



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 17 sierpnia 2010 r.

**Pan
Roman Pogorzelec
Burmistrz Miasta Żary**

LZG- 4101-01-01/2010, 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 Zielonej Górze skontrolowała Urząd Miejski w Żarach, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie realizacji przez gminę Żary o statusie miejskim (Miasto) zadań dotyczących 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 kontroli podpisanym 19 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności zaktualizowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium), dokonanie okresowej analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta oraz opracowanie wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Nieprawidłowości dotyczyły natomiast przewlekłości działań w zakresie tworzenia mpzp dla terenów przy ul. Serbskiej, nieterminowego wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz prowadzenia rejestrów wydanych decyzji niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

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

1. Studium uchwalone zostało przez Radę Miejską w 1999 r.², a w 2006 r. dokonano jego aktualizacji³. Przystępując do zmiany Studium, przeprowadzono ocenę jego aktualności, wymaganą przepisami art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴, poprzez analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta, która została pozytywnie zaopiniowana przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (MKUA). Zmiany dotyczyły w szczególności przyjęcia zadań wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubuskiego⁵ oraz wyznaczenia obszaru rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². W Studium określono również obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, które według stanu na 30 czerwca 2010 r. były aktualne.

Pozytywnie należy ocenić dokonanie przez Pana Burmistrza w kwietniu 2010 r. analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i po uzyskaniu opinii MKUA przekazanie wyników analiz Radzie Miejskiej, która w dniu 26 czerwca 2010 r. podjęła uchwałę w sprawie aktualności Studium oraz mpzp. Powyższe działania organów Miasta czyniły zadość wymaganiom określonym w przepisie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Uwzględniając specyfikę położenia i charakter Miasta (gmina miejska, bliskość granicy), atrakcyjność terenów położonych na jej obszarze, zapotrzebowanie na tereny pod budownictwo wielorodzinne, usługi oraz realizację inwestycji przemysłowych, jak również założenia Studium w zakresie wskazania terenów do opracowania mpzp, NIK ocenia jako niezadowolający stan pokrycia Miasta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Według stanu na 30 czerwca 2010 r. na obszarze Miasta obowiązywało ogółem dziewięć mpzp, obejmujących swoim zasięgiem 749 ha, co stanowiło 22,5% ogólnej powierzchni Miasta (3.324 ha). Spośród wskazanych w Studium pięciu lokalizacji do opracowania mpzp plany sporządzono dla dwóch lokalizacji, jeden jest w trakcie sporządzania (dla ul. Serbskiej), a termin opracowania dwóch pozostałych planów (dla ul. Wieniawskiego - Czerwonego Krzyża - Piastowskiej oraz dla terenu Zielony Las) został w wieloletnim programie sporządzania mpzp określony odpowiednio na lata 2011-2012 oraz 2012-2014.

² Uchwała Nr XIII/74/99 z dnia 25 listopada 1999 r.

³ Uchwała Nr XXXVIII/27/2006 z dnia 27 kwietnia 2006 r.

⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵ *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego* – uchwała Nr XXXVII/272/2002 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 2 października 2002 r.

Brak mpzp dla terenów o walorach inwestycyjnych może utrudniać realizację zamierzeń inwestycyjnych i zniechęcać potencjalnych inwestorów, bowiem procedura uzyskania pozwoleń na budowę w sytuacji braku planu jest dłuższa i bardziej skomplikowana, niż w przypadku, gdy zezwolenia wydawane są na podstawie planu. Zaniechania w tym zakresie mogą także skutecznie utrudnić korzystanie ze środków pomocowych, z uwagi na wymóg UE zgodności zamierzeń inwestycyjnych dofinansowywanych ze środków unijnych z ustaleniami miejscowych planów. Ponadto brak mpzp może prowadzić do nadmiernej uznaniowości i dowolności przy kształtowaniu ładu przestrzennego w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych, a tym samym sprzyjać mechanizmom korupcyjnym.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że organy Miasta dostrzegają potrzebę przystąpienia do opracowania kolejnych mpzp w celu stworzenia właściwych warunków rozwoju Miasta, co znalazło odzwierciedlenie w uchwale Rady Miejskiej w sprawie aktualności Studium i mpzp. Pozytywnie należy także ocenić opracowanie wieloletniego programu sporządzania mpzp, który racjonalizuje proces uchwalania planów miejscowych i sprzyja skuteczności działań w tym zakresie.

