



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia października 2010 r.

Pan

Mirosław Milewski

Prezydent Miasta Płocka

P/10/110

LWA-4101 – 13-05/2010

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 Miasta Płocka (zwanym dalej Urzędem) kontrolę realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego - w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole przekazanym Prezydentowi Miasta Płocka 20 sierpnia 2010 r.², Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Miasto Płock zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

1. Obowiązujące *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Płocka*³ zostało uchwalone przez Radę Miasta Płocka 21 kwietnia 1998 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁴. Studium to nie spełnia wymogów określonych w art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

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

² Prezydent Miasta Płocka odmówił podpisania protokołu kontroli (pismo z 21 września 2010 r.). Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o NIK, odmowa podpisania protokołu kontroli przez kierownika kontrolowanej jednostki lub osobę pełniącą jego obowiązki, nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez kontrolera i realizacji ustaleń kontroli.

³ Uchwała Nr 967/LXIII/98, dalej także: *Studium*.

⁴ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm., dalej także: *ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.*

i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, a ponadto straciło aktualność w związku ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie NIK, w związku dezaktualizacją *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania*, Miasto Płock nie dysponuje skutecznym narzędziem do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, w tym do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

W okresie objętym kontrolą NIK, Urząd Miasta Płocka podjął działania w celu aktualizacji *Studium*. Rozpoczęte prace nie zostały jednak sfinalizowane.

1.1. Po przyjęciu wyników *Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Płocka w latach 1998-2005*, przedstawionych przez Prezydenta Miasta, Rada Miasta uchwałą Nr 110/IX/07 z dnia 29 maja 2007 r.⁶ uznała obowiązujące *Studium* za nieaktualne w całości. Wyniki *Analizy* wskazywały na konieczność podjęcia niezwłocznej aktualizacji *Studium*, m.in. w związku z koniecznością weryfikacji przeznaczenia terenów i podstawowego układu drogowego. Ponadto wskazywały, iż w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.⁷ nie będzie możliwe opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) uwzględniających istniejące uwarunkowania, które do obowiązującego *Studium* nie zostały wprowadzone.

Wbrew art. 33 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., zobowiązującego do zmiany studium w przypadku zmiany ustaw, przez ponad 7 lat od wejścia w życie tej ustawy⁸ *Studium* nie zostało zmienione.

1.2. Rada Miasta dwukrotnie podejmowała uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Płocka*, tj.: uchwałą Nr 701/XL/05 z dnia 24 maja 2005 r.⁹, której przedmiotem była częściowa zmiana *Studium* dotycząca polityki przestrzennej miasta w zakresie komunikacji oraz handlu masowego i uchwałą Nr 111/IX/07 z dnia 29 maja 2007 r.¹⁰, której przedmiotem była całościowa zmiana *Studium*. Uchwała o częściowej zmianie *Studium* straciła moc na podstawie § 4 uchwały o całościowej zmianie *Studium*. Stosowna umowa o całościową zmianę *Studium*

⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej także: *ustawa z dnia 27 marca 2003 r.*

⁶ Uchwała w sprawie: oceny aktualności *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka*;

⁷ Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. stanowi, iż plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium

⁸ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r.* weszła w życie 11.07.2003 r.

⁹ Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka*.

¹⁰ Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka.

została zawarta z wykonawcą dopiero 16 kwietnia 2009 r. Termin realizacji tej umowy¹¹ (przypadający na 16 lipca 2010 r.) nie został dochowany. Według stanu na 9 sierpnia 2010 r., przedmiotowe opracowanie było na etapie projektu, o którym mowa w art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

1.3. Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Płocka w latach 1998-2005¹², została opracowana w październiku 2006 r., w trakcie IV kadencji Rady Miasta. Prezydent Miasta Płocka, wykonując obowiązek wynikający z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., w trakcie V kadencji Rady Miasta, sporządził oraz przedstawił do zaopiniowania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w dniu 15 lipca 2010 r. dokument *Ocena aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*.

2. NIK ocenia negatywnie opracowywanie dla Miasta Płocka mpzp w objętym kontrolą okresie. Wg stanu na 30 czerwca 2010 r. obowiązywało 49 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, którymi objętych zostało 3 076,8 ha (35%) całej powierzchni Miasta Płock, w tym 10 mpzp zostało uchwalonych w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.

2.1. W toku kontroli poddano szczegółowej analizie 9 mpzp (uchwalonych w kontrolowanym okresie), w tym 7 sporządzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. i 2 na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

Zdaniem NIK, 4 z ww. 7 mpzp, zostały sporządzone niezgodnie z zapisami Studium, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.¹³. Uchwalenie ww. mpzp powinno zostać poprzedzone zmianą Studium, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. Stosownie do art. 9 ust. 4 tej ustawy, ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu mpzp. Stwierdzone niezgodności dotyczyły mpzp dla terenów położonych:

- a) przy ul. Żyznej w Płocku¹⁴ - dla tego obszaru w Studium ustalono obszar rozwoju wiodącej funkcji mieszkalnictwa jednorodzinnego, w mpzp ustalono m.in. w 8% teren zabudowy wielorodzinnej (7MW), a w 37% teren zabudowy usługowej (1U i 2U);

¹¹ Umowa Nr 21/WUB.I/Z/815/09 zawarta 16 kwietnia 2009 r. o sporządzenie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko, na kwotę 207 400 zł brutto.

¹² Umowa Nr 88/WUG.IV.RP/Z/1353/06 zawarta 26 czerwca 2006 r. na kwotę 25 254 zł brutto.

¹³ Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. stanowi, iż prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium.

¹⁴ Uchwała Nr 88/VII/07

- b) pomiędzy ulicami: Armii Krajowej, Sikorskiego, Armii Krajowej i Wyszogrodzką na osiedlu Podolszyce Północ w Płocku¹⁵ - dla tego obszaru *Studium* ustalało wspomagający śródmieście obszar rozwoju funkcji centrotwórczych, bez określenia obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych, wymaganych przepisem art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.; w planie ustalono tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży pow. 2000m² (UC) oraz teren zabudowy wielorodzinnej (MW z oznaczeniem budynków adoptowanych);
- c) pomiędzy ulicami Jana Pawła II, Wyszogrodzką, Jana Pawła II i Czwartaków na osiedlu Podolszyce Południe w Płocku¹⁶ - dla tego obszaru *Studium* ustalało częściowo wspomagający śródmieście obszar rozwoju funkcji centrotwórczych i częściowo obszar adaptacji i intensyfikacji wiodącej funkcji mieszkalnictwa wielorodzinnego i jednorodzinnego, natomiast nie określało obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych, wymaganych przepisem art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r; plan ustalił teren rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² (UC z oznaczeniem budynków adoptowanych);
- d) w rejonie ulicy Gościniec i rzeki Rosicy w Płocku¹⁷ - na obszarze określonym w *Studium* jako: obszar o wiodącej funkcji przyrodniczej, lasy - pełna ochrona (wskazane dolesienia), obszar działań proekologicznych, wskazany do objęcia statusem obszaru chronionego krajobrazu, w planie ustalono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (z wydzielonymi usługami –MNU, ekstensywnej od 2 MN do 6MN, z ekspozycją na teren jaru rzeki Rosicy (7MN, 8MN).

Ponadto, ustalenia w zakresie funkcji terenu jednego z dwóch mpzp sporządzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r, obejmującego teren położony w Płocku przy ul.Ciechomickiej¹⁸, nie były spójne z funkcją określoną w *Studium*. Według *Studium*, dla terenu objętego planem, w jednej części ustalono obszar adaptacji i intensyfikacji wiodącej funkcji mieszkalnictwa jednorodzinnego, w drugiej części - obszar o wiodącej funkcji przyrodniczej, będący jednocześnie obszarem lasów (pełna ochrona - wskazane dolesienia). Mpzp na ww. obszarach ustalił odpowiednio: częściowo teren pod zabudowę usługową (U) o przeznaczeniu podstawowym: funkcje handlowe i usługowe oraz przeznaczeniu dopuszczalnym - lokale mieszkalne dla właściciela lub zarządzającego; częściowo teren pod zabu-

¹⁵ Uchwała Nr 89/VII/07

¹⁶ Uchwała Nr 90/VII/07

¹⁷ Uchwała 347/XXIV/08

¹⁸ Uchwała 354/XXV/08

dowę mieszkaniową (6MN) o przeznaczeniu podstawowym - jednorodzinna zabudowa mieszkaniowa i o przeznaczeniu dopuszczalnym – funkcje usługowe nieuciążliwe.

2.2. *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Płocka w latach 1998-2005* wykazała, iż największe niezgodności pomiędzy ustaleniami *Studium*, a obowiązującymi mpzp dotyczyły: innej funkcji, w tym zamiany terenów rolnych na budownictwo (2 mpzp); zmniejszenia zasięgów terenów o wiodącej funkcji przyrodniczej kosztem terenów budowlanych (6 mpzp); zmiany intensywności zabudowy - zamiana budownictwa rezydenckiego na jednorodzinne (2 mpzp) oraz zamiany budownictwa jednorodzinnego na usługi, budownictwo wielorodzinne (1 mpzp); nieuwzględnienia w *Studium*: przebiegu rurociągu paliwowego relacji Płock-Ostrów Wielkopolski (1 mpzp) oraz podstawowego układu komunikacyjnego (8 mpzp), a także innej klasyfikacji ulic (5 mpzp).

3. NIK zwraca uwagę, że w kontrolowanym okresie Miasto Płock nie dysponowało wieloletnim programem sporządzania planów miejscowych, który zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. winnien być opracowywany w nawiązaniu do ustaleń studium przez organ wykonawczy gminy. Wprawdzie opracowano propozycję wieloletniego programu sporządzania mpzp, w ramach *Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Płocka w latach 1998-2005*, jednakże z uwagi na brak aktualnego *Studium* nie została ona przyjęta (wg postanowień § 2 Zarządzenia Prezydenta Nr 596/07).

Nie opracowano również mpzp dla obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp na podstawie przepisów odrębnych, w tym: obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży pow. 2000 m² oraz obszarów przestrzeni publicznej. *Studium* nie określało ww. obszarów, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 r.*¹⁹, wskazano jako problemy w zakresie gospodarki przestrzennej, m.in. brak mpzp dla obszarów istotnych dla rozwoju miasta oraz niedostosowanie *Studium* do obecnych potrzeb rozwojowych.

4. NIK nie wnosi uwag do prowadzonego w Urzędzie rejestru planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, stosownie do wymogu art. 31 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły 64 wnioski o przystąpienie do sporządzenia mpzp lub o zmianę mpzp, z których 40 (63%) zostało przekazanych wykonawcy całkowitej zmiany *Studium* z uzasadnieniem, iż ich rozpatrzenie będzie możliwe po uchwaleniu

¹⁹ Uchwała Nr 411/XXIX/08 Rady Miasta Płocka z dnia 25 listopada 2008 r.

studium. Stosownie do postanowień art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 oraz art. 245 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁰ (dalej *Kpa*) wnioskodawców informowano o sposobie rozpatrzenia lub czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia przedmiotowych wniosków w terminie do 30 dni od daty ich złożenia we wszystkich 12 (20% z 64) skontrolowanych przypadkach.

5. Prezydent Miasta Płocka prowadził rejestr decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym zgodnie z przepisami *rozporządzenia 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 publicznego*²¹.

Analiza 15 ze 147, wydanych w okresie objętym kontrolą, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dotyczących nowych inwestycji) wykazała, że decyzje określały warunki wymienione w art. 54 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. i art. 107 *Kpa*, a przy ich wydawaniu przestrzegano zasad określonych w art. 51 i 53 ww. ustawy oraz w art. 106 *Kpa*.

Kontrola 14 z 71 postępowań dotyczących decyzji o warunkach zabudowy oraz 4 z 20 postępowań dotyczących decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (wydanych na terenach zalewowych), wykazała, że we wszystkich ww. postępowaniach uzyskano pozytywną opinię Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na podstawie art. 79 ust. 2 i art. 84 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*.²²

Prezydent Miasta Płocka, na podstawie z art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. powoływał (trzykrotnie) Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną i każdorazowo ustalał w drodze regulaminu jej organizację i tryb działania. Członkowie tej Komisji zostali zarekomendowani zgodnie z art. 8 ust. 6 ww. ustawy przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dokończenie prac nad zmianą *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Płocka*
2. Opracowanie wieloletniego programu sporządzania mpzp.

²⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej *kpa*

²¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

²² Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

3. Sporządzenie mpzp dla obszarów, dla których obowiązkowe jest ich sporządzenie na podstawie przepisów odrębnych.
4. Opracowywanie mpzp zgodnie z ustaleniami *Studium*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje od Pana Prezydenta w terminie 21 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 nie podjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.