



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 31 sierpnia 2010 r.

**Pan  
Marcin Jabłoński  
Marszałek Województwa Lubuskiego**

LZG-4101-01-03/2010, P/10/110

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze w zakresie realizacji zadań dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego województwa w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 lipca 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania organów samorządu województwa na rzecz aktualizacji kluczowych dokumentów planistycznych dla kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego w województwie, tj. Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego oraz Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego.**

1. Obowiązująca od 2005 r. Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego nie została dostosowana do wymagań określonych w art. 11 ust. 1d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>1</sup>, wbrew obowiązkowi określonemu w przepisie art. 7 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności<sup>2</sup>. Wymóg aktualizacji Strategii wynikał m.in. z konieczności dostosowania jej zapisów do Strategii Rozwoju Kraju przyjętej przez Radę

<sup>1</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1950 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 216, poz. 1370

Ministrów w 2006 r. Przyczyną zwłoki w aktualizacji Strategii, według wyjaśnień głównego specjalisty ds. programowania strategicznego, były trwające na szczęblu Rady Ministrów prace nad sporządzeniem, bądź aktualizacją krajowych dokumentów planistycznych, mających wpływ na treść Strategii. Dopiero w dniu 1 lutego 2010 r. Sejmik Województwa Lubuskiego przyjął uchwałę w sprawie przyjęcia zasad, trybu i harmonogramu opracowania aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego, którą jednak Wojewoda Lubuski uchylił z uwagi na *nieuwzględnienie trybu i zasad współpracy z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, szczególnie z wojewodą, innymi województwami, organizacjami pozarządowymi oraz szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi*, tj. naruszenie art. 12a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Kolejną uchwałę w tym zakresie Sejmik Województwa Lubuskiego podjął 30 marca 2010 r., a termin zakończenia prac i przyjęcia nowej Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, przewidziano na drugi kwartał 2011 r.

**2.** Krytyczna ocena NIK dotyczy zaniedbań w sprawie zapewnienia aktualności Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego (PZPWL), niezbędnego dla kształtowania polityki przestrzennej województwa. Obowiązujący od października 2002 r. PZPWL nie został zaktualizowany, pomimo wystąpienia szeregu czynników i uwarunkowań mających wpływ na jego zapisy, w tym m.in.: zmian regulacji prawnych oraz planów i koncepcji odnoszących się do problematyki zagospodarowania przestrzennego<sup>3</sup>.

Już w maju 2006 r., po przeprowadzeniu okresowej oceny, o której mowa w art. 45 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4</sup>, sformułowano szereg wniosków i uwag do założonej struktury przestrzennej województwa lubuskiego w zakresie infrastruktury społeczno-gospodarczej, ochrony środowiska przyrodniczego, zasobów kulturowych i infrastruktury technicznej. W konkluzji stwierdzono, że zmiana PZPWL jest niezbędna. Również Wojewódzka Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (WKUA) wydała jednoznaczny opinię o konieczności jego aktualizacji.

---

<sup>3</sup> Po dacie przyjęcia Planu stały się obowiązujące m.in.: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2007-2013, Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2015, Strategia Województwa Lubuskiego. Aktualizacja z horyzontem czasowym do 2020 r., Lubuska Regionalna Strategia Innowacji oraz nowe uwarunkowania prawne wynikające z przystąpienia Polski do UE.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

Wprawdzie Samorząd Województwa podejmował działania w zakresie uaktualnienia PZPWL, to jednak czynił to nieumiejętnie i opieszale. Dopiero w marcu 2007 r. Sejmik Województwa Lubuskiego podjął uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany PZPWL<sup>5</sup>, a wszczęcie zamówienia publicznego na sporządzenie tego opracowania nastąpiło po kolejnych 16 miesiącach. W konsekwencji dopiero 29 sierpnia 2008 r. (tj. po prawie 2,5 roku od podjęcia ww. uchwały) zawarto umowę z *Biurem Urbanistyczno-Architektonicznym E. K-W* z siedzibą w Poznaniu na sporządzenie opracowania.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób realizacji ww. umowy. Zgodnie z jej treścią, zadanie miało być realizowane w siedmiu etapach, w terminie do 30 czerwca 2010 r., za cenę 597.800 zł. Materiały, stanowiące efekt pracy wykonanej w ramach pięciu kolejnych etapów zadania, odebrał dyrektor Biura Planowania Przestrzennego Ryszard Polus. Osoba ta, odpowiedzialna za prawidłową realizację prac w zakresie przedmiotu umowy, a zarazem uprawniona do podpisywania protokołów zdawczo-odbiorczych, potwierdziła poprawność oraz kompletność materiałów dostarczonych przez wykonawcę, pomimo iż przedkładane opracowania dotknięte były szeregiem wad bądź braków. Wadliwość otrzymanych materiałów została stwierdzona dopiero po szóstym etapie prac i potwierdzona w opinii WKUA z 28 września 2009 r., tj. po zapłacie przez województwo kwoty 414.800 zł za zrealizowane dotychczas etapy zamówienia.

W ocenie NIK, jeżeli ocena poprawności dostarczanych materiałów cząstkowych (z poszczególnych etapów) była utrudniona bądź niemożliwa, należało sformułować umowę w taki sposób, aby zapłata mogła nastąpić po realizacji takiego zakresu prac, którego kompleksowa ocena pod względem formalnym i merytoryczna wykluczyła możliwość odbioru prac dotkniętych wadami. Jeśli natomiast ocena cząstkowa była możliwa, należało uważniej weryfikować materiał dostarczany po każdym etapie i wzywać wykonawcę do usunięcia wad (co zrealizowano częściowo w przypadku drugiego etapu prac), a w razie opóźnień – wzywać do zapłaty kary umownej z tego tytułu.

Konsekwencją wadliwego wykonywania zlecenia przez *Biuro Urbanistyczno-Architektoniczne E. K-W* było odstąpienie przez Pana Marszałka od umowy z tym wykonawcą i zawarcie w dniu 16 czerwca 2010 r. umowy z firmą *Atelier-Projekt* na kontynuację prac nad zmianą planu, obejmującej wniesienie poprawek i uzupełnień do dotychczas opracowanej części tekstowej i graficznej projektu. Cena wykonania poprawek

---

<sup>5</sup> Nr VI/59/07

wyniosła 252 tys. zł (I etap) z całkowitej kwoty umownego wynagrodzenia w wysokości 360 tys. zł. Realizacja umowy ma nastąpić w terminie do 31 grudnia 2010 r.

Pomimo iż województwo poniesie dodatkowe koszty związane z opracowaniem PZPWL dotychczas nie wystąpiono z roszczeniami wobec *Biura Urbanistyczno-Architektonicznego E. K-W* z tytułu niewykonania, bądź nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Pan Marszałek podjęcie działań uzależnił od zwrotu przez wykonawcę przekazanych materiałów oraz wskazał na 2-letni termin przedawnienia roszczeń. Jednak, jak ustalono w toku kontroli, wszystkie materiały wykonawca zwrócił do Urzędu już 11 marca 2010 r., a nieuzasadnione odwlekanie przysługujących województwu roszczeń może spowodować zmianę sytuacji prawno-ekonomicznej wykonawcy i utrudnić wyegzekwowanie należności.

Zastrzeżenia NIK dotyczą sposobu przeprowadzenia zamówienia publicznego, w wyniku którego wybrano firmę *Atelier Projekt* na wykonawcę prac nad zmianą planu. Zdaniem NIK, nie wystąpiły przesłanki z art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> (ustawa Pzp), uzasadniające zastosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia, bowiem w tym przypadku nie mogło być mowy o istnieniu „pilnej potrzeby”, której „nie można było przewidzieć”, zwłaszcza, że od momentu odstąpienia od umowy do czasu skierowania zaproszeń do negocjacji minęły niemal cztery miesiące. Ponadto, choć na rynku funkcjonowało wiele podmiotów realizujących tego rodzaju zamówienia, zaproszenia do negocjacji skierowano jedynie do dwóch, co było niezgodne z art. 63 ust. 3 ustawy Pzp.

Należy podkreślić, że Zarząd nie przeprowadził okresowej oceny PZPWL w trakcie obecnej kadencji Sejmiku Województwa Lubuskiego, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 45 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyjaśniając powyższe zaniechanie Pan Marszałek podał, że nie widział takiej potrzeby z uwagi na opracowywany projekt zmiany planu.

**3.** W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa Lubuskiego prowadził i kształtował politykę przestrzenną w województwie m.in. poprzez uzgadnianie z organami gmin projektów (zmian) studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wydano łącznie 40 gminom 50 postanowień o uzgodnieniu projektu studium, bądź zmiany studium i jedno postanowienie o niezgodnieniu projektu zmiany studium. Ponadto wydano 64 gminom 300 postanowień o uzgodnieniu miejscowych planów zagospodarowania

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

przestrzennego. W dwóch przypadkach, obok wydanych postanowień sformułowano uwagi, które gminy zrealizowały, jednak Urząd nie monitorował ich wykonania, bowiem - jak wyjaśnił dyrektor Biura - *uwagi były zawarte w pismach przewodnich i nie stanowiły treści uzgodnień, miały charakter postulatywny, (...) a Biuro nie miało ustawowego obowiązku monitorowania realizacji uwag.*

4. Marszałek Województwa prowadził rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, stosownie do wymogu określonego w art. 57 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zgodnie z obowiązującym wzorem<sup>7</sup>. Do rejestru wpisano łącznie 161 decyzji, które dotyczyły głównie inwestycji związanych z telefonią (45,4 %). Uwagi NIK dotyczą znaczącej różnicy, jaka występuje pomiędzy liczbą projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, które trafiły do Marszałka celem uzgodnienia, a liczbą decyzji, które zostały wpisane do rejestru<sup>8</sup>. Decyzje uzgodnione stanowiły jedynie ok. 14% ogółu decyzji wpisanych do rejestru. Pytany o przyczyny wystąpienia różnicy dyrektor Biura wskazał na możliwość niedopełnienia przez gminy obowiązku wynikającego z art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, brak takiego obowiązku w związku z niewystąpieniem sytuacji, o której mowa w art. 53 ust. 4 pkt 10a cyt. ustawy oraz trudności związane z prawidłową klasyfikacją decyzji, które z uwagi na brak precyzyjnych kryteriów pozwalających wyodrębnić inwestycje o charakterze krajowym i wojewódzkim od pozostałych, mogły spowodować błędny wpis do rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego niemających charakteru krajowego lub wojewódzkiego.

5. Marszałek Województwa Lubuskiego, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w marcu 2004 r. powołał Wojewódzką Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną jako organ doradczy, ustalił jej skład osobowy oraz organizację i tryb jej działania. Komisja składała się z osób posiadających wykształcenie i przygotowanie fachowe, związane bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, w tym co najmniej połowa osób została rekomendowana przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe, co było zgodne z art. 8 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Efektem działań Komisji było m.in. zgłoszenie we wrześniu 2009 r. szeregu uwag do projektu „Zmiany PZPWL”.

---

<sup>7</sup> Określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385).

<sup>8</sup> 138 pozycji

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

1. Aktualizację dokumentów planistycznych niezbędnych dla prawidłowego kształtowania polityki przestrzennej w województwie, tj. Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego oraz Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego.
2. Podjęcie działań wobec *Biura Urbanistyczno-Architektonicznego E. K-W* w związku z nienależytym wykonaniem przedmiotu umowy z dnia 29 sierpnia 2008 r., celem wyegzekwowania przysługujących województwu roszczeń.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, 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 Marszałkowi 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat

3. aa