3. W okresie objętym kontrolą uchwalono dwa mpzp⁶ na obszar o łącznej powierzchni 191 ha, a tym samym wskaźnik pokrycia Miasta postanowieniami mpzp wzrósł z 16,8% (stan na 31.12.2006 r.) do 22,5% (stan na 30.06.2010 r.). Ponadto w 2009 r. podjęto uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp centrum Miasta o powierzchni 183 ha⁷ (planowane zakończenie prac na 20.07.2011 r.).

Każdy z przyjętych mpzp był zgodny z ustaleniami Studium, a koszty ich sporządzenia w łącznej kwocie 182,5 tys. zł obciążały w całości budżet Miasta, co było zgodne z przepisem art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W sposób prawidłowy prowadzono również, wymagane przepisem art. 31 ust. 1 ww. ustawy, rejestry planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę.

Negatywna ocena NIK dotyczy przewlekłości działań w zakresie tworzenia mpzp dla terenów przy ul. Serbskiej (318 ha). Wymóg uchwalenia tego planu wynikał z zapisów Studium, a termin jego sporządzenia wyznaczono na rok 2007.

⁶ Mpzp terenów przy ul. Leśnej i Komuny Paryskiej obejmujący obszar 98,0 ha – uchwała Nr XIX/116/08 z 12 czerwca 2008 r. oraz mpzp terenów przy ul. Lelewela, Wojska Polskiego, Grunwaldzkiej, Powstańców Wielkopolskich i Pułaskiego obejmujący obszar 93,0 ha - uchwała z 18 czerwca 2009 r.

⁷ Uchwała Nr XXIX/98/09 z dnia 30 kwietnia 2009 r.

Mimo upływu 4,5 rocznego okresu od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu⁸ nie został on uchwalony. Na przewlekłość⁹ sporządzania planu wpłynęły w szczególności: błędne zapisy w umowie na wykonanie projektu mpzp¹⁰, nieprzestrzeganie warunków tej umowy¹¹, zaniedbania zastępcy naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Architektury wyznaczonego na koordynatora umowy¹², opieszale dokonywanie uzgodnień z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad¹³ i z Marszałkiem Województwa Lubuskiego¹⁴ oraz nierozstrzygnięty spór wokół przyjętego w projekcie planu sposobu zagospodarowania terenu przy fabryce „Spomasz”. Konsekwencją powyższych zaniedbań była m.in. dezaktualizacja zebranej dokumentacji, konieczność zawarcia nowej umowy na opracowanie projektu mpzp, a przede wszystkim ograniczenia w możliwości zagospodarowania terenów o walorach inwestycyjnych. Wydatki na ten projekt w latach 2007-2010 (I połowa) wyniosły 73.200 zł brutto.

Należy podkreślić, że wbrew przepisowi art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵, umowy dotyczące zlecenia opracowań planistycznych były zawierane bez wymaganej kontrasygnaty Skarbnika¹⁶.

4. W związku z niskim stopniem pokrycia obszaru Miasta planami miejscowymi, ustalanie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy odbywało się w znacznej mierze w drodze indywidualnych aktów administracyjnych – 784 decyzji o warunkach zabudowy oraz 188 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

⁸ Uchwała Nr XXXIV/82/05 z dnia 29 grudnia 2005 r.

⁹ W latach 2004-2010 (I połowa) uchwalono 3 mpzp, których opracowanie trwało od 17 do 20 miesięcy.

¹⁰ W umowie z dnia 5 maja 2006 r. obciążono Wykonawcę niektórymi czynnościami, które wg przepisów art. 17 ustawy opzp należą do obowiązków burmistrza, w tym przede wszystkim uzgadnianie projektu planu i uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, oraz określono nierealne terminy realizacji I i II etapu prac.

¹¹ W dniu 16 maja 2008 r. dokonano wypłaty za I etap prac w kwocie 24.400 zł (40% kwoty umownej), mimo że termin jej sporządzenia minął 15 sierpnia 2006 r., a otrzymana dokumentacja była niekompletna.

¹² W tym m.in.: brak dokumentowania spotkań służbowych, odbiór sporządzonych opracowań mimo ich niekompletności, zaniechanie przedłożenia Burmistrzowi do zatwierdzenia wykazu wniosków dotyczących tego planu.

¹³ Dyrektor Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze uzgodnił projekt mpzp po upływie ponad 13 miesięcy od wystąpienia o uzgodnienie, przy czym Urząd nie był zawiadamiany o przyczynach zwłoki oraz nie podejmował prawem przewidzianych działań w celu wcześniejszego uzyskania uzgodnienia – art. 25 ust. 2 ustawy opzp, art. 37 § 1 Kpa.

¹⁴ Marszałek Województwa Lubuskiego wydał uzgodnienie po upływie ponad 13 miesięcy od daty wystąpienia o uzgodnienie, głównie z powodu niekompletności wniosku (brak opinii izby rolniczej).

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁶ Dotyczyło to umowy zawartej w dniu 07.09.2009 r. z „Atelier-Projekt” w Zielonej Górze na sporządzenie projektu mpzp terenów przy ul. Serbskiej oraz umowy z dnia 10.08.2009 r. na wykonanie mapy centrum Miasta do celów planistycznych.

Badanie 20 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (10,6% wydanych), które dotyczyły głównie budowy i rozbudowy sieci energetycznej, gazowej i wodno-kanalizacyjnej wykazało, że decyzje poprzedzone były analizą warunków oraz zasad zagospodarowania i zabudowy terenu oraz spełniały wymogi art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 107 Kpa. Projekty decyzji były sporządzone przez uprawnionych architektów, przy czym w dwóch przypadkach na decyzjach brakowało pieczętki i podpisu architekta. W sześciu przypadkach brakowało obwieszczenia burmistrza o wszczęciu, bądź o zakończeniu postępowania, co stanowiło naruszenie przepisu art. 53 ust. 1 ww. ustawy.

Negatywnie należy ocenić nieprzestrzeganie przewidzianych w Kpa terminów wydawania decyzji. W 13 przypadkach decyzje zostały wydane w terminie powyżej 2 miesięcy od daty złożenia wniosku, przy czym w jednym przypadku postępowanie wszczęto dopiero po upływie ponad 3 miesięcy od złożenia wniosku. Urząd nie zawiadamiał również stron o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie przepisu art. 36 § 1 Kpa.

Wydane decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie były ewidencjonowane w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁷. Rejestry przedmiotowych decyzji nie zawierały bowiem zapisów dotyczących nazwy organu prowadzącego rejestr, streszczenia ustaleń decyzji, wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji oraz kolumny dotyczącej uwag.

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Architektury, stwierdzone nieprawidłowości spowodowane były przeoczeniem wynikającym z dużego obciążenia pracowników obowiązkami służbowymi.

5. Pozytywna ocena NIK dotyczy sposobu funkcjonowania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Stosownie do przepisu art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powołana została Komisja, w skład której wchodziły osoby związane bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, a 4 spośród 7 członków Komisji rekomendowały branżowe stowarzyszenia. Projekt każdego z mpzp przyjętych w okresie objętym kontrolą oraz zmiany Studium zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję.

¹⁷ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie efektywnych działań w sprawie uchwalenia mpzp terenów przy ul. Serbskiej.
2. Ewidencjonowanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.
3. Terminowe wydawanie decyzji administracyjnych, a w przypadku niezłatwienia sprawy w wymaganym terminie - informowanie stron postępowania o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 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 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa