



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-004-02/2014
P/14/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Bogusława Pala, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89068 z dnia 3 marca 2014 r. 2. Anna Rudnik, st. Inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89067 z dnia 3 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sosnowcu, Aleja Zwycięstwa 20, 41-200 Sosnowiec, regon 000515885
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Górski, Prezydent Miasta Sosnowca (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Prezydenta Miasta Sosnowca w zakresie realizacji zadań związanych z zachowaniem ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę uzasadniają prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie:

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności przestrzeganie kierunków ustalonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego² Miasta Sosnowca i decyzjach o warunkach zabudowy oraz prawidłowe wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- braku realizacji założeń wynikających z „Wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca”³, poprzez nieprzystąpienie do sporządzenia 11 mpzp planowanych do wykonania w latach 2011/2012,
- naruszeniu art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks Postępowania Administracyjnego⁴, poprzez niezawiadamianie stron o przyczynach

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zwanych dalej mpzp.

³ Wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 382 z 20 marca 2008 r., zwany dalej „Wieloletnim programem...”.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz.267 zwany dalej KPA.

niezałatwienia sprawy w terminie i niewyznaczenie nowego terminu ich załatwienia w postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu faktycznego

1. Wyznaczone w przyjętej w 2007 r.⁵ Strategii Rozwoju Miasta do 2020 r. priorytety, pokrywały się z kierunkami wyznaczonymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sosnowiec⁶, m.in. w zakresie: zabudowy mieszkaniowej, kierunków rozwoju komunikacji, podniesienia atrakcyjności terenów.
(dowód: akta kontroli str. 67-68)

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, w Gminie obowiązywało „Studium uwarunkowań...”. Do Studium uwarunkowań, w dniu 25 września 2003 r. wprowadzono zmiany Uchwałą Nr 177/XIV/03 Rady Miejskiej w Sosnowcu, sporządzoną na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiany dotyczyły m.in.: kierunków zagospodarowania przestrzennego⁷, obszarów wymagających sporządzenia mpzp oraz zmian wynikających z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadzonych przez ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁸.

(dowód: akta kontroli str. 52, 69-133)

Od 2003 r. Prezydent Miasta dokonał dwukrotnej oceny aktualności „Studium uwarunkowań...”: w lipcu 2006 r.⁹ i we wrześniu 2010 r.¹⁰. W obu ocenach wskazywano na niespełnianie wymogów formalno-prawnych, wynikających z treści art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹, tj.:

a) w odniesieniu do uwarunkowań wynikających z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w „Studium uwarunkowań...” częściowo nie uwzględniono wymogów dotyczących: stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (art. 10, ust. 1, pkt 3), warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia (art. 120, ust. 1 pkt 5), zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia (art. 10, ust. 1 pkt 6), występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (art. 10, ust. 1 pkt 10),

⁵ Uchwałą Rady Miejskiej w Sosnowcu Nr 162/XII/07 z dnia 24 maja 2007 r., zwana dalej Strategią rozwoju miasta <http://www.bip.um.sosnowiec.pl/dokument.php?iddok=15047&idmp=5744&r=r>

⁶ Przyjęte uchwałą Nr 279/XIV/99 z dnia 28 października 1999 r. i zmiany Uchwałą Rady Miejskiej w Sosnowcu Nr 177/XIV/03 z dnia 25 września 2003 r., zwane dalej „Studium uwarunkowań...”.

⁷ 1) terenu wyrobiska popiaskowego Bór-Zachód, dla którego ustalono przekształcenie kierunku strefy produkcyjno-usługowej z zapleczem logistycznym ; 2) strefy powiązań komunikacyjnych – drogowych i kolejowych pomiędzy Zespołem Terminali w Sławkowie, a trasa drogi krajowej Nr 1; ustanowionych prawnych form ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego miasta.

⁸ Tekst jednolity Dz. U. z 14 września 2010 r., Nr 176, poz. 1191, uchylony z dniem 1 sierpnia 2011 r.

⁹ W ocenie postępu w opracowywaniu planów miejscowych oraz aktualności obowiązujących dokumentów planistycznych.

¹⁰ W Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Sosnowca oraz ocenie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sosnowiec i mpzp, zwanej dalej Oceną aktualności studium uwarunkowań.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. zwana dalej „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”.

b) w odniesieniu do kierunków zagospodarowania przestrzennego określonych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym nie uwzględniono wymogów dotyczących obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny (art. 10, ust. 2 pkt 12), obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych (art. 10, ust. 2 pkt 13), granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych (art. 10, ust. 2 pkt 15).

Częściowo natomiast uwzględniono wymogi z zakresu: obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzanie mpzp na podstawie przepisów odrębnych (art. 10, ust. 2 pkt 8), obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić mpzp (art. 10, ust. 2 pkt 9), obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych (art. 10, ust. 2 pkt 11).

W „Ocenie aktualności studium uwarunkowań” z września 2010 r. wskazano ponadto na częściową niezgodność „Studium uwarunkowań...” z ustaleniami strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz na nieuwzględnienie w „Studium uwarunkowań...” zasad koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

(dowód: akta kontroli str. 192-235,258-305)

Rada Miejska w Sosnowcu w Uchwale Nr 993/LVI/06 z dnia 28 września 2006 r.¹² uznała, że „Studium uwarunkowań...” jest aktualne i przydatne dla prowadzenia polityki przestrzennej gminy. Natomiast w Uchwale Nr 883/LXV/10 z dnia 28 października 2010 r.¹³ Rada Miejska uznała ten dokument za częściowo nieaktualny i zobowiązała Prezydenta Miasta do przystąpienia do jego zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 135-142)

W dniu 24 listopada 2011 r. Rada Miejska w Sosnowcu uchwaliła¹⁴ przystąpienie do sporządzenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca”.

Zamówienie publiczne obejmujące sporządzenie „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca” zostało ogłoszone w trybie przetargu ograniczonego w kwietniu 2012 r., a następnie unieważnione w sierpniu 2012 r. Ponowny przetarg został ogłoszony we wrześniu 2012 r. i zakończył się zawarciem umowy z wykonawcą. Przewidywany termin wykonania przedmiotu umowy wyznaczony na dzień 10 października 2014 r. w wyniku aneksu został wydłużony do dnia 14 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 134,861)

W „Studium uwarunkowań...” określono obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym na powierzchni ok. 1.018 ha, tj. 11,1 % całkowitej powierzchni gminy (m.in. inwestycje związane z układem drogowo-ulicznym, rozbudową oczyszczalni ścieków, ochroną zabytków oraz obszarów ochrony przyrodniczej) i o znaczeniu ponadlokalnym na powierzchni ok. 1.681 ha, tj. 18,4% całkowitej powierzchni gminy, w zakresie układu drogowo-ulicznego i ochrony zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 785-787)

W trakcie procedury uchwalania „Studium uwarunkowań...” nie prowadzono konsultacji z mieszkańcami Gminy, gdyż, jak wyjaśnił I Zastępca Prezydenta

¹² W sprawie: oceny aktualności „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sosnowiec” oraz mpzp.

¹³ W sprawie j.w.

¹⁴ Uchwała nr 278/XVIII/2011.

„Zarówno Studium uwarunkowań uchwalone w 1999 r. jak i jego aktualizacja uchwalona w 2003 r. były sporządzane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy tej ustawy nie przewidywały przeprowadzania konsultacji lub jakiegokolwiek innej formy partycypacji mieszkańców w procedurze sporządzania i uchwalania Studium uwarunkowań”.

(dowód: akta kontroli str. 784)

Obowiązujące „Studium uwarunkowań...” jednoznacznie wyodrębniło obszary w zakresie sposobu zagospodarowania, tj. m.in. zabudowę mieszkaniową (w tym jednorodzinna), zabudowę usługową, zabudowę wytwórczą.

(dowód: akta kontroli str. 77-92)

2. W przyjętym przez Gminę sposobie monitorowania realizacji przyjętej w „Studium uwarunkowań...” polityki przestrzennej badano, jak wyjaśnił I Zastępca Prezydenta:

- stopień realizacji polityki przestrzennej - poprzez analizę ilościową zmian w zagospodarowaniu przestrzennym dokonywanych na podstawie ustaleń mpzp,
- zgodność rozwoju zagospodarowania przestrzennego - poprzez analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym dokonywanych na podstawie decyzji administracyjnych”.

W dalszej treści wyjaśnień I Zastępca Prezydenta dodał, że całościowej analizy realizacji polityki przestrzennej przyjętej w „Studium uwarunkowań...” dokonywano co najmniej raz w ciągu kadencji samorządowej, w ramach oceny aktualności studium i planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 785)

1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. powierzchnia gminy objęta mpzp wynosiła 2.968,4 ha, co stanowiło 32,7% jej całkowitej powierzchni (9.126 ha)¹⁵ i w stosunku do stanu z 2011 r. wzrosła o 0,65 %.

(dowód: akta kontroli str. 53, 65)

W latach 2011-2013 Rada Miejska w Sosnowcu przyjęła dwa nowe mpzp¹⁶ oraz wprowadziła zmiany do trzech istniejących mpzp¹⁷. Ponadto w przypadku jednego mpzp, obejmującego powierzchnię 3 ha, wprowadzono zmiany do istniejącego planu i powiększono jego obszar o 2 ha. Ostatecznie powierzchnia mpzp wyniosła 5 ha¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 55-56,326-329)

¹⁵ Powierzchnia zabudowy ujęta w mpzp w okresie od stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. wzrosła z 1.377,4 ha (15,1% całkowitej powierzchni gminy) do 1.583,9 ha (17,4%), tj. o 206,5 ha (2,3%). Największy wzrost odnotowano w zabudowie produkcyjnej o 1,4% powierzchni, następnie zabudowie innej (m.in. obiekty i urządzenia energetyki, gazownictwa, elektroenergetyki, oczyszczalnia ścieków) o 0,4%, zabudowie mieszkaniowej o 0,2% i zabudowie usługowej o 0,1%.

¹⁶ Uchwały Rady Miejskiej w Sosnowcu: Nr 667/XXXVIII/2013 z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie: mpzp dla obszaru „Zagórze Centrum”, Nr 886/LII/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie: mpzp dla obszaru „Sosnowiec-Śródmieście”

¹⁷ Uchwały Rady Miejskiej w Sosnowcu: Nr 28/IV/11 z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie: zmiany mpzp dla terenu położonego w rejonie ulic: Gabriela Narutowicza i 3-go Maja przyjętego uchwałą Nr 796/XLII/02 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 lutego 2002 r.; Nr 169/X/2011 z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie: zmiany fragmentu mpzp dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, przyjętego uchwałą Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r., obejmującego rejon obszaru poeksploatacyjnego CTL „Maczki-Bór” S.A. (pola „Bór-Zachód”) i ul. Grenadierów; Nr 321/XX/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie: zmiany mpzp dla terenu obejmującego obszar „Środula-Północ”, przyjętego uchwałą Nr 233/XIX/03 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 18 grudnia 2003 r. obejmującej teren położony pomiędzy ul. Sokolską i Potokiem Zagórskim.

¹⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu Nr 631/XXXVII/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie: mpzp dla obszaru położonego w rejonie ul. Jedności.

W ramach wywiązania się przez Gminę z obowiązku sporządzenia mpzp¹⁹ w okresie objętym kontrolą uchwalono zmianę fragmentu mpzp dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, obejmującego 70 ha terenu górniczego KWK „Kazimierz Juliusz”²⁰.

Ponadto w obowiązującym „Studium uwarunkowań...” wyznaczono 20 obszarów wymagających sporządzenia mpzp o powierzchni 671,6 ha (7,3 % całkowitej powierzchni Gminy). Dla ośmiu obszarów o powierzchni 224,4 ha uchwalono mpzp, (w okresie objętym kontrolą dla jednego obszaru o pow. 20,2 ha²¹). Dla pozostałych 12 obszarów nie uchwalono mpzp, przy czym dla 10 z tych obszarów w „Studium uwarunkowań...” określono obowiązek sporządzenia mpzp jako warunkowy:

- dla sześciu obszarów warunkiem przystąpienia do sporządzania mpzp było podjęcie przez Radę Miejską uchwał o objęciu ich ochroną (obszar chronionego krajobrazu), a w związku z uchYLENIEM z dniem 1 maja 2004 r.²² ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody wygasł obowiązek sporządzenia planów dla tych obszarów.
- dla czterech obszarów obowiązek określono jako warunkowy, ze względu na przewidywaną realizację programów służących ponadlokalnym i regionalnym celom publicznym (dla obszarów tych nie sporządzono mpzp), co wg wyjaśnienia I Zastępcy Prezydenta spowodowane było zmieniającymi się zamierzeniami Przedsiębiorstwa PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w zakresie rozwoju układu linii kolejowych E 65 i E 30 (także w dostosowaniu do wymogów Kolei Dużych Prędkości), rezygnacji z zamierzenia budowy kontenerowej bazy przeładunkowej, konieczności potwierdzenia w „Studium komunikacyjnym gminy miejskiej Sosnowiec”²³ celowości wybudowania nowego elementu układu komunikacyjnego.

