



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 17 sierpnia 2010 r.

**Pan
Bartłomiej Bartczak
Burmistrz Miasta Gubin**

LZG-4101-01-05/2010, 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 Gubinie w zakresie realizacji przez gminę Gubin o statusie miejskim 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 23 lipca 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację zadań w zakresie objętym kontrolą. Stwierdzone zaniedbania dotyczyły w szczególności zaniechania aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium), niedokonania analizy i oceny aktualności Studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), a także nieopracowania wieloletniego programu sporządzania mpzp.

1. Obowiązujące od 1998 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gubin², pomimo wystąpienia szeregu czynników i uwarunkowań mających wpływ na jego zapisy, nie było aktualizowane, poza pojedynczą wycinkową zmianą

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

² Uchwała Nr LV/294/98 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gubin*.

z 2005 r.³. 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 przestrzennym⁴, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵ oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶. Ponadto już po uchwaleniu Studium przyjęto strategię rozwoju województwa⁷ i plan zagospodarowania przestrzennego województwa⁸, a także strategię rozwoju gminy⁹. Ich ustalenia, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinny być uwzględniane w zapisach Studium. W Studium brakowało wielu informacji wymaganych przepisami ww. ustawy¹⁰, były natomiast nieaktualne zapisy, w związku ze zmianami stanu faktycznego, m.in. w zakresie likwidacji na terenie miasta zakładów przemysłowych i jednostek wojskowych.

Niezaktualizowanie Studium, z powodu - jak wyjaśnił Pan Burmistrz - braku środków finansowych na ten cel w budżecie gminy, spowodowało, że gmina nie dysponowała skutecznym narzędziem do kształtowania polityki przestrzennej, w tym zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

2. Negatywna ocena NIK dotyczy również niewypełnienia przez Pana Burmistrza obowiązków w zakresie dokonywania okresowych ocen i analiz aktualności Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co stanowiło naruszenie przepisu art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Konsekwencją powyższego było niewywiązanie się z obowiązku przedłożenia Radzie Miejskiej wyników ww. ocen i analiz, a tym samym pozbawienie Rady możliwości podjęcia uchwały w sprawie aktualności dokumentów planistycznych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne - wszczęcia procedury ich aktualizacji. Ponadto, wbrew obowiązkowi określonemu w przepisie art. 32 ust. 1 ww. ustawy, nie opracowano wieloletnich programów sporządzanie mpzp,

³ Uchwała Nr XXXIV/307/2005 Rady Miejskiej w Gubinie z dnia 29 września 2005 r. w sprawie uchwalenia zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gubin*.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁷ *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.

⁸ *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego* z dnia 2 października 2002 r.

⁹ *Strategia rozwoju miasta Gubin na lata 2001-2010* z dnia 28 grudnia 2000 r.

¹⁰ I tak np.: w Studium nie określono obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² (art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy opiz), obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji, mimo że na terenie Miasta znajdowały się m.in. tereny powojskowe i po byłych zakładach przemysłowych (art. 10 ust. 2 pkt 14 ustawy opizp), obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy opizp).

przez co organy gminy nie posiadały ważnego narzędzia, umożliwiającego zrationalizowanie procesu uchwalenia planów miejscowych i poprawę skuteczność działań w tym zakresie.

3. Uwzględniając specyfikę położenia i charakter gminy (gmina miejska, nadgraniczna), intensywny rozwój zabudowy, atrakcyjność terenów położonych na jej obszarze oraz założenia Studium w zakresie wskazania terenów do opracowania mpzp, NIK ocenia jako niezadowalający stan pokrycia obszarów gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Według stanu na 30 czerwca 2010 r. na obszarze gminy obowiązywało 15 mpzp, obejmujących swoim zasięgiem 354,5 ha, co stanowiło 17,1% ogólnej powierzchni gminy (2.068 ha). Spośród wskazanych w Studium pięciu lokalizacji do opracowania mpzp pod kątem inwestycji mieszkaniowych, opracowano tylko dwa, a spośród trzech lokalizacji do opracowania mpzp pod kątem inwestycji produkcyjno-usługowych opracowano jeden.

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.

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Gubinie podjęła trzy uchwały w sprawie uchwalenia mpzp oraz jedną uchwałę w sprawie zmiany mpzp. Ponadto jeden mpzp jest w trakcie sporządzania, na podstawie uchwały Rady Miejskiej z 29 stycznia 2010 r. (planowane zakończenie prac w maju 2011). Wskutek tych działań wskaźnik pokrycia gminy zapisami mpzp wzrósł z 293,7 ha¹¹ (14,2% całkowitej powierzchni) do 354,5 ha¹² (17,1%).

NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia przez Urząd procedury przyjęcia bądź zmiany ww. mpzp. Każdy z przyjętych mpzp był zgodny z ustaleniami Studium, dopełniono obowiązków wymaganych przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie ogłoszenia/obwieszczenia oraz zawiadomienia właściwych

¹¹ Stan na 31.12.2006 r.

¹² Stan na 30.06.2010 r.

instytucji i organów o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz uzyskano wymagane opinie bądź zgody właściwych organów i instytucji. Koszty sporządzenia mpzp w łącznej kwocie 188,7 tys. zł obciążały w całości budżet gminy, co było zgodne z przepisem art. 21 ust. 1 ww. ustawy. W sposób prawidłowy prowadzono również rejestry planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, wymagane przepisem art. 31 ust. 1 ww. ustawy.

4. 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 o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W latach 2007-2010 (I połowa) inwestorzy złożyli 403 indywidualne wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a wydanych zostało 366 takich decyzji. Ponadto w tym samym okresie złożono 50 wniosków o lokalizację inwestycji celu publicznego oraz wydano 53 decyzje w tym zakresie. Analiza procedury wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego¹³ wykazała, że decyzje wydawano terminowo, po uzyskaniu wymaganych uzgodnień z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a uzgodnień dokonywano w trybie przepisu art. 106 Kpa. Ponadto projekt decyzji każdorazowo sporządzała osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów, a w ramach prowadzonych postępowań organ dokonywał analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, a także analizy stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewidywano realizację inwestycji. Żadna z przedmiotowych decyzji nie została uchylona przez organ odwoławczy.

Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w następującym zakresie:

- w jednym przypadku nie zawiadomiono strony, w drodze obwieszczenia, o wszczęciu postępowania; we wszystkich badanych przypadkach nie zawiadomiono stron, w drodze obwieszczenia, o postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie, a w przypadku 8 postępowań nie zawiadomiono na piśmie inwestora bądź właściciela o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji

¹³ Badaniem objęto 18 postępowań (34% ogółu postępowań zakończonych decyzjami) w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. po 5 decyzji z 2007 r., 2008 r., 2009 r. oraz 3 decyzje z I półrocza 2010 r. Przedmiotowe postępowania dotyczyły: 8 postępowań na lokalizację inwestycji gminnych (Burmistrz Gubina/Miasto Gubin – wnioskodawcą/inwestorem) oraz 10 postępowań na wniosek inwestorów zewnętrznych: 5 – Dolnośląska Spółka Gazownictwa Spółka z o.o. we Wrocławiu, 4 – ENEA Operator Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu oraz Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim.

inwestycji celu publicznego. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- kopia żadnej z wydanych decyzji nie została przekazana Marszałkowi Województwa Lubuskiego, co stanowiło naruszenie przepisu art. 57 ust. 4 ww. ustawy.

Negatywna ocena NIK dotyczy również nieprowadzenia rejestrów ww. decyzji.

Ustalono bowiem, że do czasu rozpoczęcia kontroli NIK w Urzędzie nie były prowadzone:

- rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym, co stanowiło naruszenie przepisu art. 57 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, co stanowiło naruszenie przepisu art. 67 ust. 1 ww. ustawy.

Według pracowników odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości przyczyną ich powstania było przeoczenie bądź niedostateczna znajomość obowiązujących przepisów. Jeszcze w toku kontroli NIK założono przedmiotowe rejestry i zadeklarowano ich prowadzenie zgodnie z obowiązującymi wymogami.

5. W gminie nie powołano organu doradczego, jakim zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna. Natomiast gmina, zgodnie z art. 8 ust. 4 ww. ustawy, korzystała z usług takich komisji działających przy Prezydencie Miasta Zielona Góra oraz przy Burmistrzu Miasta Żary, na podstawie zawartych porozumień. Projekt każdego z mpzp przyjętych w okresie objętym kontrolą był kierowany na posiedzenie komisji, a opinie i uwagi komisji były uwzględniane przez Radę Miejską.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, uwzględniając działania podjęte przez Pana Burmistrza w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gubin, niezbędnego dla prawidłowego kształtowania polityki przestrzennej gminy.
2. Dokonanie analiz i ocen aktualności Studium oraz planów miejscowych, w celu przedłożenia ich Radzie Miejskiej, a także opracowanie wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych, zgodnie z wymogiem art. 32 ust.1-2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Zintensyfikowanie działań na rzecz sporządzania planów miejscowych, zwłaszcza dla obszarów o walorach inwestycyjnych.

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 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa