



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 24 lutego 2010 r.

**Pan
Rafał Dutkiewicz
Prezydent Wrocławia**

P/09/195
LWR-410-39 -01/2009

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 we Wrocławiu skontrolowała funkcjonowanie Urzędu Miejskiego Wrocławia w zakresie zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych w latach 2006 – 2009 (do 30 września).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu Miejskiego Wrocławia w zakresie zapewnienia warunków do prawidłowego funkcjonowania ogrodów działkowych, pomimo stwierdzonych uchybień.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. Na terenie Wrocławia wg stanu na 30 września 2009 r. funkcjonowało 159 rodzinnych ogrodów działkowych (rod), które obejmowały obszar 1.426,86 ha, tj. 4,87 % powierzchni miasta. Ogrody te zostały utworzone w latach 1920 - 1990 i przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych² były zarejestrowane w Polskim Związku Działkowców (PZD), jako pracownicze ogrody działkowe. Urząd nie dysponował dokumentami odnoszącymi się zarówno do dat utworzenia, jak też sposobu wyznaczenia

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

² Dz. U. Nr 169, poz.1419 ze zm.

gruntów pod tej ogrody, a przy rozstrzyganiu spraw dotyczących rod korzystał z wykazu ogrodów przekazanego z PZD, weryfikowanego w oparciu o dokumenty z innych źródeł. W badanym okresie, tj. w latach 2006 – 2009 (do 30 września), Miasto nie przekazywało na rzecz PZD gruntów pod nowe ogrody. Nie stwierdzono również w tym okresie przypadków roszczeń osób trzecich do nieruchomości należących do Miasta zajętych przez ogrody.

Aktualnie obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp) obejmowały 441,02 ha ogrodów, tj. 30,9% łącznej ich powierzchni, w tym tylko 90,90 ha dotyczyło terenów z dopuszczeniem wykorzystania pod rod. Niewielka ilość ogrodów działkowych uwzględnionych w mpzp wynikała z faktu, iż obszary ogrodów działkowych były obejmowane opracowaniem mpzp głównie w przypadkach, gdy znajdowały się w pobliżu obszarów zamierzonych inwestycji i uzasadnione było włączenie ich do granic opracowań. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Architektury i Rozwoju Urzędu *„na większej części obszaru ogrodów działkowych we Wrocławiu w najbliższym czasie nie planuje się, ani nie oczekuje się zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z czym nie ma żadnej potrzeby obejmowania ich planami”*.

Założenia polityki przestrzennej Wrocławia zakładają sytuowanie ogrodów w strefie obrzeżnej miasta oraz w zespołach urbanistycznych określonych w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia” jako zespoły zielone, nadrzeczne i rekreacyjne. Przy opracowywaniu mpzp obejmujących zespoły urbanistyczne, wprowadzano regulacje umożliwiające założenie nowych ogrodów działkowych lub przeniesienie likwidowanych, bądź utrzymanie ogrodów już funkcjonujących.

2. Nie w pełni uregulowany był stan prawny gruntów zajmowanych pod rod, a dane rejestrowe PZD różniły się istotnie od danych Wydziału Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa Urzędu. Według danych Urzędu PZD władał w oparciu o umowy użytkowania wieczystego gruntami o powierzchni 638,59 ha i użytkował na podstawie decyzji administracyjnych grunty o powierzchni 113,82 ha oraz bez tytułu prawnego grunty o powierzchni 386,66 ha.

Natomiast według ewidencji PZD tereny pod ogrodami działkowymi o powierzchni 783,06 ha użytkowane były na podstawie umów użytkowania wieczystego, 412,78 ha w oparciu o decyzje administracyjne, a 231,89 ha pozostawało w użytkowaniu bez tytułu prawnego.

NIK zauważył, że brak uzgodnionych danych ewidencyjnych odnoszących się do powierzchni i formy władania ogrodów działkowych może prowadzić do sytuacji spornych w przypadkach zbywania nieruchomości należących do Gminy, a pozostających we władaniu PZD. Przypadek taki miał miejsce w 2006 r. przy zawarciu umowy zamiany działek między

Gminą Wrocław i osobą trzecią, w której nie uwzględniono, że na części działki należącej do Gminy znajduje się ogród działkowy o powierzchni 0,9354 ha, który według rejestrów PZD od 40 lat funkcjonuje w ramach ROD „Magnolia”. Powyższa nieruchomość nie posiadała urządzonej księgi wieczystej, a w ewidencji gruntów PZD nie był wpisany jako użytkownik.

3. NIK nie wnosi uwag do przeprowadzonych likwidacji ogrodów działkowych. W badanym okresie na terenie Wrocławia zlikwidowano część działek w 13 rodzinnych ogrodach działkowych o łącznej powierzchni 24,13 ha, w tym w 9 ogrodach działki o powierzchni 22,39 ha na wniosek Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych Autostrad oraz w 4 o powierzchni 1,74 ha na rzecz Gminy Wrocław. Tereny po zlikwidowanych ogrodach zostały wykorzystane na realizację inwestycji celu publicznego (drogowe oraz budowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej). Likwidacje zostały przeprowadzone z zachowaniem przepisów art. 17 i 18 ustawy o rod, po uzyskaniu zgody Krajowej Rady PZD i w okresie po zakończeniu wegetacji roślin. PZD odstąpił od wymogu zapewnienia nieruchomości zamiennych w zamian za zlikwidowane ogródki, w związku z możliwością przeniesienia działkowców na inne wolne działki. Z tytułu rekompensat i odszkodowań wypłaconych w związku z likwidacją ogrodów działkowych Gmina poniosła wydatki w wysokości 530,7 tys. zł na rzecz Polskiego Związku Działkowców oraz 679,1 tys. zł na rzecz działkowców użytkujących likwidowane działki.

4. W badanym okresie Gmina Wrocław nie pokrywała żadnych kosztów związanych z eksploatacją rodzinnych ogrodów działkowych, nie przekazywała środków na finansowanie działalności statutowej, jak również nie dotowała PZD z gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Nie były też realizowane zadania związane z doprowadzaniem przyłączy energetycznych oraz zaopatrzenia ogrodów w wodę m.in. ze względu na nieutworzenie nowych ogrodów i nie zgłaszania takich potrzeb przez PZD w odniesieniu do ogrodów już istniejących. Jako zadania odrębne nie były też prowadzone prace w zakresie zapewnienia dróg dojazdowych do ogrodów działkowych, przy czym jednostka Gminy Wrocław - Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w ramach wykonywania prac związanych z budową, remontami i utrzymaniem układu komunikacyjnego zapewniała dojazd do różnych obiektów publicznych, w tym również do ogródków działkowych.

Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta przeprowadzał kontrole ogrodów działkowych pod kątem ich wyposażenia w urządzenia do gromadzenia odpadów komunalnych, którymi od 2006 r. objęto 40 ogrodów, a także kontrole prawidłowości użytkowania zbiorników bezodpływowych, a wnioski pokontrolne kierowane były do Okręgowego Zarządu PZD.

Straż Miejska Wrocławia odnotowała w latach 2006-2009 (do 30 września) ogółem 896 przypadków interwencji na terenie działek lub ich najbliższego otoczenia w związku ze zgłoszeniami dotyczącymi m.in. kradzieży elementów metalowych i płodów rolnych, włamań do altan, przebywania osób bezdomnych bądź młodzieży zakłócających spójność i porządek publiczny. W ramach przestrzegania ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ były przeprowadzane kontrole Zarządów poszczególnych ogrodów pod kątem posiadania umów na wywóz nieczystości oraz kontrole częstotliwości wywozu nieczystości przez wyspecjalizowane firmy.

5. Postępowania kontrolne przeprowadzone, w trakcie kontroli NIK, przez inspektorów Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia na obszarze 7 rod ujawniły na terenie 6 z nich występowanie obiektów odbiegających parametrami od normatywów określonych przepisami Prawa budowlanego⁴, w tym m.in. 35 budynków o powierzchni zabudowy od 30 m² do 100 m², przy dopuszczalnej 25 m². Najwięcej obiektów kubaturowych przekraczających obowiązujące parametry, tj. 24 ujawniono na terenie ROD „Zacisze”. Do obiektów tych doprowadzona była woda pitna oraz energia elektryczna. W przedmiotowych sprawach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia wszczął postępowanie administracyjne co do zgodności wykonania wskazanych obiektów z przepisami Prawa budowlanego.

6. Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że na terenie ROD „Zacisze” zameldowano w latach 1965-2006 na pobyt stały 39 osób. Stosownie do uregulowań art. 13 ust. 4 ustawy o rod działka w ogrodzie działkowym przeznaczona jest do zaspakajania potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodniczych, z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych i wykonywania działalności gospodarczej.

Pracownicy Urzędu nie sprawdzali warunków bezpieczeństwa pożarowego, zdrowotnego, higieniczno – sanitarnego oraz ochrony środowiska obiektów w których dokonano meldunków. Decydując o zameldowaniu lub odmowie zameldowania w tych przypadkach Urząd kierował się przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁵ i wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego, według których organ meldunkowy nie ma obowiązku dokonywania oceny czy określony obiekt budowlany nadaje się na miejsce pobytu ludzi w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego i uzależnienie od tej oceny

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008

⁴ ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

możliwości zameldowania. Ponadto pracownicy Wydziału Kontroli Urzędu nie posiadają uprawnień do kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, gdyż zgodnie z przepisami Prawa budowlanego należy to do kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

W okresie objętym kontrolą mieszkańcy budynków znajdujących się na terenie ogrodu „Zacisze” opodatkowali użytkowane budynki podatkiem od nieruchomości w łącznej kwocie 2.613 zł.

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

- 1. Podjęcie działań w celu uzgodnienia danych ewidencyjnych dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych zawartych w ewidencji gruntów, dokumentacji Wydziału Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa Urzędu Miejskiego Wrocławia z danymi jakimi dysponuje Polski Związek Działkowców.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta w terminie 1 miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu, 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.