



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 9 sierpnia 2010 r.

**Pan  
Jarosław Dykiel  
Wójt Gminy Nowa Sól**

LZG- 4101-01-04/2010, P/10/110

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 Gminy w Nowej Soli w zakresie realizacji przez gminę Nowa Sól o statusie wiejskim 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 5 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność organów Gminy w kontrolowanym zakresie. Stwierdzone zaniedbania dotyczyły w szczególności zaniechania aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nieuprawnionego finansowania zmian w dokumentach planistycznych środkami pozabudżetowymi, niedokonania analizy i oceny aktualności studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także nieopracowania wieloletniego programu sporządzania tych planów.**

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedokonanie przez władze Gminy aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, kluczowego dokumentu dla określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. W kontrolowanym okresie na terenie Gminy obowiązywało Studium z 2000 r., opracowane w oparciu o przepisy nieobowiązującej już

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>. Pomimo wystąpienia szeregu czynników i uwarunkowań mających wpływ na jego zapisy, poza pojedynczą, wycinkową zmianą z 2009 r.<sup>3</sup>, Studium nie było aktualizowane. W szczególności nie uwzględniało ono zmiany stanu prawnego dokonanego po dacie jego przyjęcia, w tym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4</sup>, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>5</sup> oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>6</sup>. Już po uchwaleniu Studium przyjęto strategię rozwoju województwa<sup>7</sup> oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a ich ustalenia, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinny być uwzględniane w zapisach Studium. Ponadto w Studium nie określono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym oraz ponadlokalnym, co stanowiło naruszenie przepisu art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 ww. ustawy.

W konsekwencji powyższych zaniedbań Gmina nie dysponuje skutecznym narzędziem do kształtowania polityki przestrzennej na swoim terenie, w tym zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

**2.** Negatywna ocena NIK dotyczy również niewypełnienia przez Pana Wójta obowiązków w zakresie dokonywania okresowych ocen i analiz aktualności zapisów Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), stosownie do wymogów określonych w przepisie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Konsekwencją powyższego było niewywiązanie się z obowiązku przedłożenia Radzie Gminy wyników ww. analiz, a tym samym pozbawienie Rady możliwości podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów, a w przypadku uznania ich za nieaktualne - wszczęcia procedury ich aktualizacji. Ponadto, wbrew obowiązkowi określonymu w przepisie art. 32 ust. 1 ww. ustawy, nie opracowano wieloletnich programów sporządzania mpzp. Wskutek powyższych zaniedbań organy Gminy nie posiadały wiedzy w zakresie aktualności posiadanych dokumentów planistycznych, niezbędnej do kształtowania ładu przestrzennego, oraz narzędzi – wieloletnich programów sporządzania mpzp, które zracjonalizowałyby proces uchwalenia planów miejscowych i poprawiłyby skuteczność działań w tym zakresie.

---

<sup>2</sup> 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)

<sup>3</sup> Uchwała Nr XXXIII/175/09 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 24 czerwca 2009 r.

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

<sup>7</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego z dnia 6 marca 2000 r., zmieniona Strategią Rozwoju Województwa Lubuskiego - Aktualizacja z horyzontem czasowym do 2020 z dnia 19 grudnia 2005 r.*

3. NIK ocenia jako niezadowalający stan pokrycia obszarów Gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Według stanu na 30 czerwca 2010 r. obowiązywało ogółem 10 mpzp, obejmujących swoim zasięgiem 285,6 ha, co stanowiło zaledwie 1,62% całkowitej powierzchni Gminy (17.621 ha), przy czym w okresie objętym kontrolą weszło w życie 5 mpzp dla obszaru o łącznej powierzchni 67,6 ha, co stanowiło 0,38% całkowitej powierzchni Gminy.

Nieobjęcie miejscowymi planami pozostałej powierzchni Gminy Pan Wójt tłumaczył m.in. specyfiką terenów gminnych (w większości lasy i użytki rolne), wysokimi kosztami sporządzenia mpzp oraz faktem zaspokajania potrzeb inwestorów poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Część ze wskazanych przez Pana Wójta przesłanek i uwarunkowań, uzasadniających odstępowanie od sporządzenia mpzp, ma charakter obiektywny i zasadniczo zasługuje na aprobatę. Jednak nie można zgodzić się ze stanowiskiem o zbyteczności mpzp dla terenów inwestycyjnych w związku z możliwością kształtowania ładu przestrzennego w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Brak mpzp dla terenów o walorach inwestycyjnych może skutecznie zniechęcać potencjalnych inwestorów do inwestowania na terenie Gminy, bowiem w takiej sytuacji procedura uzyskania pozwoleń na budowę jest dłuższa i bardziej skomplikowana niż w przypadku, gdy zezwolenia wydawane są na podstawie planu. Nie bez znaczenie jest również fakt, że zaniechania w tym zakresie mogą skutecznie utrudnić wykorzystanie środków pomocowych, z uwagi na wymóg UE dotyczący zgodności dofinansowania zamierzeń inwestycyjnych z ustaleniami planów. Ponadto brak mpzp może skutkować nadmierną uznaniowością i dowolnością przy kształtowaniu ładu przestrzennego w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych, a tym samym sprzyjać mechanizmom korupcyjnym.

W sposób nierzetelny i niezgodny z wymogami określonymi w przepisie art. 31 ustawy prowadzono rejestr planów miejscowych. Rejestr spełniający wymogi ww. przepisu założono dopiero podczas kontroli NIK.