Jak wyjaśnił I Zastępca Prezydenta, dla pozostałych dwóch obszarów wskazanych w „Studium uwarunkowań...” jako obszary, dla których istniał obowiązek sporządzenia mpzp, obowiązku tego nie wykonano z uwagi na konieczność potwierdzenia w „Studium komunikacyjnym...” celowości wybudowania nowego elementu układu komunikacyjnego i skonkretyzowania sąsiadującej z obszarem nr 8 trasy przedłużenia linii tramwajowej nr 15.

W sprawie „Studium komunikacyjnego...” I Zastępca Prezydenta wyjaśnił ponadto, że 14 grudnia 2012 r. odebrany został „*Program przekształceń (rozwoju) układu komunikacyjnego w latach 2011-2022, który zawierał: model ruchu dla stanu planowanego dla godziny szczytu porannego i popołudniowego; strukturę przestrzenną układu komunikacyjnego; wykaz przedsięwzięć inwestycyjnych i innych niezaliczonych do inwestycji; wyniki analizy CBA (prognoza kosztów i korzyści), w tym obniżenia społecznych kosztów zaspokajania potrzeb transportowych; prognozę wpływu skutków ustaleń Studium komunikacyjnego gminy miejskiej Sosnowiec na środowisko; plan finansowy stanowiący wykaz przedsięwzięć komunikacyjnych; program przekształceń (rozwoju) układu komunikacyjnego w latach: 2011-2014, 2015-2018, 2019-2022*”.

¹⁹ Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) „W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

²⁰ Uchwała Nr 169/X/2011 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 14 lipca 2011 r.

²¹ Uchwała Nr 667/XXXVIII/2013 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 23 maja 2013 r.

²² Dz. U. z 2001 r. Nr 99 poz. 1079 ze zm.

²³ Zwane dalej „Studium komunikacyjnym...”. W grudniu 2012 r. zakończono opracowywanie tego dokumentu w części dotyczącej przekształceń układu komunikacyjnego i rozwoju systemu transportowego miasta.

Natomiast sporządzanie dwóch części „Studium komunikacyjnego...”, tj.: projektów „Miejska polityka transportowa” i „Zintegrowany plan rozwoju systemu transportu osób”, zostało zawieszono do chwili uchwalenia nowego „Studium uwarunkowań...” w celu zapewnienia ich wzajemnej spójności.

(dowód: akta kontroli str. 132,354-357, 819, 861-862,867-869)

Przyjęte w latach 2011-2013 mpzp konsultowano z mieszkańcami w sposób zwyczajowo przyjęty w Gminie, tj. były: wywieszane na tablicy ogłoszeń, publikowane w prasie oraz na stronach internetowych Urzędu (Biuletynu Informacji Publicznej), następnie projekty mpzp wykładano do publicznego wglądu, przeprowadzano dyskusje publiczne oraz zbierano i rozpatrywano wniesione uwagi²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 330-353)

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. mpzp nie obejmowały 6.139,6 ha (67,3%) powierzchni Gminy.

Jak wyjaśnił I Zastępca Prezydenta, „Zamierzenia w zakresie objęcia terenów Gminy mpzp dotyczą ok. 58% powierzchni miasta”. Pozostałe ok. 42% powierzchni gminy stanowią tereny: osiedli mieszkaniowych o zdefiniowanej strukturze przestrzennej i charakterze zabudowy oraz lasów, w szczególności zarządzanych przez Przedsiębiorstwo „Lasy Państwowe”, na których obowiązują plany urządzeniowe lasów. Dla ok. 5% terenów Gminy o powierzchni 474 ha przystąpiono do sporządzania mpzp. Planów tych nie przedłożono Radzie Miejskiej do uchwalenia z powodu wątpliwości co do zgodności projektowanego przeznaczenia terenu z obowiązującym „Studium uwarunkowań...”, a także braku jednoznacznego stanowiska właściciela nieruchomości gruntowej o znacznej powierzchni w sprawie realizacji inwestycji odpowiadającej projektowanemu przeznaczeniu terenów. Ponadto część projektów (262 ha) zostało zawieszonych ze względu na niezgodność projektowanego przeznaczenia terenu ze „Studium uwarunkowań...” oraz brak ostatecznych rozstrzygnięć w odniesieniu do przekształceń układu komunikacyjnego.

- przystąpienie do mpzp dla ok 20 % terenów o powierzchni 1.792 ha Gminy uwarunkowane zostało przyjęciem nowego „Studium uwarunkowań...” ze względu na rozbieżność pomiędzy oczekiwanymi nowymi przeznaczeniami terenów a ustalonymi w obecnie obowiązującym Studium.

(dowód: akta kontroli str. 800-802)

W latach 2011-2013 wszystkie koszty sporządzania mpzp ponosiła Gmina.

(dowód: akta kontroli str. 795)

Dla wszystkich terenów uznanych przez Gminę za tereny o potencjalnych walorach inwestycyjnych przyjęto mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 812-815)

²⁴ W odniesieniu do mpzp:

- dla terenu obejmującego obszar „Środula-Północ” dwa wniesione wnioski dotyczyły: lokalizacji linii zabudowy od strony Potoku Zagórskiego oraz przebiegu drogi dojazdowej (uwagi zostały uwzględnione),

- dla terenu „Sosnowiec-Śródmieście” cztery wniesione wnioski dotyczyły: braku możliwości realizacji nowego kościoła na działkach inwestora, braku zapisu planu, pozwalającego na zmianę sposobu użytkowania pomieszczeń technicznych na usługowe, wyznaczenia strefy ochrony konserwatorskiej wokół budynku. Wszystkie wniesione we wnioskach uwagi zostały uwzględnione (uwagi uwzględnione) oraz wprowadzenia obowiązku prowadzenia prac ziemnych pod nadzorem archeologicznym (uwaga bezzasadna w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie),

- dla terenu obejmującego obszar „Zagórze-Centrum” wniesiono dwa wnioski, a uwagi z nich wynikające dotyczyły m.in.: zmiany parametru określającego dopuszczalną wysokość zabudowy (uwagi zostały uwzględnione), zarzutu burzenia ładunku przestrzennego poprzez: źle ustaloną dopuszczalną wysokość zabudowy (uwaga częściowo uwzględniona) i źle wyznaczoną linię zabudowy działki sąsiedniej (uwaga nieuwzględniona jako niezasadna), ponadto oraz wpływu inwestycji na istniejące targowisko i miejsca pracy oraz wpływu na środowisko infrastruktury technicznej (uwagi nie uwzględnione jako niezasadne).

Stosownie do art. 31 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta prowadził rejestr planów miejscowych oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. W latach 2011-2013 wpłynęło 11 wniosków dotyczących m.in. budowy domów jednorodzinnych, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, działalności usługowej. Wszystkie wnioski dotyczyły zmian mpzp i rozpatrzone zostały pozytywnie. Wnioskodawców powiadomiono, że zgłoszone uwagi zostaną uwzględnione przy opracowywaniu zmiany mpzp, z czego w sześciu przypadkach zmiany planu uwarunkowano zaktualizowaniem „Studium uwarunkowań...”. Wnioski zostały rozpatrzone wg kolejności wpływu, z zachowaniem terminów wynikających z KPA.

(dowód: akta kontroli str.358-384)

2. W przeprowadzonych w lipcu 2006 r.²⁵ i we wrześniu 2010 r.²⁶ analizach zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, Prezydent Miasta ocenił postępy w opracowywaniu mpzp. Odnośnie „Studium uwarunkowań...” w analizie z 2010 r. stwierdzono, że *„jakkolwiek nadal obowiązujące, nie spełnia obecnych wymogów formalnych. Nie oznacza to jednak, że dokument ten utracił całkowicie swoją wartość ponieważ częściowe tylko uwzględnienie zakresu obecnie wymaganego, z reguły nie ma większego (negatywnego) wpływu na prowadzenie właściwej polityki gospodarowania przestrzenią gminy”*. W analizie Prezydent ocenił również postępy w opracowywaniu mpzp (wzrost powierzchni Miasta Sosnowiec objętej planami z 27 % do 33,7 %). Wyniki przeprowadzonych analiz Prezydent Miasta przekazał Radzie Miejskiej, po uprzednim uzyskaniu opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej²⁷ oraz zaopiniowaniu na posiedzeniu Kolegium Kierownictwa²⁸. We wszystkich przypadkach pozytywnie opiniowano przedłożone opracowania, ocenę postępu opracowania planów miejscowych oraz aktualności obowiązujących dokumentów planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 143-151, 152-191, 160-161, 244-257)

Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Sosnowca oraz oceny aktualności „Studium uwarunkowań...” z 2006 r. i 2010 r. wykonane zostały przez pracowników Pracowni Projektowo-Urbanistycznej Urzędu Miejskiego w Sosnowcu, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 47-51)

W latach 2011-2013 obowiązywał „Wieloletni program...” przyjęty w marcu 2008 r. przez Prezydenta Miasta, stosownie do art. 32 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 306-324)

Zgodnie z priorytetem przyjętym w Strategii rozwoju, dla zwiększenia atrakcyjności miasta zrealizowano dwie inwestycje długoterminowe²⁹ pn: Gospodarcza Brama Śląska – Uruchomienie Zagłębiowskiej Strefy Ekonomicznej – Kompleksowe uzbrojenie terenów inwestycyjnych rejon Maczki Bór oraz Gospodarcza Brama Śląska – Uruchomienie Zagłębiowskiej Strefy Ekonomicznej – Sosnowiecki Park

²⁵ W analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i ocenie postępu w opracowywaniu planów miejscowych oraz aktualności obowiązujących dokumentów planistycznych.

²⁶ Dokument pn. „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Sosnowca oraz ocenie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sosnowiec i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Analizę przeprowadzano i przedkładano Radzie Miejskiej raz na kadencję.

²⁷ Opinia nr 9 z dnia 7 sierpnia 2006 r. i opinia z dnia 20 października 2010 r.

²⁸ Posiedzenia Kolegium Kierownictwa: w dniu 26 lipca 2006 r. i 6 października 2010 r.

²⁹ Przyjęte w Wieloletnich przedsięwzięciach majątkowych na lata: 2011-2015, 2012-2016 i 2013-2016.

Naukowo-Technologiczny (budowa infrastruktury technicznej, adaptacja budynku do nowej funkcji produkcyjno-badawczej).

W przypadku pierwszej z ww. inwestycji dokonywano oceny zgodności z założeniami mpzp dla tego obszaru³⁰, natomiast druga inwestycja została zlokalizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, zgodnych z założeniami obowiązującego „Studium uwarunkowań...”.

(dowód: akta kontroli str. 385-402)

3. Uchwalone w latach 2011-2013 mpzp dopuszczały m.in. następujące rodzaje zadań inwestycyjnych: budowę obiektów produkcyjnych, składów i magazynów na powierzchni ok. 126,1 ha, zabudowę mieszkaniowo-usługową (jednorodzinną, wielorodzinną i usługową) na powierzchni ok. 47,7 ha, zabudowę usługową (w tym: kultu religijnego, oświatową) na powierzchni ok. 28,3 ha.

W sprawie podejmowanych lub planowanych działań mających na celu zwiększenie powierzchni terenów przewidzianych pod inwestycje Zastępca Prezydenta poinformował, że „w chwili obecnej sporządzane jest nowe „Studium uwarunkowań...”, w którym zostaną wyznaczone nowe tereny inwestycyjne miasta”. Dopiero po jego przyjęciu, dla wybranych obszarów miasta będą podejmowane uchwały zmieniające mpzp lub przyjmujące mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 834-836)

Na terenie Gminy wyznaczono sześć obszarów przemysłowych (uzbrojonych terenów po zlikwidowanych zakładach przemysłowych) o łącznej powierzchni 83 ha³¹.

(dowód: akta kontroli str. 837-838,694-699)

4. Prezydent Miasta Sosnowca Zarządzeniem Nr 93 z dnia 9 lutego 2011 r. powołał Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną³² i ustanowił jej Regulamin pracy, w którym określił organizację i tryb działania tej Komisji. W Regulaminie ustalono, że Komisja powołana była do opiniowania m.in. projektów mpzp; studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, brak było natomiast zapisów w zakresie inicjowania przez GKUA działań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym gminy. W Zarządzeniu nie określono harmonogramu pracy Komisji, jednakże w § 3 Regulaminu wskazano, że posiedzenia Komisji zwoływane będą odpowiednio do potrzeb wynikających z bieżących prac Gminy Sosnowiec.

W badanym okresie odbyło się pięć posiedzeń Komisji³³, których przedmiotem było opiniowanie:

a) trzech projektów zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego (Miasta Sosnowca dla terenu Śródula-Północ, zmiany fragmentu mpzp dla wschodniej i południowo-wschodniej części Gminy Sosnowiec, zgodności zamierzenia inwestycyjnego „Centrum handlowo-usługowe w Sosnowcu ul. 3-go

³⁰ Uchwała Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie: mpzp dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec.

³¹ Obszar po składowisku żużlu i popiołu dawnej huty „Buczek” – 15 ha terenów usługowych, obszar po Fabryce Silników Małej Mocy „Silma” – 36 ha na cele produkcyjno-techniczne i usługowe, obszar po zakładzie Przedsiębiorstwa Robót Kolejowo-Budowlanych PRKB 5 – 7,5 ha terenów usługowo-wytwórczych, obszar po Zakładzie Przedsiębiorstwa Remontu Urządzeń Eksploatacyjnych – 8,5 ha na cele produkcyjno-usługowe, obszar po Fabryce Domów – 14 ha terenów produkcyjno-usługowych, obszar po Odlewni Staliwa B. Sp. z o.o. – 2 ha terenów usługowych. Dla pięciu obszarów sporządzone zostały mpzp i zlokalizowano tam m.in. obiekty handlowo-usługowe, parkingi, obiekty wystawowe, natomiast dla jednego obszaru prowadzone są działania zmierzające do zbycia terenu. Natomiast dla obszaru po Odlewni Staliwa B. Sp. z o.o. na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę zlokalizowano obiekt handlowy wraz z zespołem miejsc postojowych.

³² Zwaną dalej „GKUA”.

³³ 18 marca 2011 r., 25 marca 2011 r., 22 czerwca 2011 r., 30 listopada 2012 r., 20 grudnia 2013 r.

Maja” z ustaleniami miejscowego mpzp miasta Sosnowca dla obszaru „Sosnowiec Centrum”),

b) projektu mpzp Miasta Sosnowca dla obszaru położonego w rejonie ul. Jedności,

c) wstępnej koncepcji projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca.

Opinie GKUA zostały wykorzystane w zakresie zagospodarowania przestrzennego Gminy (m.in. przy sporządzaniu Studium uwarunkowań... oraz opracowywaniu ostatecznych wersji projektów mpzp).

Do obsługi Komisji został wyznaczony pracownik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego, który zgodnie z indywidualnym zakresem obowiązków prowadził obsługę posiedzeń Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 43-46,403-448)

Wszyscy członkowie Komisji (sześć osób) posiadali wykształcenie i przygotowanie związane bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, a trzech z nich byli rekomendowani przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 892,896-920)

5. W latach 2011-2013 zagadnienia dotyczące kształtowania polityki przestrzennej w Gminie nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej, audytu ani też prac komisji rewizyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 701,703)

W okresie objętym kontrolą w zakresie spraw dotyczących zagospodarowania przestrzennego wpłynęły cztery skargi. We wszystkich przypadkach skargi dotyczyły wydanych przez Urząd decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, a Prezydent poinformował skarżących o sposobie ich załatwienia w terminie wynikającym z art. 237 KPA. W trzech przypadkach postępowania zostały umorzone, w jednym przypadku Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 449)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W „Wieloletnim programie...”, przyjętym Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 382 z dnia 20 marca 2008 r. zaplanowano przystąpienie do sporządzenia 23 mpzp, w tym 12 mpzp o łącznej powierzchni 633 ha w latach 2009/2010 oraz 11 mpzp dla powierzchni 587 ha na lata 2011/2012. Do dnia 15 marca 2014 r. nie przystąpiono do sporządzenia 21 z planowanych mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 306-324)

Według Zarządzenia Prezydenta Miasta wprowadzającego „Wieloletni program...”, odpowiedzialnym za jego realizację, był Kierownik Pracowni Projektowo-Urbanistycznej, który w wyjaśnieniach podał: *„Główną przyczyną nie przystąpienia do mpzp była niezgodność planowanych mpzp z obowiązującym »Studium uwarunkowań...« z 1999 r., zmienionym w 2003 r. W międzyczasie przystępowano do sporządzania innych, nie ujętych w ww. zarządzeniu mpzp, których uchwalenie mogło nastąpić w zgodności z obowiązującym »Studium uwarunkowań...«”*.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 325)

Wskutek nieprzystąpienia do sporządzenia zaplanowanych mpzp, „Wieloletni program...” wymaga aktualizacji, a zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym dla większości obszaru gminy dokonywane były na podstawie wydawanych decyzji

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W latach 2011-2013 na całym obszarze Gminy wydano czterokrotnie więcej decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania (817 decyzji) niż decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie mpzp (214 decyzji).

(dowód: akta kontroli str. 895,876)

1.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 237 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym³⁴, a wydano 238 decyzji³⁵. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wnioskowania i wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Kontrola 31 losowo wybranych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z których dziewięć dotyczyło ustalenia lokalizacji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, nie wykazała nieprawidłowości. We wszystkich przypadkach, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej postępowanie strony były zawiadamiane poprzez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu, w prasie lokalnej, na stronie internetowej Urzędu (BIP), a inwestorów oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zawiadamiano pisemnie. Ww. decyzje zawierały dane wymagane w art. 54 powyższej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 64,823,450-457)

2. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 26 lipca 2012 r. prowadzony rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego był zgodny z wzorem zamieszczonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzorów rejestrów decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁶.

(dowód: akta kontroli str.640-652)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzony w Urzędzie od 27 lipca 2012 r., nie zawierał: streszczenia ustaleń decyzji oraz danych dotyczących wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji, określonych w Załączniku 3 do Rozporządzenia 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. Jak wyjaśnił pracownik prowadzący ww. rejestr, do 26 lipca 2012 r. prowadzone były równocześnie dwa rejestry - jeden zawierający wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem i drugi spełniający wymagania Wojewody Śląskiego, do którego prowadzenia Urząd został zobowiązany³⁷. W dalszych wyjaśnieniach pracownik podał, że w prowadzonym Rejestrze streszczenie ustaleń decyzji było tożsame z nazwą inwestycji, a informacje o wygaśnięciu, stwierdzeniu nieważności decyzji lub jej zmianie, w przypadku ich wystąpienia zamieszczone zostałyby w rubryce Uwagi.

W trakcie prowadzonej kontroli rejestr został uzupełniony o brakujące pozycje.

(dowód: akta kontroli str. 631,636-639,678)

³⁴ W 2011 r. – 88 wniosków , w 2012 r. – 98 i w 2013 r. – 51.

³⁵ W 2011 r. – 100 decyzji, w 2012 r. - 96 i w 2013 r. - 42.

³⁶ Dz. U. z 2004 r., Nr 130, poz. 1385.

³⁷ Pismo Wojewody Śląskiego Nr IF/III/0713/84/10 z dnia 21 lipca 2010 r.

W okresie objętym kontrolą złożono osiem odwołań od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przez strony niebędące inwestorami. W sześciu przypadkach odwołania od decyzji zawierały zarzuty, tj. określały istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywały dowody uzasadniające to żądanie, o których mowa w art. 53 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W pozostałych dwóch przypadkach odwołania nie spełniały ustawowych wymagań.

(dowód: akta kontroli str. 490-491)

W wyniku badania siedmiu losowo wybranych postępowań związanych z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁸ ustalono, że w każdym przypadku dokonano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy (art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

(dowód: akta kontroli str. 451-457)

3. W latach 2011-2013 inwestorzy złożyli ogółem 1.298 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy³⁹, a Urząd wydał 1.076 decyzji (obejmujących powierzchnię 187.770 ha)⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 65)

W badanej próbie losowo wybranych 31 decyzji (2,9 %) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, we wszystkich 24 przypadkach dotyczących nieruchomości budynkowych przestrzegano zasady zagospodarowania i zabudowy terenu przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, jako podstawę działań, w tym zachowywano zasadę tzw. „dobrego sąsiedztwa”. Przedmiotem 7 pozostałych decyzji były inwestycje liniowe (wodociągi, kanalizacja, linie energetyczne). Wszystkie decyzje, zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 53 ust. 4 pkt 5, 6, 7, 8, i 11). W odniesieniu do 24 z ww. decyzji Gmina planuje przystąpić do 12 mpzp dla obszaru centralnego, wschodniego i zachodniego Miasta.

We wszystkich przypadkach decyzje w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego (siedem badanych decyzji) zostały wydane przed upływem 65 dni od złożenia wniosku o wydanie decyzji.

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki stawiania przed wnioskodawcą dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji, innych niż wynikających z przepisów prawa i przeprowadzonych uzgodnień.

Z 24 badanych decyzji o warunkach zabudowy, w 9 przypadkach postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z art. 35 i 36 KPA. Natomiast w pozostałych 13 przypadkach wydano decyzje z naruszeniem terminu określonego w KPA, co zostało opisane w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 451-457,486-489)

W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji.

(dowód: akta kontroli str.823)

4. W okresie objętym kontrolą, w 2013 r. na wniosek inwestorów wystąpiły dwa przypadki zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp. W obydwu

³⁸ Zbadanych w ramach próby 31 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

³⁹ W 2011 r. – 478 wniosków, w 2012 r. – 379, w 2013 r. – 441.

⁴⁰ W 2011 r. – 360 decyzji, w 2012 r. - 395 i w 2013 r. - 321.

przypadkach również na wniosek inwestorów podjęto postępowanie, które zakończono wydaniem decyzji ustalającej warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 823,828)

5. W latach 2011-2013 złożono 59 wniosków dotyczących planowanej budowy (w tym również rozbudowy i nadbudowy) obiektu handlowego o powierzchni do 2.000 m², a na podstawie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oddano 29 obiektów. Natomiast w badanym okresie nie złożono wniosków na planowaną budowę obiektu handlowego o powierzchni powyżej 2.000 m².

W zbadanych 36 pozwoleniach na użytkowanie wystąpiło 5 przypadków oddania do użytkowania obiektów handlowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, z których cztery były zgodne z postanowieniami wynikającymi ze Studium uwarunkowań⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 823,466-471,485)

6. W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 823)

7. Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy prowadzony był zgodnie z wzorem zamieszczonym 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.

(dowód: akta kontroli str. 483)

W latach 2011-2013 w związku ze zmianą zagospodarowania terenu Urząd wydał osiem nowych decyzji o warunkach zabudowy. Zmiany te dotyczyły: charakteru inwestycji (np. zmiana budynku mieszkalnego na mieszkalno-usługowy, garażu na budynek gospodarczy) oraz parametrów realizowanej inwestycji (np. magazynu, budynków mieszkalnych jednorodzinnych).

(dowód: akta kontroli str. 823,825)

8. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji celu publicznego i decyzji o pozwoleniach na budowę zajmowało się 14 pracowników Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej⁴². Od dnia 1 lipca 2013 r. siedmiu pracowników z ww. Wydziału zostało przeniesionych do nowoutworzonego Wydziału Planowania Przestrzennego, który przejął kompetencje z zakresu wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji celu publicznego.

W proces załatwienia sprawy od analizy kompletności wniosku do wydania decyzji zaangażowane były co najmniej cztery osoby: pracownik wydziału, projektant decyzji, kierownik referatu oraz naczelnik wydziału i nie wystąpiły przypadki nadmiernego koncentrowania kompetencji w rękach jednego urzędnika.

W badanej próbie, we wszystkich przypadkach postępowanie w zakresie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przebiegało zgodnie z przyjętym procesem, a czynności podejmowane w ramach postępowania były udokumentowane pisemnie. Średni czas załatwienia jednej sprawy wynosił 131 dni.

(dowód: akta kontroli str. 824,679-688)

⁴¹ W piątym przypadku lokalizacja obiektu nie była zgodna ze Studium uwarunkowań... niemniej jednak zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a ust. 4 ww. ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

⁴² Wg stanu na: 31 grudnia 2011 r. – 15 pracowników, 31 grudnia 2012 r. – 14 pracowników, 30 czerwca 2013 r. – 14 pracowników.

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 13 przypadkach z 31 zbadanych postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy stwierdzono, że postępowania trwały od 107 do 314 dni, z tego w 12 postępowaniach nie zawiadomiono stron o przyczynach nie załatwienia sprawy i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy, naruszając tym samym dyspozycję art. 36 KPA. W jednym postępowaniu (314 dni) strona została zawiadomiona po upływie 186 dni od wpływu wniosku.

(dowód: akta kontroli str.539-630)

Odpowiedzialnymi w tym zakresie byli: pracownicy Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej w odniesieniu do 11 przypadków oraz pracownik Wydziału Planowania Przestrzennego w 2 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 495,504,509,514,519,523,528,532,537)

Jako przyczynę pracownicy ci podali w szczególności brak czasu wynikający z prowadzonych równocześnie dużych liczby postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i związanych z tym czynności (m.in. wydawaniem zaświadczeń o samodzielności lokali, opinii, podziału działek).

(dowód: akta kontroli str. 492,501,506,511,516,525,529,534)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

1. Inwestycje długoterminowe Gminy ujęte były w „Wieloletnich przedsięwzięciach majątkowych”, co opisano w pkt 1.2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 385-402)

2. W latach 2011-2013 złożono łącznie 2.763 wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁴³, a wydano łącznie 2.595 decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 65)

W badanym okresie wydano łącznie 2.545 pozytywnych decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁵ oraz 50 decyzji odmownych⁴⁶. Przyczynami odmów były m.in. upływ terminu określonego w postanowieniu nakładającym obowiązek usunięcia nieprawidłowości, w tym: niezgodności projektów budowlanych z ustaleniami mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp. W jednym przypadku dotyczącym samowolnej inwestycji odmówiono udzielenia pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 845)

W wyniku analizy 32 losowo wybranych wniosków o wydanie pozwolenia na budowę⁴⁷ (1,1 % złożonych) ustalono, że dotyczyły one następujących rodzajów inwestycji: celu publicznego, usługowych, produkcyjnych, mieszkaniowych

⁴³ W 2011 r. – 808 wniosków, w 2012 r. - 926, w 2013 r. - 1.029.

⁴⁴ W 2011 r. – 853 decyzje, w 2012 r. - 849, w 2013 r. - 893.

⁴⁵ W 2011 - 833 decyzje, 2012 – 832 i 2013 – 880.

⁴⁶ W 2011- 20 decyzji, w 2012 – 17 i w 2013 – 13.

⁴⁷ Spośród 2840 złożonych, po 10 w 2011-2012 roku i 12 w 2013 r.

wielorodzinnych, usługowo-mieszkaniowych, usługowo-handlowych oraz innych (magazyn stali).

We wszystkich badanych przypadkach wnioski inwestorów były kompletne i zawierały dokumenty wymagane w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴⁸. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki wniosku, do którego należałoby dołączyć specjalistyczną opinię wydaną przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wskazaną przez właściwego ministra, o których mowa w art. 33 ust. 3 Prawa budowlanego.

W odniesieniu do wszystkich przypadków, dla których decyzja o pozwoleniu na budowę wydana została na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, projekty budowlane spełniały wymagania określone w art. 34 ust.1 i 3 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 457-466)

3. Spośród wydanych w latach 2011-2013 2.595 pozwoleń na budowę, 167 decyzji dotyczyło lokalizacji inwestycji celu publicznego. W 1.564 przypadkach pozwolenia na budowę dotyczyły m.in. wykonania robót budowlanych polegających na przebudowie istniejącego obiektu budowlanego, np. wykonanie instalacji wewnętrznej gazowej, które nie wymagały badania zgodności z mpzp, a w przypadku jego braku decyzji o warunkach zabudowy (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane); 677 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych zostało na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a 187 decyzji na podstawie mpzp (dotyczących m.in.: inwestycji celu publicznego, produkcyjnych, usługowych, mieszkaniowych).

(dowód: akta kontroli str. 876)

4. W badanym okresie wydawanie pozwolenia na budowę poprzedzone było sprawdzeniem przez Urząd warunków określonych w art. 35 Prawa budowlanego⁴⁹. W latach 2011-2013 wydano ogółem 627 postanowień⁵⁰ o obowiązku usunięcia nieprawidłowości, w związku ze stwierdzonym naruszeniem ww. przepisu, natomiast wydano łącznie 49 decyzji odmownych po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu. We wszystkich 32 losowo wybranych pozwoleniach na budowę objętych szczegółowym badaniem zawarto potwierdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami: mpzp (13 decyzji) oraz z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (19 decyzji). Ponadto we wszystkich przypadkach badano kompletność projektów budowlanych, w tym m.in. pod kątem wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń, zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane. Badano również zgodność projektów zagospodarowania działki lub terenu z przepisami techniczno-budowlanymi – we wszystkich przypadkach mapa do celów projektowych zaktualizowana była przez geodetę.

(dowód: akta kontroli str. 450-471, 826,846)

W badanej próbie wystąpiły dwa przypadki wydania przez Urząd decyzji odmownej w wyniku stwierdzonych błędów formalno-prawnych i merytorycznych w złożonych przez inwestorów wnioskach. W obydwu przypadkach błędy zostały usunięte, a prawidłowo sporządzone wnioski złożono ponownie i rozpatrzono pozytywnie.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. zwane dalej Prawem budowlanym.

⁴⁹ W tym m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, oraz wykonanie, w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2 prawa budowlanego, także sprawdzenie projektu.

⁵⁰ W 2011 r. – 230 postanowień, w 2012 – 222 i w 2013 r. - 175.

W ośmiu przypadkach w wydanych pozwoleniach na budowę, nałożono obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego zgodnie z art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego, m.in. dla inwestycji: przebudowa hali produkcyjno-magazynowej, rozbudowa i nadbudowa budynku gastronomiczno-hotelarskiego, budowa budynku Komisariatu Policji.

(dowód: akta kontroli str. 457-466)

W latach objętych kontrolą we wszystkich badanych przypadkach decyzje o pozwoleniu na budowę wydano w terminie nieprzekraczającym 65 od dnia złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 457-466, 846)

W latach 2011-2013 Wojewoda Śląski uchylił osiem wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym: 2 decyzje w 2011 r., 2 w 2012 r i 4 w 2013 r., co stanowiło 0,3% łącznie wydanych decyzji w tym okresie (2.595). Główną przyczyną uchylenia decyzji było naruszenie przepisów dotyczących procedury administracyjnej, tj. prowadzenie postępowania w niewłaściwym trybie (trybie pozwolenia na budowę zamiast zmiany pozwolenia na budowę) oraz niewystarczające do rozstrzygnięcia sprawy ustalenie stanu faktycznego.

(dowód: akta kontroli str. 846)

W okresie objętym kontrolą prowadzono rejestry wniosków o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 483-484)

5. Na podstawie badanej próby 32 postępowań ws. wydania decyzji o pozwolenie na budowę ustalono, że we wszystkich analizowanych przypadkach postępowanie w zakresie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę przebiegało zgodnie z przyjętą procedurą, a czynności podejmowane w ramach postępowania były udokumentowane pisemnie. Wszystkie badane postępowania załatwiono terminowo. W proces załatwienia sprawy od analizy kompletności wniosku do wydania decyzji zaangażowani byli: pracownik wydziału, kierownik referatu oraz naczelnik wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 457-466,689-692)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

1. W decyzjach o pozwoleniu na budowę informowano o obowiązku uzyskania pozwolenia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁵² na użytkowanie obiektu (z wyjątkiem obiektów, dla których takich pozwoleń się nie wydaje np. małe garaże, obiekty małej architektury itp.), który dokonuje weryfikacji prawidłowości realizacji inwestycji. Urząd otrzymywał od PINB informacje dotyczące postanowień

⁵¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 23, poz. 135 ze zm.

⁵² Dalej zwanego „PINB”.

o dopuszczeniu do użytkowania lub braku sprzeciwu w zakresie dopuszczenia do użytkowania inwestycji realizowanych na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji wydanych w związku z istniejącym mpzp. Gmina podejmowała działania mające na celu sprawdzenie zgodności realizowanych inwestycji z wydanymi pozwoleniami na budowę, również podczas uczestnictwa w czynnościach kontrolnych przeprowadzanych przez PINB⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 846, 848-857, 716-781)

2. W badanej próbie 32 decyzji o pozwoleniu na budowę wystąpiły dwa przypadki decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem (o większych gabarytach)⁵⁴. W trakcie postępowania o wydanie decyzji po pozwoleniu na budowę pracownicy prowadzący sprawę badali oświadczenia projektantów. Oba budynki były zgodne z mpzp.

(dowód: akta kontroli str.465-466)

3. W analizowanych pozwoleniach na budowę wystąpiło osiem przypadków zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę, z tego dwa wydane na podstawie mpzp. W obydwu przypadkach nowa decyzja była zgodna z uchwalonymi mpzp dla tych terenów. W pozostałych sześciu przypadkach nowe decyzje wydano na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 458-463)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie

Opis stanu faktycznego

1. Urząd posiadał informacje na temat uzyskiwania przez inwestorów pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, co potwierdzono w badanej próbie 32 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych w latach 2011-2013, w której wystąpiło sześć przypadków⁵⁵ rozpoczęcia i zakończenia inwestycji. W wyniku analizy dokumentacji spraw ustalono, że we wszystkich tych przypadkach, stosownie do art. 54 Prawa budowlanego inwestorzy zawiadamiali PINB o zakończeniu budowy, a PINB wydał decyzje o pozwoleniu na użytkowanie zgłoszonych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 458,460, 461)

Analiza 36 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁵⁶ wykazała, że we wszystkich przypadkach ww. decyzje były zgodne z decyzjami o pozwoleniu na budowę. PINB przekazywał decyzje do Urzędu niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 466-471)

2. W przekazanej informacji PINB stwierdził, że w latach 2011-2013 wystąpiły dwa przypadki użytkowania obiektów budowlanych przed uzyskaniem decyzji pozwolenia na użytkowanie (w 2011 – Zakład Mechaniki Pojazdowej, w 2013 – Kontenerowa Stacja Transformatorowa). W obydwu przypadkach przeprowadzone przez PINB postępowanie zakończone zostało wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 718-742)

⁵³ Protokół kontroli nr 40/2013 z dnia 9 października 2013 r.

⁵⁴ Dla pojęcia „większych gabarytów” przyjęto na potrzeby kontroli budynki jednorodzinne powyżej 1.000 m³.

⁵⁵ Dwóch decyzji wydanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, trzech na podstawie mpzp, jednej na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

⁵⁶ W 2011 r. – 10 decyzji, w 2012 – 10 decyzji, w 2013 r. – 15 decyzji i w 2014 r. 1 decyzja.

Jak wyjaśnił I Zastępca Prezydenta, po powzięciu informacji w powyższych sprawach z uwagi na fakt, iż postępowania zakończone zostały wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i są legalnie użytkowane na podstawie decyzji PINB Urząd nie podejmował żadnych dodatkowych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 891)

Ponadto PINB poinformował, że w badanym okresie wystąpiły dwa przypadki niezgodności wykonania budynków mieszkalnych wielorodzinnych⁵⁷ z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, stwierdzone w trakcie obowiązkowych kontroli PINB-u. W obydwu przypadkach w wyniku postępowania naprawczego wydano decyzje o pozwoleniu na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 718,743-768)

W sprawie prowadzonego przez Urząd monitoringu zgodności wydanych pozwoleń na użytkowanie z założeniami mpzp lub decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z decyzjami o pozwoleniu na budowę Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej wyjaśnił „W każdym przypadku po otrzymaniu od PINB decyzji o pozwoleniu na użytkowanie pracownik wydziału prowadzący sprawę dokonuje analizy jakiej inwestycji dotyczy wydane pozwolenie na użytkowanie, a następnie dołącza je do akt sprawy. Badanie zgodności projektu budowlanego z założeniami mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odbywa się na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę”. Wskazany przez Naczelnika sposób monitorowania potwierdzono analizą 32 decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 693)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Sposób użytkowania obiektów budowlanych w odniesieniu do postanowień mpzp i decyzji o warunkach zabudowy.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2013 wystąpiło 58 zgłoszeń złożonych przez inwestorów dotyczących zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części dla działek o łącznej powierzchni 518 ha⁵⁸. W okresie tym Urząd zgłosił łącznie 24 sprzeciwy do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części⁵⁹, w związku z m.in. brakiem wymaganego pozwolenia na budowę, brakiem uzupełnienia w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 66)

2. W latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w okresie do 12 miesięcy po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 891)

⁵⁷ Przy ul. Towarowej 15 i przy ul. Wyszyńskiego 8 w Sosnowcu.

⁵⁸ W 2011 r. – 15 zgłoszeń, w 2012 r. – 16 i w 2013 – 27.

⁵⁹ W 2011 – 8 zgłoszeń, w 2012 – 6 i w 2013 – 7.

⁶⁰ W 5 przypadkach wystąpiła konieczność uzupełnienia brakujących dokumentów (art. 71 ust. 3 Prawa budowlanego), w 17 – zmian wymagała wymaga wykonania robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę – art. 71 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego, 1 – wystąpiło ryzyko pogorszenia stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków – art. 71 ust. 5 pkt 3 Prawa budowlanego oraz 1 przypadek wystąpienia łącznie kilku przesłanek określonych w art. 71 ust. 5 Prawa budowlanego.

3. W udzielonych przez PINB wyjaśnieniach wskazano dwa przypadki samowolnej zmiany sposobu użytkowania (2013 r.):

- obiektu biurowo-handlowego na hotel,
- budynku gospodarczego na budynek mieszkalny.

W pierwszym przypadku w trakcie prowadzonego postępowania PINB nakazał⁶¹: wstrzymanie robót budowlanych, wstrzymanie użytkowania hotelu oraz przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania. W drugim przypadku PINB wstrzymał użytkowanie obiektu⁶², a po przywróceniu obiektu do poprzedniego sposobu użytkowania wydał decyzję umarzającą postępowanie⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 718-719,769-781)

W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 890)

4. Urząd monitorował zagospodarowanie terenu w trakcie postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę poprzez sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z przepisami Prawa budowlanego, mpzp oraz z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co opisano w pkt. 2.

(dowód: akta kontroli str. 457-466)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁶⁴, wnosi o:

- 1. Podjęcie działań w celu aktualizacji „Wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca” po przyjęciu „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca”.**
- 2. Zapewnienie zawiadamiania stron o przyczynach niezłatwienia spraw w terminie wynikającym z art. 35 KPA i wskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Katowicach.

⁶¹ Postanowienia: Nr 79/2013 z dnia 9 lipca 2013 r. i Nr 107/2013 z dnia 30 września 2013 r. oraz decyzja Nr 7/2014 z dnia 10 stycznia 2014 r.

⁶² Postanowienie Nr 125/2013 z dnia 18 października 2013 r.

⁶³ Decyzja Nr 9/2014 z dnia 14 stycznia 2014 r.

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. zwana dalej ustawą o NIK.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Katowice, dnia 30 kwietnia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Doradca ekonomiczny
Bogusław Gębica
Kontroler nadzorujący**

.....