



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-001-01/2014
P/14/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/030 – Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Tomasz Pomian, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89534 z dnia 13 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Suwałkach, ul. A. Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki (dalej: „Urząd Miasta”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz – Prezydent Suwałk ¹ (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność organów Miasta Suwałki w zakresie zachowania ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych³.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności przestrzeganie ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Suwałki w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego („mpzp”) i decyzjach o warunkach zabudowy oraz prawidłowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania 7 (z 30) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z naruszeniem terminu określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ i nie poinformowania stron postępowania o przyczynach zwłoki oraz nie wskazania nowego terminu załatwienia sprawy,
- niemożliwienia stronom postępowania przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem 47 decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjach o warunkach zabudowy

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, do zadań Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej Urzędu („AGP”) należy prowadzenie spraw dotyczących ładu przestrzennego, architektury i estetyki Miasta oraz realizacja zadań związanych z gospodarką przestrzenną. Wydział prowadzi też obsługę Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z:

- wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy zajmowało się 2 pracowników Wydziału AGP (według potrzeb „opracowywaniem projektów decyzji o warunkach zabudowy

¹ Od dnia 6 grudnia 2010 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęto lata 2011-2013.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

i inwestycji celu publicznego wraz z analizami funkcji oraz cech zabudowy” zajmowało się dodatkowo 4 pracowników Referatu Urbanistyki, posiadających wymagane uprawnienia urbanistyczne),

- wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zajmowało się 3 pracowników Wydziału AGP.

Nadzór nad prowadzeniem ww. zadań oraz podpisywanie (z upoważnienia Prezydenta Miasta Suwałk) decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę przypisano jednej osobie, Naczelnikowi AGP. W związku z wątpliwościami, zwrócono się do Kancelarii Radców Prawnych o opinię w sprawie łączenia w jednej osobie upoważnienia do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę. W podsumowaniu sporządzonej w dniu 13 czerwca 2012 r. opinii prawnej podano, *„w związku z tym, że prezydent miasta jest organem właściwym do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i jest jednocześnie organem właściwym do wydawania pozwolenia na budowę w miastach na prawach powiatu, zgodna z prawem jest sytuacja, w której następuje łączenie w jednej osobie uprawnień do wydawania powyższych decyzji oraz upoważnienia pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do wydawania w jego imieniu tych decyzji, zgodnie z treścią art. 268a kpa”*. (dowód: akta kontroli, str. 4-24)

Miasto Suwałki zajmuje obszar 6.551 ha. Polityka przestrzenna określona została w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego („studium”), którym objęto cały obszar Suwałk. (dowód: akta kontroli, str. 25)

Od 1998 r. do 30 maja 2012 r. obowiązywało studium przyjęte uchwałą Nr XLVII/378/98 Rady Miejskiej w Suwałkach z 18 czerwca 1998 r., w którym dokonano czterech zmian⁵. W dniu 25 lutego 2009 r.⁶ (na podstawie dokonanej analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym) przystąpiono do zmiany studium, która dotyczyła wszystkich zagadnień określonych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Aktualizacji wymagały między innymi: 1/ istotne zmiany układu komunikacyjnego, 2/ lokalizacje obiektów wielkopowierzchniowych, 3/ zmiany w lokalizacji ujęć wody oraz w przeznaczeniu terenów pod lokalizację parkingów strategicznych, budowę lotniska i obwodnicy miejskiej oraz wyznaczenie obszarów do objęcia planami miejscowymi. Zakres tych zmian odpowiadał kierunkom rozwoju ujętym w „Strategii zrównoważonego rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020”⁸. Prace nad zmianą studium prowadzono zgodnie z przepisami prawa. I tak:

- zgodnie z art. 46 pkt 1, art. 53 i art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹, w uzgodnionym zakresie sporządzono prognozę oddziaływania na środowisko, która uzyskała pozytywne opinie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”) oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (dalej: „PPIS”),
- uzyskano niezbędne uzgodnienia i opinie, w tym m.in. RDOŚ i PPIS, co było zgodne z przepisami art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- stosownie do przepisów art. 11 pkt 1, 10 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewniono udział społeczeństwa w postępowaniu, poprzez ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, wyłożenie projektu zmiany studium do publicznego wglądu i zorganizowanie dyskusji publicznej nad przyjętymi w tym projekcie rozwiązaniami,
- stosownie do przepisów art. 55 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko i opinie organów zostały uwzględnione w projekcie studium,
- zgodnie z art. 55 ust. 3 i 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku do podjętej

⁵ Zmiany: Nr XXXVI/342/2001 z 31 stycznia 2001 r., Nr XVI/135/07 z 31 października 2007 r., Nr XXIV/220/08 z 27 maja 2008 r., Nr XXI/294/08 z 30 grudnia 2008 r.

⁶ Uchwała Nr XXXIII/316/09 Rady Miejskiej w Suwałkach z 25 lutego 2009 r.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

⁸ Przyjęta uchwałą Nr XIX/159/07 Rady Miejskiej w Suwałkach z 28 grudnia 2007 r.,

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

uchwały dotyczącej przyjęcia studium załączono pisemne podsumowanie, które wraz z studium przekazano właściwym organom,

- przedstawiono Wojewodzie Podlaskiemu uchwałę¹⁰ o przyjęciu studium wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, zgodnie z przepisami art. 12 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (dowód: akta kontroli, str. 26-99)

Uchwalone 30 maja 2012 r. studium odpowiada aktualnym potrzebom i obowiązującym przepisom o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określono w nim bowiem sposób zagospodarowania poszczególnych określonych obszarów w tym, między innymi:

- obszary zurbanizowane, bez szczegółowego określenia rodzajów zabudowy. W przypadku tych obszarów w studium dano dyspozycję, że rozrząd funkcji i zasad zabudowy nastąpi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- obszary dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów odrębnych (obowiązkiem są objęte tereny cmentarzy oraz strefa miejskiego ujęcia wód powierzchniowych),
- obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²,
- obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. Wskazano projektowane korytarze transportowe inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym z zakresu systemu transportowego (wariantowy przebieg drogi ekspresowej klasy S wraz z węzłami drogowymi, linia kolejowa pierwszorzędna, system dróg wojewódzkich, lotnisko) i infrastruktury inżynierskiej (przebieg projektowanej linii 400 kV),
- tereny projektowanego lotniska i rezerwa terenu na potrzeby komunikacji lotniczej. (dowód: akta kontroli, str. 46-95)

W okresie objętym kontrolą, Prezydent Suwałk, (stosownie do przepisu art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Suwałki w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 lipca 2012 r. Następnie wyniki tej analizy, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Suwałkach, przekazał Radzie Miejskiej w Suwałkach, która w dniu 29 sierpnia 2012 r.¹¹ stwierdziła, że nowe studium jest aktualne. (dowód: akta kontroli, str. 100-123)

1.2. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta

Od 2008 r. w Wydziale AGP funkcjonuje Referat Urbanistyki (od 2003 r. plany sporządzano w ramach zadań Wydziału AGP), do zadań którego należy głównie sporządzanie mpzp dla terenów położonych w granicach administracyjnych Miasta Suwałki. Dodatkowo w Referacie wykonywane są opracowania studialne dotyczące terenu Miasta, analizy urbanistyczne oraz wydawane są opinie dotyczące inwestycyjnych zamierzeń przestrzennych. (dowód: akta kontroli, str. 7, 14-16)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. na terenie Miasta Suwałk obowiązywało 56 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących łączną powierzchnię 2.440 ha (37,24% powierzchni Miasta i 66,75% terenów zurbanizowanych¹²), z tego:

- pod zabudowę mieszkaniową 465,7 ha (19,1%), w tym: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną - 351,7 ha, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną - 114,0 ha,

¹⁰ Uchwała Nr XXII/238/2012 Rady Miejskiej w Suwałkach z 30 maja 2012 r.

¹¹ Uchwała Nr XXIV/250/2012 Rady Miejskiej w Suwałkach z 29 sierpnia 2012 r. w sprawie aktualności „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk” i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie miasta Suwałk.

¹² Tereny zurbanizowane zajmują ok. 1.500 ha (23% powierzchni Miasta).

- pod zabudowę usługową 429,8 ha (17,6%), w tym pod budowę obiektów handlowych o powierzchni przekraczającej 2000 m² 24,84 ha¹³,
- pod zabudowę produkcyjną 272,4 ha (11,2%),
- pod zabudowę inną (infrastrukturę techniczną, zieleń, cmentarze itp.) 1.272,1 ha (52,1%).

W okresie objętym kontrolą zostało uchwalonych 14 nowych planów (5 w 2011 r., 2 w 2012 r. i 7 w 2013 r.) obejmujących łączną powierzchnię 978 ha oraz 4 zmiany istniejących planów, w tym między innymi:

- w dniu 26 października 2011 r. mpzp Rejonu Śródmieście-Wschód w Suwałkach¹⁴. W planie tym założono przekształcenie powierzchni 6,4 ha zabudowy poprodukcyjnej i składowej w funkcję usługowo-mieszkalną,
- w dniu 27 lutego 2013 r. mpzp terenów położonych w granicach administracyjnych miasta Suwałk przeznaczonych pod linię 400kV relacji Elk-Granica Państwa¹⁵ - jedyny przypadek w okresie objętym kontrolą pokrycia kosztów (przez osoby trzecie) sporządzenia planu. Dotyczyło to inwestora realizującego inwestycję celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. W tym celu Prezydent Suwałk zawarł w dniu 29 maja 2012 r. umowę z Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi Operator S.A. Konstancin-Jeziorna oraz ELTEL Networks Rzeszów S.A. w Widelce o współpracy przy zadaniach dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji. Zgodnie z umową Miasto sporządziło i uchwaliło mpzm terenów położonych w granicach administracyjnych miasta Suwałk przeznaczonych pod linię 400kV relacji Elk-Granica Państwa¹⁶, zaś ELTEL pokrył, stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, koszty sporządzenia mpzp w kwocie 40 tys. zł.

W trakcie opracowywania było 8 nowych planów, obejmujących łącznie ok. 985 ha (co stanowi 15,03% powierzchni Miasta) oraz 5 zmian istniejących planów, w tym między innymi:

- dwa mpzp dla obszarów, na których opracowanie planów jest obowiązkowe (rejon cmentarza komunalnego w Suwałkach; teren wokół komunalnego ujęcia wody podziemnej),
- dwa mpzp dla zagospodarowania terenów o potencjalnych walorach inwestycyjnych (terenów kolejowych w śródmieściu Suwałk – zamiar przekształcenia ok. 50 ha terenów kolejowych, w związku z nową lokalizacją stacji i przeznaczenia ich pod zabudowę śródmiejską; Rejon Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – nowe tereny inwestycyjne o powierzchni ok. 64 ha).

Łącznie 3.424 ha, tj. 52,26% powierzchni Miasta Suwałki, było objęte obowiązującymi i będącymi w trakcie opracowania mpzp. Z pozostałej powierzchni 3127 ha (47,7%):

- 973 ha (15%) stanowią tereny sklasyfikowane jako lasy i wody, na których nie dopuszcza się zabudowy,
- 1.654 ha (25,1%) stanowią grunty rolne, w tym 1.020 ha wyłączone z potencjalnej zabudowy z przeznaczeniem pod uprawy rolne, tereny krajobrazowe, ogródki działkowe oraz infrastrukturę komunikacyjną (np. obwodnica Suwałk),
- 500 ha (7,6%) stanowią tereny zurbanizowane, w tym osiedla zabudowy wielorodzinnej na północy, osiedle Kolejowe, osiedle Polna, osiedle Klasztorna, osiedle Korczaka oraz kompleks terenów wojskowych przy ul. Wojska Polskiego. Na tych terenach, jak stwierdziła Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej „*z uwagi na zainwestowanie, nie ma przeszkód do ustalenia warunków zabudowy, w zgodzie z zasadą dobrego sąsiedztwa*”. (dowód: akta kontroli, str. 25, 124-143, 156-161)

¹³ Powierzchnia ta dotyczy 3 planów: przy ul. Armii Krajowej – 20 ha, przy ul. Dwernickiego (obiekt Plaza) – przy ul. Kościuszki 2,14 ha i (obiekt Tesco) – 2,70 ha.

¹⁴ Uchwała Nr XIV/129/2011 Rady Miejskiej w Suwałkach z 26 października 2011 r.

¹⁵ Uchwała Nr XXXII/343/2013 Rady Miejskiej w Suwałkach z 27 lutego 2013 r.

¹⁶ Uchwała Nr XXXII/343/2013 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 lutego 2013 r.

Analiza prac nad trzema planami (z 56)¹⁷, wykazała między innymi, że były one prowadzone zgodnie z przepisami prawa. I tak:

- prawidłowo ogłoszono o podjęciu uchwał o przystąpieniu do sporządzania planów¹⁸, określając 6-tygodniowy termin składania wniosków do planów,
- stosownie do art. 51 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku sporządzono i uzgodniono prognozę oddziaływania na środowisko,
- uzyskano niezbędne opinie i uzgodnienia, w tym m.in. RDOŚ, PPIS, co zgodne było z przepisem art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- stosownie do przepisów art. 17 pkt 1, 9 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewniono udział społeczeństwa w postępowaniu poprzez ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu i zorganizowanie dyskusji publicznej nad przyjętymi w tym projekcie rozwiązaniami,
- w myśl przepisów art. 54 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku poddano projekty planów wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opiniowaniu przez RDOŚ i PPIS,
- stosownie do przepisów art. 55 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie organów oraz uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa zostały w dużej części uwzględnione w projektach planów,
- zgodnie z art. 55 ust. 3 – 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku do podjętej uchwały dotyczącej przyjęcia planu załączono pisemne podsumowanie, które wraz z planem przekazano właściwym organom. (dowód: akta kontroli, str. 144-155)

W Urzędzie, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prowadzono rejestr mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. W okresie objętym kontrolą złożono 14 wniosków (pięć w 2011 r., cztery w 2012 r. i pięć w 2013 r.), z tego:

- siedem wniosków o opracowanie mpzp; sześć wniosków rozpatrzono negatywnie, zaś wniosek Polskich Sieci Energetycznych (o opracowanie mpzp dla nieruchomości położonych w 70 metrowym pasie technologicznym inwestycji celu publicznego polegającej na budowie dwutorowej elektromagnetycznej napowietrznej linii 400kV relacji Elk-Granica Państwa) rozpatrzono pozytywnie¹⁹,
- sześć wniosków o zmianę mpzp - dwa wnioski rozpatrzono negatywnie, zaś cztery pozytywnie, w tym:
 - OSIR w Suwałkach o zmianę planu dotyczącego terenów rekreacyjnych wokół zalewu Arkadia, umożliwiającą realizację innych obiektów (bez zmiany funkcji terenu) niż wyszczególnione w planie²⁰,
 - osoby fizycznej o zmianę planu dotyczącego terenów rejonu osiedla Zielona Górka, umożliwiającą zwiększenie intensywności zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie z harmonogramem opracowywania mpzp do 2015 r. nie przewiduje się rozpoczęcia procedury zmiany planu,
 - dwóch osób fizycznych o zmianę planu terenu ograniczonego ulicami: E. Plater, Pl. Marszałka J. Piłsudskiego, T. Kościuszki oraz od strony północnej granicą działki 10075/7, umożliwiającą zwiększenie intensywności zabudowy i zmianę

¹⁷ Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego: terenów wokół komunalnego ujęcia wody podziemnej w Suwałkach, terenu ograniczonego ulicami: Bakalarzewską, Grunwaldzką, Zarzecze, Zastawie i terenem byłej boczniczy kolejowej w Suwałkach oraz zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Armii Krajowej w Suwałkach.

¹⁸ Uchwały o przystąpieniu do sporządzania planów: Uchwała nr XXIII/244/2012 Rady Miejskiej w Suwałkach z 27 czerwca 2012 r., Uchwała nr XI/86/2011 Rady Miejskiej w Suwałkach z 21 czerwca 2011 r., Uchwała nr XVI/166/2011 Rady Miejskiej w Suwałkach z 21 grudnia 2011 r.

¹⁹ W maju 2012 r. podjęto uchwałę intencyjną, zaś w lutym 2013 r. uchwalono plan.

²⁰ W styczniu 2012 r. podjęto uchwałę intencyjną, zaś w styczniu 2013 r. uchwalono plan.

przeznaczenia terenu komunikacji i zieleni w związku z wpisaniem do rejestru zabytków dwóch obiektów położonych na tym terenie²¹.

- jeden wniosek osoby fizycznej o przeznaczenie w mpzp działki o pow. 0,6 ha pod zabudowę. Wniosek został rozpatrzony negatywnie, gdyż działka w mpzp przeznaczona jest pod drogę klasy G i tereny zieleni. (dowód: akta kontroli, str. 156-164)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Suwałk dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Suwałk w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 lipca 2012 r. Wyniki tej analizy, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Suwałkach, przekazał Radzie Miejskiej w Suwałkach, która 29 sierpnia 2012 r. podejmując uchwałę stwierdziła, że:

- 47 mpzp, obowiązujących na terenie Miasta Suwałk, utrzymuje swoją aktualność (ich zmiana może wynikać z potrzeby uwzględnienia przepisów szczególnych, z inicjatywy właścicieli gruntów lub potencjalnych inwestorów, bądź z inicjatywy Prezydenta),
- zachodzi potrzeba zmiany mpzp terenu położonego przy ulicy Wylotowej przeznaczonego pod realizację Regionalnego Centrum Kształcenia Zawodowego (projekt zakładający powstanie Centrum nie będzie realizowany, w związku z czym ustalenia przedmiotowego planu blokują zagospodarowanie tego obszaru na cele inne niż oświatowe),
- mimo swojej aktualności, dostosowania do obecnie obowiązujących przepisów wymagają mpzp uchwalone przed wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.

Zgodnie z harmonogramem (stanowiącym załącznik do analizy) do końca 2013 r. planowane było uchwalenie 17 (będących w trakcie opracowywania) planów oraz opracowanie i uchwalenie w latach 2012-2015 nowych czterech planów.

(dowód: akta kontroli, str. 100-123)

Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (10 osób, z tego 7 rekomendowanych przez Okręgową Izbę Urbanistów w Warszawie i Podlaską Okręgową Izbę Architektów) została powołana zarządzeniem Nr 20/10 Prezydenta Miasta Suwałk z 29 grudnia 2010 r. Skład Komisji w dniu 24 kwietnia 2012 r. został rozszerzony (o 1 osobę) i zmieniony zarządzeniem Nr 431/2012 (zmiana również dotyczyła jednej osoby). Zgodnie z opracowanym regulaminem²² (określającym organizację i tryb działania Komisji) Przewodniczący Komisji (Architekt Miejski) zwoływał posiedzenia i ustalał ich terminy. W okresie objętym kontrolą Komisja spotykała się 12-krotnie, w tym:

- w 2011 r. trzykrotnie (4 lutego, 21 marca i 1 lipca). Podczas tych posiedzeń Komisja pozytywnie zaopiniowała: 7 projektów mpzp, projekt i koncepcję zmiany studium. Komisja zarekomendowała też dwie prace konkursowe na zagospodarowanie przestrzeni publicznej Placu Marii Konopnickiej w Suwałkach,
- w 2012 r. pięciokrotnie (16 stycznia, 26 kwietnia, 25 czerwca, 27 września, 18 grudnia). Podczas tych posiedzeń Komisja pozytywnie zaopiniowała: 14 projektów i koncepcji mpzp, 3 projekty zmiany mpzp, analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Suwałk. Natomiast negatywnie projekt zmiany mpzp „Śródmieście-Południe” w Suwałkach, 2 projekty uchwały w sprawie mpzp (terenu położonego w rejonie lotniska i rejonu ul. Stanisława Staszica), koncepcję mpzp terenów położonych pomiędzy rzeką Czarną Hańczą a ul. M. Reja oraz projekt budowlany budynku usługowo-mieszkalnego przy ul. Waryńskiego,
- w 2013 r. czterokrotnie (12 lutego, 21 maja, 11 września, 17 grudnia). Podczas tych posiedzeń Komisja pozytywnie zaopiniowała: 10 projektów mpzp, 8 koncepcji mpzp lub zmian mpzp oraz 3 projekty zmian mpzp.

Łącznie Komisja zaopiniowała 31 projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (dowód: akta kontroli, str. 165-227)

²¹ W lutym 2014 r. podjęto uchwałę intencyjną.

²² Stanowiącym załącznik Nr 2 do Zarządzenia Nr 20/10.

W 2011 r. audytor wewnętrzny przeprowadził w Wydziale Architektury i Gospodarki Przestrzennej Urzędu zadanie audytowe „Załatwianie spraw związanych z budownictwem – decyzje o warunkach zabudowy” oraz w grudniu 2012 r. czynności sprawdzające tego zadania. W sprawozdaniu z 17 czerwca 2011 r. w szczególności zalecono:

- zawiadamianie wszystkich stron postępowania o jego wszczęciu oraz o uzgodnieniu projektu decyzji,
- precyzyjne wypełnianie rejestru decyzji o warunkach zabudowy, w pozycji „streszczenie ustaleń decyzji”,
- zdyscyplinowanie pracowników do poprawy wykonywania zadań (zwiększenie dbałości w zakresie starannego sporządzania dokumentów oraz wyeliminowanie błędnej praktyki i przewlekłości postępowań),
- zapewnienie udziału pracowników w szkoleniach z zakresu planowania przestrzennego oraz stosowania Kpa, zwłaszcza w zakresie wydawania decyzji administracyjnych,
- rozważenie możliwości wprowadzenia pisemnej procedury kontroli (ograniczenie ryzyka związanego z wydawaniem decyzji administracyjnych).

W notatce sprawdzającej z 27 grudnia 2012 r. audytor wewnętrzny zapewnił, iż „działania naprawcze (w odpowiedzi na zalecenia) są adekwatne i skuteczne, zapewniają efektywną realizację zadań w zakresie procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Ustanowione mechanizmy kontrolne są adekwatne do możliwości zagrożeń, na które narażona jest jednostka, działają w sposób spójny i są zgodne z przepisami prawa. Należy podkreślić, iż działania naprawcze zostały podjęte natychmiast po przekazaniu uwag na temat stwierdzonych nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli, str. 228-238)

1.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 79 wniosków w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, z tego:

- w 67 przypadkach wydano decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (56 decyzji dotyczyło obiektów infrastruktury technicznej i dróg, 4 stacji bazowej telefonii komórkowej, 2 obiektów na terenie oczyszczalni ścieków, po jednej decyzji: budowy parkingu wraz z oświetleniem i odwodnieniem terenu, budowy stacji redukcyjno-pomiarowej gazu średniego ciśnienia, przebudowy placu targowego oraz zmiany decyzji na budowę stadionu lekkoatletycznego). Jedna z tych decyzji dotyczyła ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim²³ (przebudowy ulicy Sejneńskiej w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 653),
- w 4 przypadkach wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia,
- w 7 przypadkach umorzono postępowanie (w 4 inwestor wycofał wniosek, zaś w trzech inwestycje znajdowały się na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego). (dowód: akta kontroli, str. 239-240)

Zgodnie z prowadzonym w Urzędzie – wg wzoru i zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r.²⁴ - rejestrem wydanych decyzji o ustaleniu zabudowy, Prezydent Suwałk wydał w okresie objętym kontrolą 238 decyzji o warunkach zabudowy (90 w 2011 r., 77 w 2012 r. i 71 w 2013 r.).

Analiza 31 decyzji (30 o warunkach zabudowy i jednej o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim) wykazała że wszystkie decyzje zostały wydawane prawidłowo z zachowaniem procedur określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- wszystkie decyzje były wydawane w sytuacji łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 i ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego strony powiadomiono obwieszczeniem, zgodnie z art. 53 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wywieszonym na okres 21 dni

²³ W okresie tym Prezydent Suwałk nie wydawał decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385).

na tablicy ogłoszeń Urzędu i zamieszczonym w BIP), z możliwością zgłaszania zastrzeżeń i wniosków (nie były zgłaszane),