4. Szczególnie krytycznie należy ocenić praktykę finansowania środkami zainteresowanych inwestorów prac nad sporządzeniem zmiany Studium i mpzp. Działania takie naruszały dyspozycje art. 13 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiące, że koszty sporządzenia studium oraz mpzp lub ich zmian obciążają budżet gminy. Obejmowanie mpzp niewielkich powierzchniowo części Gminy, sporządzanymi dodatkowo na zlecenie oraz koszt konkretnych inwestorów, utrudnia zachowanie ładu przestrzennego i prowadzenie spójnej polityki przestrzennej.

Ponadto kształtowanie zagospodarowania przestrzeni według indywidualnych potrzeb inwestorów finansujących opracowania może prowadzić do marginalizowania potrzeb publicznych.

5. W związku z niskim stopniem pokrycia terenu Gminy planami miejscowymi, ustalenie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy odbywało się w znacznej mierze w drodze indywidualnych aktów administracyjnych – decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W latach 2007-2010 (I połowa) inwestorzy złożyli 365 indywidualnych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a wydane zostały 302 takie decyzje. Ponadto w tym samym okresie złożono 75 wniosków o lokalizację inwestycji celu publicznego oraz wydano 55 decyzji w tym zakresie.

Analiza 20 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (36,4% ogółu decyzji) wykazała, że prawidłowo zawiadamiano strony o toczących się postępowaniach, dokonywano wymaganych uzgodnień z właściwymi organami, a decyzje spełniały warunki określone w przepisie art. 54 ustawy. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w następującym zakresie:

- w 17 przypadkach wydano decyzje mimo niekompletnego wniosku (brak kopii mapy zasadniczej lub katastralnej), co stanowiło naruszenie przepisu art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- kopia żadnej z wydanych decyzji nie została przekazana marszałkowi województwa, co stanowiło naruszenie przepisu art. 57 ust. 4 ustawy.

Analiza 20 decyzji o warunkach zabudowy (6,6% ogółu tych decyzji) wykazała m.in., że decyzje wydawane były na podstawie wniosków spełniających wymagania ustawowe, prawidłowo zawiadamiano strony o toczących się postępowaniach oraz dokonywano wymaganych uzgodnień. Nieprawidłowości dotyczyły natomiast niepodpisania przez osobę uprawnioną analiz architektoniczno-urbanistycznych, stanowiących załącznik do decyzji (3 przypadki) oraz sporządzenia i podpisania przez osobę nieuprawnioną części graficznych tych analiz, co stanowiło naruszenie przepisu art. 60 ust. 4 ustawy. Ponadto w jednej z ww. analiz nie wyznaczono na mapie granic obszaru analizowanego, co było niezgodne treścią § 3 i 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.<sup>8</sup>.

Uwagi NIK dotyczą również przewlekłości prowadzenia ww. postępowania, gdyż 14 spośród 20 badanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (70%) oraz 16 spośród

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).

20 badanych decyzji o warunkach zabudowy (80%) wydano z naruszeniem przepisu art. 35 § 3 Kpa, tj. po upływie 2 miesięcy od dnia wpływu wniosku. W przypadku niezakończonych spraw w terminie Pan Wójt nie zawiadamiał stron o powyższym i nie wskazywał nowych terminów załatwienia spraw, do czego był zobowiązany na podstawie art. 36 § 1 Kpa.

6. Negatywna ocena dotyczy również sposobu prowadzenia rejestrów decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przedmiotowe rejestry prowadzone były niezgodnie ze wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.<sup>9</sup>, a zawarte w nich dane nie w każdym przypadku odzwierciedlały stan faktyczny<sup>10</sup>. Ponadto do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie prowadzono rejestrów decyzji wydanych w 2010 r., co stanowiło naruszenie przepisów art. 57 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przedmiotowe rejestry zostały założone w trakcie kontroli NIK.

7. W Gminie nie powołano organu doradczego, jakim zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 ww. ustawy jest gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna. Natomiast Gmina, zgodnie z art. 8 ust. 4 ww. ustawy, korzystała z usług takich komisji, działających przy Prezydencie Miasta Nowa Sól, na podstawie zawartego porozumienia. Projekty każdego z przyjętych w okresie objętym kontrolą mpzp oraz zmiany Studium zostały pozytywnie zaopiniowane przez tę komisję.

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

1. Aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, niezbędnego dla prawidłowego kształtowania polityki przestrzennej.
2. Dokonywanie analiz i ocen aktualności Studium oraz planów miejscowych w celu przedłożenia ich Radzie, a także opracowanie wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych, zgodnie z wymogiem art. 32 ust.1-2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 130, poz. 1385).

<sup>10</sup> Analiza ww. rejestrów wykazała, że rejestry z 2007 r., 2008 r., 2009 r. nie zawierały nazwy organu prowadzącego te rejestry, w 2 przypadkach nie wpisano do rejestru dat wydania decyzji, w 3 przypadkach w rejestrach tych wpisano inną datę wydania decyzji, niż wynikało to z jej treści, w jednym przypadku nie zamieszczono oznaczenia nieruchomości oraz w jednym przypadku nie wpisano daty wydania decyzji.

3. Zaprzestanie praktyki finansowania opracowań planistycznych (studium i mpzp) przez inwestorów.
4. Wywiązywanie się z obowiązku przekazywania marszałkowi województwa decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, 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 Wójtowi 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 ich rozpatrzenia.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa.