



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, lipca 2010 r.

**Pan
Tadeusz Tomasiak
Burmistrz Gminy i Miasta Przysucha**

LWA-4101-13-01/2009
P/10/110

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 Warszawie przeprowadziła w Urzędzie Gminy i Miasta Przysucha (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2010 (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 5 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność organów Gminy i Miasta Przysucha w zakresie realizacji zadań planowania i zagospodarowania przestrzennego.

1. W kontrolowanym okresie na terenie Gminy i Miasta Przysucha obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej „Studium”) z 11 marca 1999 r. – opracowane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym² oraz 3 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego³ (zwane dalej „mpzp”). Według stanu na 30 czerwca 2010 r. mpzp objętych

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

² Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)

³ Mpzp z: 15 lutego 2001 r., 23 lutego 2006 r. (zmiana planu), 18 września 2008 r., 6 listopada 2008 r.

było tylko 25 ha terenów Gminy i Miasta Przysucha (z tego 9,2 ha na terenie Miasta Przysucha), co stanowiło zaledwie 0,14% całkowitej jej powierzchni.

W Studium nie określono do czasu zakończenia kontroli: obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym; obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów przestrzeni publicznej oraz obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, co było niezgodne z art. 10 ust. 2 pkt 6, 7, 8 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”). Nie określono również, wbrew postanowieniom art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W Studium zapisano jedynie, iż w dolinach rzek Radomki i Wiązownicy występują tereny zalewowe i podtapiane. Z ustaleń kontroli wynika, że na terenie Gminy Przysucha znajdują się przyległe do rzeki Radomki (na długości ok. 22 km) użytki zielone i grunty zalesione o pow. ok. 255 ha i 38 ha o potencjalnym zagrożeniu zalewowym⁴.

Ponadto do 30 czerwca 2010 r. Urząd nie zrealizował zapisanego w Studium obowiązku opracowania mpzp dla terenu górniczego „Zapniów 1” stanowiącego, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obszar, dla którego obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, tj. ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze⁵.

Studium zawierało listę zadań inwestycyjnych o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, jednakże Gmina nie dysponowała bieżącymi informacjami nt. stopnia realizacji tych zadań (zrealizowanych i w trakcie realizacji). Z wyjaśnień Kierownika Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego wynika, że zadania te były realizowane na bieżąco (za wyjątkiem budowy systemu oczyszczania ścieków).

Uchwalona przez Radę Gminy i Miasta Przysucha 24 kwietnia 2008 r. częściowa zmiana obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Przysucha, dokonana została dla potrzeb opracowania 2 mpzp (dla terenu przy ul. Sikorskiego, Hubala i Czerwińskiego), w celu umożliwienia przeznaczenia gruntów przewidzianych do objęcia planami pod inwestycje. W procedurze częściowej zmiany Studium wystąpiły następujące nieprawidłowości:

⁴ Pismo Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie, Oddział w Radomiu Inspektorat w Przysusze z 21 czerwca 2010 r., sygn. WZMiUW.IRP.4207/12/2010.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

- projektu zmiany Studium nie przesłano, stosownie do obowiązku zawartego w art. 11 pkt 8 lit. i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne⁶, dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej w celu uzgodnienia
- projekt przekazano do uzgodnień przed uzyskaniem opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (zwanej dalej „Komisją”), co było niezgodnie z art. 11 ust.1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto nie uwzględniono w projekcie Studium dwóch uwag tej Komisji dotyczących ujednolicenia zapisu dotyczącego dopuszczalnej wysokości budynków i uszczegółowienia zapisu dotyczącego wielkości powierzchni terenów planowanych przekształceń, co było niezgodne z art. 11 pkt 9 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że organ wykonawczy gminy wprowadza do studium zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień.

Do 30 czerwca 2010 r. (tj. do czasu zakończenia kontroli), Burmistrz nie przekazał Staroście Powiatu Przysuskiego kopii uchwalonej, częściowej zmiany Studium, mimo że stosownie do art. 31 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, winien był to zrobić nie później niż w dniu jej wejścia w życie.

W ocenie NIK, obowiązujące w Gminie Przysucha Studium – mimo częściowej zmiany – w okresie od jego ustalenia do czasu zakończenia kontroli, uległo w znacznym stopniu dezaktualizacji, m.in. w zakresie zadań inwestycyjnych o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. Mimo powyższego, niezgodnie z przepisami art. 32 ust 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, a więc i nie przekazał Radzie Gminy wyników tych analiz, jak też nie opracował wieloletniego programu sporządzania mpzp.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, Gmina i Miasto Przysucha nie dysponuje skutecznym narzędziem do kształtowania polityki przestrzennej na terenie Gminy, w tym zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

2. W objętym kontrolą okresie, Rada Gminy i Miasta Przysucha uchwaliła dwa mpzp: z 18 września 2008 r. – dla terenów zabudowy mieszkaniowej w rejonie osiedla „Południe” w m. Przysucha (6,5ha) i z 6 listopada 2008 r. – dla terenów rekreacji i wypoczynku oraz zabudowy mieszkalno-usługowej w rejonie osiedla „Południe” w m. Przysucha (2,7ha), stwierdzając jednocześnie ich zgodność z ustaleniami Studium.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

Pomimo iż w obu mpzp, nie zrealizowano zaleceń i uwag Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (PPIS), Burmistrz stwierdził – w wykazach uzgodnień i opinii przedmiotowych projektów mpzp (bez dat) – iż wszystkie wniesione zastrzeżenia i uwagi, w tym zarówno PPIS, jak i Komisji, „zostały uwzględnione w projekcie planu wykładanym do publicznego wglądu.”

Uzgodnienia projektów mpzp z organami i instytucjami, o których mowa w ust. 6 ustawy o planowaniu przestrzennym, dokonane zostały bez uprzedniej opinii Komisji. NIK zwraca uwagę, iż przekazując Komisji przedmiotowe plany do zaopiniowania, nie dostarczono jej projektu częściowej zmiany Studium oraz prognozy oddziaływania na środowisko (w przypadku planu z 18 września 2008 r.) oraz prognozy oddziaływania na środowisko (w przypadku planu z 6 listopada 2008 r.). Zdaniem NIK, opinia Komisji sformułowana na podstawie niekompletnej dokumentacji mogła być obciążona błędami.

Komisja postanowiła ponadto, że każdy z projektów tych mpzp mógł być wysłany do uzgodnień, po dokonaniu korekty w oparciu o uwagi wniesione przez Komisję w protokole. Przepis art. 17 ust. 6, 7 i 9 ustawy o planowaniu przestrzennym stanowią, iż po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego należy w kolejności: uzyskać opinię o projekcie planu (m.in. od Komisji), uzgodnić projekt planu z poszczególnymi organami i instytucjami, a następnie wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Zastosowana procedura nie była więc zgodna z przywołanymi przepisami.

Kopie opisanych wyżej mpzp Urząd przesłał Staroście Przysuskiemu przy pismach z: 4 grudnia 2008 r. i 26 marca 2009 r., tj. po upływie 1,5 i 4 miesięcy od dat wejścia planów w życie, a zatem niezgodnie z dyspozycją zawartą w art. 31 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (nie później niż w dniu ich wejścia w życie).

3. Mimo iż znikomy procent powierzchni Gminy objęty jest mpzp, w Gminie nie sporządzono i nie zamierza się sporządzić mpzp dla terenów o potencjalnych walorach inwestycyjnych „gdyż nie wpłynęły takie wnioski”. Zdaniem NIK, brak mpzp dla terenów o możliwych walorach inwestycyjnych, może skutecznie zniechęcać potencjalnych inwestorów do inwestowania na terenach Gminy, bowiem procedura uzyskania pozwoleń na budowę w sytuacji braku planu jest dłuższa i bardziej skomplikowana niż w przypadku, gdy zezwolenia takie wydawane są na podstawie planu. O znikomym zaangażowaniu władz Gminy i Miasta Przysucha w politykę optymalnego zagospodarowania ich terenów świadczy również fakt, że w budżetach na lata 2009 i 2010 nie przewidziano na opracowanie mpzp żadnych środków finansowych, a w budżetach lat 2007 i 2008 ujęto tylko środki na

opracowanie 2 mpzp – w ogólnej kwocie 65 000 zł., przy czym wykorzystano środki w wysokości 39 014 zł.

Podkreślić przy tym należy, iż w latach 2007-2010 (do 31 czerwca) na sporządzanie decyzji o warunkach zabudowy Urząd wydatkował środki w kwocie 137 144 zł (projekty decyzji opracowywała osoba nie będąca pracownikiem Urzędu).

4. W objętym kontrolą okresie Burmistrz Miasta i Gminy Przysucha wydał 75 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 209 decyzji o warunkach zabudowy.

a. Analiza 20 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (26,6% decyzji wydanych w kontrolowanym okresie) wykazała, iż wydano je zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa: decyzje te w szczególności spełniały wymogi określone w art. 54 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a ich wydanie poprzedziły uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 tej ustawy.

b. Analiza 50 decyzji o warunkach zabudowy (23,9% decyzji wydanych w kontrolowanym okresie) wykazała, iż w 3 decyzjach wystąpiły nieprawidłowości: 1 decyzję wydano bez powiadomienia o wszczęciu postępowania wszystkich stron, tj. z naruszeniem art. 53 ust 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, 1 decyzję wydano m.in. na podstawie niekompletnego wniosku⁷, a 1 pozytywną decyzję wydano po rozpatrzeniu odwołania strony od projektu decyzji bezzasadnie odmawiającej ustalenia warunków zabudowy⁸.

c. Ustalono, że spośród badanych 70 decyzji o warunkach zabudowy – 2 decyzje wydane zostały w ciągu 1 miesiąca od daty złożenia wniosku, 15 decyzji w terminie od 1 do 2 miesięcy, a 33 decyzje wydane zostały z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹. Zasadniczy wpływ na ww. opóźnienia miała nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu poszczególnych czynności administracyjnych, a w szczególności w wysyłaniu projektów decyzji do uzgodnień (w 14 przypadkach od 25 do 74 dni od daty wpływu wniosku) oraz w 7 przypadkach w opracowywaniu decyzji (od 17 do 62 dni od daty uzyskania uzgodnień).

W Gminie Przysucha nie powołano organu doradczego, jakim zgodnie z art. 8 ust.1 ustawy o gospodarowaniu przestrzennym jest Gminna Komisja Urbanistyczno-

⁷ Decyzja SKO z 29 kwietnia 2009 r.

⁸ Obowiązujące przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują wysyłania do stron projektów decyzji.

⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Architektoniczna. Gmina korzystała z usług takiej Komisji, działającej przy Urzędzie Miasta i Gminy w Skaryszewie, zgodnie z art. 8 ust. 4 ww. ustawy, na podstawie porozumień pomiędzy Burmistrzami tych Gmin.

W konkluzji opisanych wyżej nieprawidłowości NIK stwierdza, iż Burmistrz nie zrealizował żadnego z wniosków, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 22 grudnia 2006 r. (sygn. LWA-41028-5-2006), pomimo poinformowania Izby o zamiarze pełnej ich realizacji (pismo z 4 stycznia 2007 r., sygn. ZPI-2-7331/2/07).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dokonanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy i przedstawienie jej Radzie Gminy Przysucha, stosownie do postanowień art. 32 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Uzupełnienie treści Studium o elementy wymagane przepisami art. 10 ust. 2 pkt 6,7,8, i 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przestrzeganie obowiązujących procedur, określonych w tej ustawie, w przypadkach aktualizacji Studium.
3. Opracowanie wieloletniego programu sporządzania mpzp.
4. Opracowanie mpzp dla terenów, dla których istnieje obowiązek ich sporządzenia.
5. Przekazywanie kopii Studium i mpzp Staroście Powiatu Przysuskiego w terminach ustawowo ustalonych.
6. Terminowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.
7. Wyeliminowanie błędów w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na postawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie, 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.