



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 8 marca 2010 r.

W P Ł Y N Ę Ł O	
KANCELARIA OGÓLNA	
15. 03. 2010	
Ilość załączników	- 0 -
podpis	4254

*SG + ZBI pan
Kuc
110310*

**Pan
Krzysztof KOTOWICZ
Burmistrz Ząbkowice Śląskich**

P/09/188
LWR-410-36-10/2009

*SG + ZBI
WSP
W. 00. 2010*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski w Ząbkowicach Śląskich, zwany dalej „Urzędem”, w przedmiocie ochrony gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie w latach 2006-2009 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w 9 lutego 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą. Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

1. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ząbkowice Śl.”, zwane dalej „Studium”, uchwalone zostało przez Radę Miejską w Ząbkowicach Śl., zwaną dalej „Radą Miejską”, w dniu 26 stycznia 2001 r., tj. pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym². Jakkolwiek Studium to zachowało swą moc do czasu zakończenia kontroli, niemniej jednak nie zostało zaktualizowane pod kątem m.in. określenia obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, tj. o elementy wymienione w art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 obowiązującej od

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

² Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 – ustawa utraciła moc z końcem 2003 r.

11 lipca 2003 r. ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, zwanej dalej „ustawą pzp”. Niemniej jednak, realizując wymóg art. 32 ust. 2 ustawy pzp, Burmistrz Ząbkowice Śl. przekazał Radzie Miejskiej analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Ząbkowice Śl., zwanej dalej „Gminą”, wykonaną m.in. pod kątem oczekiwań mieszkańców, działających podmiotów gospodarczych i potencjalnych inwestorów, a wskazującą na potrzebę wyznaczenia nowych obszarów inwestycyjnych. Na tej podstawie Rada Miejska podjęła 30 marca 2007 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany Studium. Do czasu zakończenia kontroli projekt zmiany Studium nie został przedstawiony do uchwalenia Radzie Miejskiej, ale był już istotnie zaawansowany, o czym świadczy wydanie przez Burmistrza Ząbkowice Śl. obwieszczenia o ponownym wyłożeniu projektu do publicznego wglądu.

2. Według stanu na 30 września 2009 r. na obszarze Gminy obowiązywały 34 jednostkowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zwane dalej „mpzp”, obejmujące obszar 1.574,97 ha, odpowiadający 10,8% powierzchni Gminy. Jedynie trzy z tych mpzp uchwalone zostały w latach 2006-2009 (3 kwartały), przez co obszar objęty mpzp wzrósł o 555,81 ha, stanowiących 3,8% powierzchni Gminy. Taka sytuacja oznacza, że dla prawie 90% obszaru Gminy nie dysponowano mpzp, co – w ocenie NIK – może niekorzystnie wpływać na aktywność potencjalnych inwestorów. Wprawdzie Rada Miejska zobligowała Burmistrza Ząbkowice Śl. – w ramach uchwał w sprawie ustanowienia kierunków działania Burmistrza Ząbkowice Śl. na 2008 r. i na 2009 r. – do opracowania kompleksowego planu przestrzennego zagospodarowania Gminy, jednak działania w tym zakresie zostały wstrzymane do czasu przyjęcia przez Radę Miejską projektu zmiany Studium, którego ustalenia – zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy pzp – są wiążące dla organów Gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Zauważyć należy, iż w badanym okresie w toku opracowywania mpzp Urząd, zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, uzyskał zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Marszałka Województwa Dolnośląskiego na wyłączenie z produkcji rolnej w sumie 53 ha użytków rolnych, należących do klas bonitacyjnych I-IV.

3. NIK stwierdziła działania nie spełniające kryterium legalności i rzetelności w związku z realizacją przez Urząd zadań przy opracowywaniu mpzp dla terenów zlokalizowanych na obszarze Gminy. W latach 2006-2009 (3 kwartały) Rada Miejska podjęła w sumie 5 uchwał w sprawie uchwalenia lub zmiany mpzp, z których jednakże 2 zostały unieważnione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, zwany w dalszym ciągu „WSA”.

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

I tak, wyrokiem z 21 kwietnia 2009 r. WSA stwierdził nieważność uchwały nr XI/56/2008 z 29 sierpnia 2008 r. zmieniającej mpzp dla części wsi Braszowice, a przygotowanej pod kątem projektowanego wykorzystania górniczego złoża gabra i magnezytów. W ocenie WSA uchwałę tę podjęto w sprzeczności z art. 28 ust. 1 ustawy pzp, przesądzającym o nieważności uchwały w sytuacji naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W §29 analizowanej uchwały – w wersji przekazanej uprawnionemu do jej weryfikacji w trybie nadzoru Wojewodzie Dolnośląskiemu – określono bowiem, że wysokość stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wynosi 0%, chociaż w wersji uchwały wyłożonej do publicznego wglądu i poddanej głosowaniu Rady Miejskiej brak było określenia przywołanej stawki procentowej (miejsce było wykropkowane). Zmiana ta została dokonana już po uchwaleniu uchwały w wyniku działania organu sporządzającego projekt mpzp, a więc została dokonana przez podmiot nieuprawniony⁴. Zauważyć przy tym należy, że określenie stawek procentowych, stanowiących podstawę do ustalenia renty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy pzp, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 tej ustawy, było obligatoryjne i nie mogło być pominięte w uchwale podejmowanej w przedmiocie mpzp, nawet gdy właścicielem gruntu była Gmina.

Z kolei wyrokiem z 14 kwietnia 2009 r. WSA stwierdził nieważność uchwały nr XII/76/2007 Rady Miejskiej z 9 listopada 2007 r., dotyczącej mpzp dla części Miasta Ząbkowice Śl. (obszaru pomiędzy ul. Powstańców Śl. a ul. Ziębicka)⁵, z uwagi na sprzeczność planu z zapisami obowiązującego Studium, co naruszało art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy pzp. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że przyjęty mpzp wprowadził dla obszaru, na którym znajdowała się działka o nr 37/41, funkcję usługową, chociaż Studium przewidywało dla tego terenu tylko zabudowę mieszkaniową. Podkreślić należy, że unieważniony przez WSA mpzp został opublikowany i funkcjonował w obrocie prawnym przez okres 1 roku. W swych wyjaśnieniach Pan Burmistrz wskazał, że odstąpił od prawa złożenia odwołania od wyroku z uwagi na treść uzasadnienia wyroku, długą procedurę odwoławczą oraz trwającą procedurę zmiany Studium.

4. W związku z brakiem mpzp dla całego obszaru Gminy i stosownie do postanowień art. 50 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy pzp, Burmistrz Ząbkowice Śl. wydał w latach 2006-2009 (3 kwartały) w sumie 43 decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (39 o lokalizacji nowych inwestycji i 4 zmieniające uprzednio wydane decyzje) oraz 384 decyzje o warunkach zabudowy (301

⁴ Postępowanie prokuratorskie prowadzone w sprawie dokonania przez organ nieuprawniony zmiany w uchwale Rady Miejskiej, i tym samym usiłowania doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem Gminy, zostało umorzone 24 marca 2009 r. z uwagi na znikomą szkodliwość społeczną tego czynu.

⁵ Skargę na powyższą uchwałę złożyli posiadacze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu przy ul. Jasnej na Osiedlu Słonecznym w Ząbkowicach Śl., położonego na działce nr 37/40, bezpośrednio sąsiadującej z działką nr 37/41, dla której opracowywano mpzp.

o ustaleniu pierwotnych warunków zabudowy, 74 zmieniające uprzednio wydane decyzje i 9 o przeniesieniu decyzji).

Pomimo występujących nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia przebieg postępowań dotyczących ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również ustalania warunków zabudowy. Analiza wybranej losowo próby kontrolnej, obejmującej 30 decyzji o lokalizacji nowych inwestycji celu publicznego, wykazała, że obejmowały one zapisy przewidziane postanowieniami art. 54 ustawy pzp oraz, że zostały wydane zgodnie z kompetencjami Burmistrza Ząbkowic Śl. co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji, wynikającymi z art. 51 tej ustawy. Także badania kontrolne losowej próby 42 decyzji o tzw. pierwotnych warunkach zabudowy, wykazała, że spełniały one warunki określone w art. 61 ustawy pzp, a wobec wszystkich wnioskodawców stosowano jednakowe wymogi, w tym w zakresie przedkładanych dokumentów. Ustalono ponadto, że zarówno decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzje o warunkach zabudowy zawierały wymagane pouczenia o środkach odwoławczych oraz informację o ich opracowaniu przez osoby legitymujące się stosownymi uprawnieniami.

Zastrzeżenia kontroli budziła natomiast przewlekłość postępowań administracyjnych w tym zakresie. Spośród 30 badanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, tylko 6 (20,0%) zostało wydanych w czasie do 60 dni od złożenia wniosku, tj. z zachowaniem wymogu art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶, wyznaczającego dla organów administracji publicznej termin do dwóch miesięcy na załatwienie spraw szczególnie skomplikowanych. W przypadku pozostałych badanych decyzji, 15 (50,0%) wydano w terminie od 2 do 4 miesięcy, a 9 (30,0%) po upływie aż 4 miesięcy od daty złożenia wniosku. Także decyzje o warunkach zabudowy wydawane były ze znaczną zwłoką. Spośród 42 takich decyzji objętych analizą kontrolną, w terminie do 2 miesięcy od daty wpływu wniosku wydano tylko 6 (14,3%), w terminie od 2 do 4 miesięcy 20 (47,6%), a pozostałe 16 (38,1%) po ponad 4 miesiącach od złożenia wniosku. W ocenie NIK, zwłoka w wydawaniu decyzji wynikała m.in. z przyjętych w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych. Postępowania administracyjne w przedmiotowym zakresie prowadzone były bowiem w praktyce przez jednego pracownika Urzędu, zatrudnionego na stanowisku inspektora ds. planowania przestrzennego.

Nieprawidłowości wystąpiły ponadto przy ustalaniu, w decyzji nr 50/08 Burmistrza Ząbkowic Śl. z 7 maja 2008 r. (podpisanej z upoważnienia przez kierownika Wydziału Gospodarki Przestrzennej Urzędu), warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku po III LO na obiekt administracyjno-biurowy dla potrzeb Starostwa Powiatowego w Ząbkowicach Śl. Samorządowe Kolegium Odwoławcze

⁶ Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz.1071 ze zm.

w Wałbrzychu stwierdziło bowiem w dniu 24 września 2009 r. nieważność przywołanej decyzji o warunkach zabudowy, orzekając, że przy braku mpzp przedmiotowe zadanie (jako zaliczone do katalogu celów publicznych⁷), stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy pzp, winno być lokalizowane na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto orzekło, iż złożony przez Zarząd Powiatu Ząbkowickiego wniosek z 7 lutego 2008 r. o wydanie kwestionowanej decyzji nie zawierał elementów określonych w art. 52 ust. 2 ustawy pzp, a m.in. nie wskazywał granic obszaru, na który inwestycja oddziaływała, planowanego zagospodarowania terenu, charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nie określał charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji i danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko. Pomimo tych braków Urząd nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku.

5. Ujawniono także przypadek zbyt długiego utrzymywania w zawieszeniu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Prowadzono je na wniosek Przemysława G. z 5 września 2008 r., zawieszono na podstawie postanowienie nr WGP.7331/117/08/09 Burmistrza Ząbkowic Śl. z 26 maja 2009 r. i nie wznowiono do 26 stycznia 2010 r. Pozostawało to w sprzeczności z dyspozycją art. 62 ust. 1 ustawy pzp, dającą możliwość zawieszenia postępowania na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez inwestora.

6. W latach 2006-2008 nierzetelnie prowadzone były rejestry wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy, założone stosownie do art. 57 ust. 2 i art. 67 ust. 1 ustawy pzp. Jakkolwiek zawierały one konieczne rubryki, wskazane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁸, niemniej jednak nie były one właściwie wypełniane. Wpisów dokonywano chronologicznie, ale według terminów wpływu wniosków o wydanie decyzji, a nie według numerów i dat decyzji, co skutkowało brakiem możliwości określenia skali wydanych w danym okresie decyzji. Spośród wprowadzonych w latach 2006-2008 do rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w sumie 37 wpisów, żaden nie obejmował daty wydania decyzji, w przypadku 14 wpisów nie zamieszczono streszczenia ustaleń decyzji, a w odniesieniu do 6 nie określono terenu inwestycji. Podobne rodzajowo odstępstwa wystąpiły w rejestrze decyzji o warunkach zabudowy. Na dokonane w latach 2006-2008 łącznie 373 wpisy, aż 170 nie

⁷ Stosownie do art. 6 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) budowa i utrzymanie pomieszczeń dla urzędów (organów) administracji zalicza się do katalogu celów publicznych

⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

obejmowało daty wydania decyzji, a w przypadku 115 nie zamieszczono streszczenia ustaleń decyzji. Ponadto w rejestrze tym stwierdzono jeden pusty wiersz (lp. 35 dla 2006 r.) i zaewidencjonowanie jednej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (lp. 29 dla 2007 r.). Zauważyć należy, iż począwszy od 2009 r., po zatrudnieniu nowego pracownika na stanowisku inspektora ds. planowania przestrzennego, oba rejestry prowadzono prawidłowo, tj. chronologicznie według numerów decyzji i dat ich wydania oraz dokonując kompletnych wpisów.

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

1. Doprowadzenia do sfinalizowania procedury przygotowania projektu zmiany Studium celem przedstawienia go do uchwalenia Radzie Miejskiej w Ząbkowicach Śl., co umożliwi sporządzenie mpzp dla całego obszaru Gminy Ząbkowice Śl.
2. Zapewnienie przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej w zakresie dotyczącym mpzp z zachowaniem zasad, trybu i właściwości organów określonych w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Stworzenie warunków do wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy w terminie przewidzianym postanowieniami art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, a także do zawieszania postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy na czas nie przekraczający okresu przewidzianego w art. 62 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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.

P.O. DYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Piotr Miklis
Piotr Miklis