejskiej w Łodzi o powołaniu MPU⁴ przyjęto, że budżet roczny tej jednostki wyniesie około 3 mln zł, natomiast docelowe zatrudnienie 40-45 etatów. W stosunku do stanu istniejącego przed utworzeniem Pracowni założono znaczne zwiększenie możliwości wytwórczych nowej jednostki, skoro – jak stwierdzono w powyższym uzasadnieniu – „obecnie zadania wykonuje 17-osobowy oddział w strukturze Wydziału Urbanistyki i Architektury, obciążony innymi zadaniami.”

Odnosząc się do przyczyn niezrealizowania harmonogramu na lata 2007-2010 Pan Dyrektor wskazał także na niski stan zatrudnienia członków Izby Urbanistów, posiadających uprawnienia do prowadzenia prac projektowych (liczba tych pracowników „nigdy nie przekroczyła 4 osób”). Odbiega to od liczby specjalistów zatrudnionych w pracowniach urbanistycznych innych miast (30-40osób), funkcjonujących znacznie dłużej od MPU. Pomimo tego, miasta te posiadają około 20% - 60% powierzchni objętej obowiązującymi planami i nie zakładają w najbliższym czasie pokrycia planami wszystkich terenów miejskich. Stąd też, w ocenie Pana Dyrektora, „harmonogram przyjęty w 2007 r., zakładający objęcie 100% terenów miasta planami miejscowymi w krótkim (4 letnim) horyzoncie czasowym był harmonogramem w znacznej części nierealnym i nie został zrealizowany”.

Zdaniem NIK, realność omawianego harmonogramu (zakładającego faktycznie objęcie planami 90%, a nie 100% powierzchni miasta) nie ma większego znaczenia, wobec szczególnie niskiego stanu realizacji przez Pracownię zadań w zakresie sporządzania planów miejscowych w latach 2007-2010 (4 plany obejmujące 1,6 % powierzchni miasta i 36 planów będących w opracowaniu – 10,6%).

3. W latach 2008-2010 MPU nie zrealizowała zaplanowanych zadań w zakresie zakupu od wykonawców zewnętrznych usług polegających na opracowywaniu materiałów planistycznych (planów miejscowych, studium, koncepcji, itp.). W poszczególnych latach tego okresu wydatki na ten cel wyniosły 468,3 tys. zł, 677,7 tys. zł i 521,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 17%, 51% oraz 61% wydatków pierwotnie zaplanowanych.

Według stanu na 16 maja 2011 r., wykonawcy zewnętrzni nie zakończyli prac nad 9 planami miejscowym (2.088 ha – 7,1% powierzchni miasta), które zostały rozpoczęte na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Łodzi podjętych w latach 2005-2008 (1 uchwała z 2005 r., 7 z 2007 r. i 1 z 2008 r.). Podając przyczyny niedotrzymania w tych przypadkach wyznaczonego przez Prezydenta Miasta Łodzi terminu opracowania planów miejscowych przez wykonawców zewnętrznych (2,5 roku) Pan Dyrektor odwołał się do zmian stanu prawnego⁵, powodujących konieczność uzupełnienia procedury planistycznej i potrzebę dostosowania planów do uchwalonego w październiku 2010 r. studium.

⁴ Uzasadnienie z dnia 10 czerwca 2006 r. do projektu uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi”. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Łodzi, Druk nr 154/2006.

⁵ Patrz przypis 3

4. W dniu 17 stycznia 2007 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę Nr IV/60/07 o przystąpieniu do sporządzenia studium, uchylając jednocześnie poprzednie uchwały w tej sprawie. W grudniu 2008 r. Pan Dyrektor zwrócił się do Prezydenta Miasta Łodzi o akceptację projektu studium i wyrażenie zgody na skierowanie go „jako materiału do sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko”, a następnie do opiniowania przez „struktury” Urzędu Miasta Łodzi. Projekt studium nie został jednak zaakceptowany przez Prezydenta, ze względu na - jak to wyjaśnił Pan Dyrektor - „zbyt małą ilość terenów rozwoju zabudowy rezydencjonalnej i przemysłowej.” W rezultacie polecenia Prezydenta (zarządzenie nr 2773/V/09 z 29 stycznia 2009 r.), prace nad dokończeniem studium powierzono wykonawcy zewnętrznemu (wybranemu w wyniku zorganizowanego przez MPU przetargu nieograniczonego), przy współpracy Pracowni „w zakresie obsługi technicznej i „zapewnienia sprawnego i rzetelnego przepływu informacji, niezbędnych danych i materiałów...”. Zgodnie z powyższym poleceniem, do zadań wykonawcy należało m.in. opracowanie nowych założeń do studium, które miały zostać następnie przedstawione prezydentowi do akceptacji. Ostatecznie studium zostało sporządzone w terminie wyznaczonym przez Prezydenta i uchwalone przez Radę Miejską w Łodzi w dniu 27 października 2010 r.

W wyjaśnieniu Pan Dyrektor podał, że „zlecenie na zewnątrz opracowań planistycznych i urbanistycznych” nie jest sprzeczne z zadaniami przypisanymi do realizacji Pracowni. Nie kwestionując tego stwierdzenia, należy jednak zauważyć, że wskazana przez Prezydenta konieczność poprawy studium sporządzonego przez MPU, wpłynęła na wydłużenie czasu zakończenia prac studialnych i spowodowała poniesienie dodatkowych kosztów jego opracowania (wynagrodzenie wykonawcy zewnętrznego studium wyniosło 671 tys. zł).

5. Pracownia wywiązywała się z nałożonego na nią obowiązku dokonywania oceny aktualności studium oraz analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, opracowując w czerwcu 2007 r. odpowiedni dokument. Materiał ten, w którym oceniono m.in. aktualność 40 planów miejscowych, został pozytywnie zaopiniowany przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Łodzi.

W latach 2008-2010 MPU wykonała także 28 analiz zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz określenia stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań planów z ustaleniami studium. Na ich podstawie Rada Miejska podjęła 60 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych. Zgodnie ze statutem, Pracownia prowadziła także rejestry planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. W okresie od 30 listopada 2006 r. do 31 grudnia 2010 r. zarejestrowano łącznie 78 wniosków o sporządzenie i 18 wniosków o zmianę planów miejscowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zintensyfikowanie prac nad sporządzaniem planów miejscowych dla terenu Miasta Łodzi.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Dyrektora 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.