- projekty decyzji zostały przygotowane przez osobę wpisaną na listy samorządu zawodowego urbanistów i architektów, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- we wszystkich sprawach decyzje zawierały analizę funkcji cech terenów przyległych oraz określały granice obszaru objętego analizą zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁵ oraz § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy²⁶,
- w sześciu sprawach²⁷ uzyskano pozytywne uzgodnienia RDOŚ, zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- w sprawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego uzyskano pozytywne uzgodnienie z Marszałkiem Województwa Podlaskiego, zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego została wydana w terminie przewidzianym w Kpa²⁸. (dowód: akta kontroli, str. 7, 241-251)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W siedmiu (z 30 badanych) sprawach decyzje o warunkach terenu wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa i nie poinformowano stron postępowania, wbrew wymogom art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Na przykład:
 - w sprawie Nr 89/2011 wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy złożono 17 sierpnia 2011 r., a decyzję wydano 17 listopada 2011 r. (tj. po 3 miesiącach). W tym czasie Urząd: 1/ 15 września 2011 r. wysłał do stron zawiadomienie o niezakończonym postępowaniu w sprawie w terminie, z przewidywanym terminem zakończenia sprawy do 20 października 2011 r., 2/ po ponad 2 miesiącach (28 października 2011 r.) przesłał projekt decyzji do RDOŚ do uzgodnienia (pozytywne uzgodnienie wpłynęło do Urzędu 7 listopada 2011 r.),
 - w sprawie Nr 41/2013 wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy złożono 16 kwietnia 2013 r., a decyzję wydano 30 lipca 2013 r. (tj. po 3,5 miesiącach). Urząd dopiero po ponad 2,5 miesiącach (7 lipca 2013 r.) wysłał do stron zawiadomienie o niezakończonym postępowaniu w sprawie w terminie, z przewidywanym terminem zakończenia sprawy do końca lipca 2013 r.

W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej podała, że „w przypadku spraw: Nr 108/2011 przyczyną braku zawiadomienia było przeoczenie pracownika prowadzącego sprawę; Nr 104/2011 i Nr 93/2013 przyczyną braku zawiadomienia był fakt znacznego zaawansowania sprawy – z upływem 30 dni trwały już prace redakcyjne nad dokonaną analizą i projektem decyzji, które pozwalały na przyjęcie założenia, iż termin nie zostanie przekroczony; Nr 88/2012 i Nr 89/2011 przyczyną braku ponownego zawiadomienia o przedłużeniu terminu, był fakt, iż organ przesyłając projekt decyzji (do uzgodnienia z RDOŚ i MKZ) i informując o tym stronę uznał tę czynność za wystarczającą; Nr 41/2013 przyczyną zwłoki, która skutkowałą opóźnieniem w rozpatrzeniu sprawy była zmiana kadrowa w Wydziale i konieczność przeszkolenia nowego pracownika”. (dowód: akta kontroli, str. 243-256)

2. W 23 (z 30) sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy terenu nie umożliwiono stronie postępowania przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji, czym naruszono

²⁵ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

²⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

²⁷ Pięć dotyczyło decyzji o warunkach zabudowy, zaś jedna decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²⁸ Od dnia złożenia wniosku 26 lutego 2013 r. do dnia wydania decyzji 23 kwietnia 2013 r. upłynęło 58 dni.

art. 10 Kpa. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej podała, że „przy sprawach, które nie są kwestionowane przez strony postępowania, są kompletne na etapie wszczęcia, nie były uzupełniane w postępowaniu, organ stoi na stanowisku braku potrzeby zawiadamiania stron z art. 10 Kpa, gdyż jest to czynność, która istotnie wpływa na opóźnienie terminu wydania decyzji, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia nałożenia kary finansowej na Urząd – 500 zł za każdy dzień po upływie 65 dni od daty kompletnego wniosku (dotyczy spraw z zakresu pozwoleń na budowę i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). Ponadto strony otrzymując decyzje, miały prawo do ich kwestionowania, zatem ich interes prawny i faktyczny nie był naruszony”. (dowód: akta kontroli, str. 243-256)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność organów Miasta w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego Miasta Suwałki oraz wydawania przez Prezydenta Suwałk decyzji ustalających warunki zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Prawdliwość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu faktycznego

Wieloletni Plan Inwestycyjny Miasta Suwałki na lata 2011-2015 oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Suwałki na lata 2011-20125, przewidywały wykonanie zadań inwestycyjnych, których charakter był zgodny z założeniami studium i mpzp, w tym dotyczących:

- uzbrojenia terenu (np. budowy ulic z uzupełnieniem infrastruktury technicznej na osiedlu Hańcza),
- inwestycji drogowych (np. budowy ulic: Kołtąja, Żytniej, Piękniej, Ogrodowej, Legionów, Reymonta, Warszawskiej itp.),
- ochrony środowiska (rewitalizacji parku przy dworcu PKP oraz parku Marii Konopnickiej, konserwacji gruntownej koryta rzeki Czarnej Hańczy, itp.),
- podniesienia atrakcyjności terenów inwestycyjnych (poprawy infrastruktury stref przemysłowych w litewsko-polskim regionie transgranicznym).

(dowód: akta kontroli, str. 257-281)

Zgodnie z prowadzonym – wg wzoru i warunków określonych w rozporządzeniu z 11 lutego 2009 r.²⁹ – rejestr³⁰ Prezydent Suwałk wydał w okresie objętym kontrolą 788³¹ decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę (252 w 2011 r., 290 w 2012 r. i 246 w 2013 r.). (dowód: akta kontroli, str. 7, 242)

Analiza 30 (z 788) ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała, że postępowania prowadzono z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³². I tak:

- wnioski inwestorów były kompletne i spełniały wymogi określone w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego. Zostały złożone wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę³³ wraz z oświadczeniem o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej,
- inwestorzy uzyskali wymagane uzgodnienia, pozwolenia lub opinie innych organów,
- projekty budowlane sporządzone były zgodnie z wymogami art. 34 ust 1 – 3 Prawa budowlanego i spełniały wymogi rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³⁴,
- pozwolenia wydawano po sprawdzeniu zgodność projektu zagospodarowania działki

²⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.).

³⁰ Rejestr wniosków o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę („rejestr”).

³¹ Z 862 wniosków złożonych do Urzędu (279 w 2011 r., 332 w 2012 r. i 251 w 2013 r.).

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409. Ustawa zwana dalej „Prawo budowlane”.

³³ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm. Do 29 kwietnia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

- (terenu) z postanowieniami wydanych decyzji o warunkach zabudowy bądź z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami w zakresie ochrony środowiska,
- decyzje wydano na podstawie projektów budowlanych wykonanych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane i sprawdzone pod względem kompletności oraz prawidłowości ich sporządzenia,
 - badane przedsięwzięcia nie były ujęte w katalogu inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁵,
 - wszystkie decyzje wydano w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku,
 - nie wystąpiły przypadki uchylania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli, str. 282-344)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 24 (30 analizowanych) sprawach dotyczących wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie umożliwiono stronie przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji, czym naruszono art. 10 Kpa. Wyjaśnienie w tej sprawie przywołano w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 282-341)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wydawanie przez Prezydenta Suwałk pozwoleń na budowę.

3. Zgodność realizacji inwestycji budowlanych z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 pracownicy Urzędu w zakresie sprawdzania zgodności realizowanych inwestycji z wydanymi pozwoleniami na budowę - jak podała Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej - „nadzorowali jedynie inwestycje miejskie, w ramach nadzoru inwestorskiego. Pracownicy ci są zatrudnieni w Urzędzie w Wydziale Inwestycji oraz posiadają odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia zawodowe. Zgodnie z przepisami prawa budowlanego, kontrola budów (po wydaniu pozwolenia na budowę) nie należy do kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej. Takie uprawnienie przysługuje Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego Miasta Suwałk. Niemniej jednak Prezydent Miasta współpracuje z PINB oraz otrzymuje zawiadomienia o kontrolach budów, w których ma prawo uczestniczyć (nie korzystano z tego uprawnienia). Poza tym o stwierdzonych przez PINB nieprawidłowościach Prezydent jest na bieżąco informowany”.

(dowód: akta kontroli, str. 252-256)

Z informacji uzyskanych z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Miasta Suwałki wynika, że „w latach 2011-2013 organ nadzoru budowlanego przeprowadził 168 kontroli budów realizowanych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (60 w 2011 r., 63 w 2012 r. i 45 w 2013 r.). W 11 przypadkach stwierdzono brak zgodności budowy z zatwierdzonym projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę. Zmiany odbiegające w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków pozwolenia na budowę dotyczyły przede wszystkim:

- zmiany kubatury budynku poprzez wykonanie podpiwniczeń budynków pod całością bądź częścią obiektu (5 przypadków),
- zmiany kubatury budynku poprzez zmianę kształtu dachu, wprowadzenie lub likwidację lukarni dachowych bądź nieznaczną zmianę wymiarów budynku,
- zmiany zamierzonego sposobu użytkowania części budynku, tj. poddasze nieużytkowe adoptowano na użytkowe,
- realizacji budowy bez kierownika budowy i dziennika budowy.

³⁵ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

W przypadkach tych organ nadzoru budowlanego przeprowadził postępowania naprawcze w trybie art. 50-51 Prawa budowlanego". Z 11 przeprowadzonych postępowań, w czterech inwestorzy nie przedłożyli dotychczas (celem zatwierdzenia) projektów budowlanych zamiennych, zaś w siedmiu przedłożone projekty zamienne zostały zatwierdzone".

(dowód: akta kontroli, str. 345-349)

Z analizy dokumentacji 30 spraw, zakończonych wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, szczegółowo omówionych w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, nie stwierdzono przypadku planowania budowy budynku wielorodzinnego w ramach decyzji na budynek jednorodzinny.

(dowód: akta kontroli, str. 282-341)

W okresie objętym kontrolą 88 razy zmieniano (w trakcie realizacji inwestycji) decyzje o pozwoleniu na budowę (27 zmian w 2011 r., 30 zmian w 2012 r. i 31 zmian w 2013 r.). Analiza 6 takich zmian decyzji wykazała, że dotyczyły one przypadków określonych w art. 36a pkt 5 Prawa budowlanego i były zgodne z mpzp.

(dowód: akta kontroli, str. 350-364)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK inwestycje budowlane realizowane na terenie Miasta Suwałki były zgodne z decyzjami o pozwoleniu na budowę.

4. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 PINB przekazał Prezydentowi Suwałk:

- 166 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (63 w 2011 r., 45 w 2012 r. i 58 w 2013 r.),
- 507 zawiadomień o zakończeniu budowy w trybie art. 54 Prawa budowlanego (163 w 2011 r., 181 w 2012 r. i 163 w 2013 r.). Kopie 40 analizowanych zawiadomień, Urząd otrzymał od PINB w okresie od 5 do 29 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 365-366)

Analiza 30 (z 166) pozwoleń na użytkowanie wykazała, że:

- wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie były zgodne z decyzjami o pozwoleniu na budowę,
- wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie Prezydent Suwałk otrzymał od PINB, w okresie od 5 do 30 dni od daty ich wydania.

(dowód: akta kontroli, str. 365)

Nadzór budowlany, jak podała Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej „sukcesywnie i niezwłocznie przesyła wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, przywołując w treści decyzji między innymi orzeczenie pozwolenia na budowę, co pozwala na skuteczną weryfikację zgodności obu tych decyzji. Zbiór tych decyzji jest prowadzony w Wydziale. Jest to praca bieżąca. Zasięgano też telefonicznie informacji w tym zakresie w organie nadzoru budowlanego”.

(dowód: akta kontroli, str. 252-256)

Z informacji uzyskanych z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Miasta Suwałki wynika, iż „organ nadzoru budowlanego:

- nie dokonywał kontroli obiektu budowlanego przyjmowanego do użytkowania na podstawie zgłoszenia, gdyż przepis art. 54 Prawa budowlanego nie nakłada takiego obowiązku,
- nie wydawał decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w przypadku stwierdzenia istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków decyzji o pozwoleniu na budowę,
- nie stwierdził przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie,
- nie stwierdził, aby obiekty budowlane, których zgłaszano zakończenie budowy w trybie art. 54 Prawa budowlanego nie spełniały warunków określonych w pozwoleniu na budowę”.

(dowód: akta kontroli, str. 345-349)

Monitoring zgodności ustaleń planów miejscowych, decyzji o warunkach zabudowy z decyzjami o pozwoleniu na budowę, jak podała Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej „jest każdorazowo prowadzony w ramach prowadzonych

postępowań przez pracownika rozpatrującego sprawę. Z uwagi na fakt, iż Suwałki są miastem na prawach powiatu a zadania z zakresu ustawy o planowaniu przestrzennym oraz prawa budowlanego leżą w kompetencjach tut. Wydziału i są podpisywane przez ze mnie, mam też możliwości zweryfikowania tych ustaleń przy podpisywaniu decyzji. Nie stwierdzono też, aby później wydawane przez organ NB decyzje o pozwoleniu na użytkowanie posiadały odmienne orzeczenia". (dowód: akta kontroli, str. 252-256)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezydenta Miasta Suwałki w zakresie badania zgodności wydanych pozwoleń na użytkowanie z postanowieniami mpzp, decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z decyzjami o pozwoleniu na budowę.

5. Sposób użytkowania obiektów budowlanych w odniesieniu do postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy

Opis stanu
faktycznego

W 2011-2013 inwestorzy zgłosili 26 zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na terenach o powierzchni 6,2 ha, z tego:

- w 25 przypadkach przyjęto zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Analiza 6 takich zgłoszeń wykazała, że zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego jest zgodna z postanowieniami mpzp bądź decyzji o warunkach zabudowy,
- w jednym przypadku (zmiany sposobu użytkowania z budynku usługowego na cele mieszkalne) odmówiono dokonania takiej zmiany, gdyż istniejący obiekt budowlany nie był dopuszczony do użytkowania. (dowód: akta kontroli, str. 367-391)

Z informacji uzyskanych z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Miasta Suwałk wynika, iż „organ nadzoru budowlanego:

- nie stwierdził przypadków zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w krótkim okresie czasu (do 1 roku) po otrzymaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, z naruszeniem przepisów prawa,
- nie stwierdził przypadków zmiany sposobu zagospodarowania terenu (o których mowa w art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy,
- w 2012 r. stwierdził jeden przypadek zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W tym przypadku przeprowadzono postępowanie naprawcze, zgodnie z art. 71 Prawa budowlanego. Postanowieniem wstrzymano użytkowanie części budynku oraz nakazano inwestorowi przedłożenie dokumentów (o których mowa w art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego) celem zalegalizowania samowolnej zmiany sposobu użytkowania. Inwestorzy, świadomi konieczności uiszczenia opłaty legalizacyjnej nie skorzystali z tej możliwości, przywracając poprzedni sposób użytkowania. W związku z tym umorzono postępowanie administracyjne". (dowód: akta kontroli, str. 345-349)

Monitoring zagospodarowania przestrzennego terenu, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, prawa miejscowego oraz z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadzony był na bieżąco (przy rozpatrywaniu spraw) a podsumowanie zawarto w „Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Suwałk w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 lipca 2012 r.", którą szerzej omówiono w pkt. 1.1 i 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli, str. 100-123)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK obiekty budowlane były użytkowane zgodnie z przepisami Prawa budowlanego.

IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³⁶, wnosi o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę z zachowaniem zasad i terminów określonych w Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 11 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Tomasz Pomian
gł. specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.