



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-003-02/2014

P/14/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Trybowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88049 z dnia 13 lutego 2014 r.2. Małgorzata Kram, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88050 z dnia 13 lutego 2014 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Tarnowa, ul. Mickiewicza 2, 33-100 Tarnów (zwany w dalszej treści Urzędem lub UMT)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 12 listopada 2006 r. Prezydentem Miasta Tarnowa jest Ryszard Ścigała. Obowiązki Prezydenta podczas jego nieobecności wykonywał Henryk Słomka-Narożański, powołany na stanowisko pierwszego zastępcy Prezydenta Miasta Tarnowa 6 grudnia 2006 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 5 i 6)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Urzędu Miasta Tarnowa w zakresie zachowania ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd podjął niezbędne działania mające na celu kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej poprzez wszczęcie w maju 2010 r. procesu aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Tarnowa, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 15 lipca 1999 r.² (zwanego dalej Studium). Wprawdzie pierwotnie ustalony termin wykonania zmiany Studium wyznaczono na 30 listopada 2012 r. to jednak głównym powodem kolejnych przesunięć były okoliczności niezależne od Urzędu, a tylko ponad dwumiesięczna zwłoka spowodowana była opóźnieniem w dostarczeniu zaktualizowanych map. Na 30 września 2014 r. określono ostateczny termin zakończenia prac nad zmianą Studium.

Kierunki polityki przestrzennej w zakresie zabezpieczenia ponadlokalnych i lokalnych celów publicznych zostały ujęte w projekcie zmiany Studium, przygotowanym w lutym 2014 r. do drugiego wyłożenia publicznego. Projekt ten uwzględniał również wyniki analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Tarnowa. Wprawdzie analiza tych zmian nie zawierała informacji o postępach w opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to jednak informacje takie były corocznie przedkładane Radzie Miejskiej, tj. z większą częstotliwością niż określona w art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³.

Kontrola NIK nie stwierdziła występowania ograniczeń w realizacji inwestycji celu publicznego, w tym zaplanowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Miasta Tarnowa na lata 2014-2025, wynikających z niepełnego (blisko 34%) pokrycia terenu Miasta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, w miejscowych planach

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

² Uchwała nr XI/214/99 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 15 lipca 1999 r.

³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).

zagospodarowania przestrzennego respektowano wyszczególnione w Studium kierunku zagospodarowania przestrzennego.

W sposób zgodny z przepisami wydawano decyzje udzielające pozwoleń na budowę, a także decyzje uzgadniające lokalizacje inwestycji na terenach nieobjętych ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym także decyzje ustalające lokalizacje celów publicznych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły niedotrzymania ustawowego terminu załatwienia jednej spośród 30 kontrolowanych spraw prowadzonych w celu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz niezapewnienia w latach 2011-2013 składu Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, określonego w art. 8 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Kierunki zagospodarowania przestrzennego Miasta Tarnowa, wynikające m. in. z aktualnych uwarunkowań polityki przestrzennej o znaczeniu ponadlokalnym, tj. ustalonych w „Planie zagospodarowania przestrzennego Województwa Małopolskiego”⁴ (dalej PZP Województwa) oraz w strategii rozwoju Miasta Tarnowa⁵, określone zostały w projekcie zmiany Studium opracowywanym na podstawie umowy zawartej w dniu 21 czerwca 2011 r. Umowny termin wykonania tego projektu zmiany Studium ustalony został na dzień 30 września 2014 r. Do końca marca 2014 r. realizowano czynności zmierzające do uchwalenia projektu Studium, będącego na etapie opracowania wniosków i uwag złożonych w toku drugiego wyłożenia do publicznego wglądu.

(dowód: akta kontroli str. 176 – 189)

W Studium wyznaczone zostały główne kierunki działań wynikające z uwzględnienia celów strategicznych i kierunków działań dla osiągnięcia tych celów określonych w „Studium Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Tarnowskiego”, opracowanego w 1998 r. Wśród podstaw ustalenia kierunków rozwoju przestrzennego Tarnowa w Studium nie wymieniono strategii rozwoju gminy, której ustalenia - zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - powinny być uwzględnione w Studium. Pierwsza strategia rozwoju gminy przyjęta została bowiem uchwałą Rady Miejskiej w Tarnowie⁶ z dnia 23 marca 2000 r., tj. podjętą po uchwaleniu Studium. Główne problemy miasta zostały zidentyfikowane na podstawie studiów i analiz w zakresie zainwestowania obszaru, zagadnień społeczno-ludnościowych, fizjonomii miasta i zagadnień kompozycyjnych, środowiska przyrodniczego i wyposażenia technicznego Tarnowa, w tym :

- wyników analiz własnych autorów Studium oraz szereg niewyspecyfikowanych w Studium opracowań specjalistycznych dotyczących Tarnowa i jego roli w obszarze południowej Polski z uwzględnieniem interesów ponadlokalnych określonych przez właściwe organy władz wojewódzkich,
- odpowiedzi na ankietę skierowaną do mieszkańców w celu uzyskania opinii na temat ówczesnych warunków życia w mieście oraz potrzeb i preferencji ludności i aspiracji.

(dowód: akta kontroli str. 13-27)

Od dnia uchwalenia Studium dokonano następujących jego aktualizacji:

⁴ Plan zagospodarowania przestrzennego Województwa Małopolskiego” (dalej PZP Województwa), uchwalonego uchwałą nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 r.

⁵ Strategia Rozwoju Miasta – Tarnów 2020 przyjęta uchwałą nr XI/11/2011 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 30 czerwca 2011 r.

⁶ „Strategia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta Tarnowa na lata 2000 – 2015” ustalona uchwałą Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 23 marca 2000 r.

- 1) z 16 października 2003 r., dokonującej zmian w sześciu obszarach, w których przewidziano zagospodarowanie i użytkowania terenu w celu lokalizacji wyszczególnionych obiektów, w tym: przemysłowych i składowych, budownictwa jednorodzinnego o ograniczonej możliwości zabudowy oraz zabudowy jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej, usług ogólnomiejskich i regionalnych, wysypiska śmieci, urządzeń komunalnych, cmentarza i wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
- 2) z 22 grudnia 2005 r. dokonującej zmian w zakresie:
 - rozszerzenia zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego poprzez określenie dwóch stref i czterech zakresów ochrony,
 - wskazania obszarów do opracowania w planach miejscowych,
 - rozszerzenia ustaleń szczegółowych o określenie obszarów wyszczególnionych w 44 pozycjach, w tym m. in.: objętych zakazami zabudowy kubaturowej, obszarów zabudowy jednorodzinnej, usług, zieleni, sportu i rekreacji, cmentarzy, usług ogólnomiejskich, a także możliwej lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
- 3) z 26 października 2006 r., w zakresie rozszerzenia ustaleń szczegółowych o przeznaczeniu obszarów, w tym m. in. wyznaczenia dwóch możliwych lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
- 4) z dnia 4 listopada 2010 r., określającej nowe przeznaczenia terenów na cele produkcyjno-przemysłowe w dwóch lokalizacjach oraz wyznaczenie terenów budownictwa mieszkaniowego, jednorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 10 – 12)

W analizie aktualności Studium z maja 2010 r. rozwiązania w zakresie dyspozycji funkcjonalno-przestrzennej oraz zasady kształtowania zabudowy uznane zostały za właściwe lecz nieaktualne w zakresie: problematyki ochrony przeciwpowodziowej, określenia terenu górniczego, wyznaczenia terenów udokumentowanych kopalin w obszarze Tarnów – Klikowa, wprowadzenia obszaru ochrony przyrody Natura 2000, przebiegu autostrady i dróg na terenie miasta, a także określenia granic terenów zamkniętych i wyłączonych spod zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 13-27)

W związku z wynikami ww. analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Rada Miejska w Tarnowie podjęła 27 maja 2010 r. uchwałę⁷ uznającą Studium za nieaktualne w części wyszczególnionej w analizie, jednak nie określiła terminu jego aktualizacji. W związku z tym 21 czerwca 2011 r. z wykonawcą wyłonionym w drodze nieograniczonego przetargu została zawarta umowa na sporządzenie projektu zmiany Studium.

Termin sporządzenia zmiany Studium, pierwotnie ustalony z wykonawcą na 30 listopada 2012 r. został trzykrotnie przesunięty. Ostateczny termin określono na 30 września 2014 r. Przyczynami przesuwania terminów sporządzenia zmiany Studium były:

- niedostarczenie wykonawcy aktualnych podkładów mapowych miasta w zapisie cyfrowym w oznaczonym terminie,
- przedłużające się konsultacje z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie istotnych dla rozwoju miasta wariantowych rozwiązań, dotyczących koncepcji przebiegu dróg krajowych na odcinku od węzła autostrady A-4 „Krzyż” do węzła ulicy Lwowskiej.

(dowód: akta kontroli str. 28, 50 – 58)

Ówczesny Dyrektor Centrum Rozwoju Miasta - Krzysztof Madej wyjaśnił, że umowę z wykonawcą zmiany Studium zawarto przed utworzeniem w dniu 1 lipca 2011 r. Centrum Rozwoju Miasta i w związku z tym potrzebny był czas na zapoznanie się z tematyką i dokumentami. Aktualizacja map została zlecona we wrześniu po tym jak okazało się, że pozyskane mapy nie są w pełni aktualne.

(dowód: akta kontroli str. 58, 390 i 391)

Projekt zmiany Studium był dwukrotnie wykładany do publicznego wglądu, co istotnie wydłużyło termin opracowania ostatecznej wersji zmiany Studium. Pierwsze wyłożenie

⁷ Uchwała nr L/638/2010 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 27 maja 2010 r.

trwało od 28 czerwca 2013 r. aż do 13 września 2013 r. Ponadto została przeprowadzona dyskusja publiczna, wymagana na podstawie art. 11 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W wyniku tych konsultacji mieszkańcy zgłosili ponad 400 uwag, z których 67% zostało rozpatrzonych pozytywnie, 22% zostało częściowo uwzględnionych, a pozostałe 11% nie uwzględniono. W związku z tym projekt Studium został ponownie wyłożony do publicznego wglądu na okres od 10 lutego do 12 marca 2014 r., a termin składania uwag wyznaczony został do 4 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 213-226)

Dyrektor Wydziału Realizacji Inwestycji Krzysztof Madej wyjaśnił, że zasadniczymi przyczynami przesuwania terminu wykonania zmiany Studium była konieczność aktualizacji map, równoczesnego prowadzenia prac nad koncepcją przełożenia części drogi krajowej nr 73 pomiędzy autostradą i drogą krajową E4, stanowiącej wschodnią obwodnicę miasta Tarnowa, rozpatrywania ponad 400 uwag zgłoszonych w związku z pierwszym wyłożeniem projektu zmian Studium oraz koniecznością ponowienia uzgodnień i odbycia ponownej konsultacji społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 390 – 392)

W pierwotnej wersji Studium, obowiązującego w czasie niniejszej kontroli, wyróżnienie kierunków zagospodarowania poszczególnych obszarów i ich charakteru dokonane zostało poprzez ich oznaczenie różnymi kolorami, w tym oznaczonych zostało 20 różnych oznaczeń terenów zainwestowanych i 10 - terenów otwartych. Wyróżniono także sześć oznaczeń dla terenów wymagających ochrony dziedzictwa kulturowego i zasobów przyrodniczych.

Oznaczenie poszczególnych obszarów za pomocą symboli literowo-cyfrowych zostało wprowadzone zmianą Studium z dnia 22 grudnia 2005 r., tj. pierwszą zmianą Studium dokonaną po wejściu w życie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r.⁸, zawierającego wymogi w tym zakresie. Ostatnią ze zmian wprowadzonych do Studium, tj. dokonaną na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 4 listopada 2010 r., rozszerzono zakres literowo-cyfrowego oznaczenia kierunków zagospodarowania poszczególnych obszarów.

Stosownie do zapisów w pierwotnej wersji Studium z 15 lipca 1999 r., konieczne było objęcie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego terenów podlegających przemianom zainwestowania dla osiągnięcia celów w nim przyjętych oraz realizacji polityki przestrzennej zmierzającej do zrównoważonego rozwoju Tarnowa. Dla osiągnięcia tych celów - zgodnie ze zmianą Studium dokonaną 25 grudnia 2005 r. – wskazano, że szczegółowe ustalenia w sprawie wykonywania planów powinny zostać poprzedzone analizą potrzeb i możliwości inwestycyjnych. Udokumentowana analiza w takim zakresie nie została sporządzona, a także nie zawierała jej przygotowana w maju 2010 r. analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Tarnowa, stanowiąca podstawę uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie aktualności Studium. W analizie tej wskazano, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są opracowywane, podobnie jak w większości miast i gmin, dla uznaniowo wybranych terenów.

(dowód: akta kontroli str. 23, 86, 134-156)

Henryk Słomka-Narożański – Zastępca Prezydenta Miasta Tarnowa wyjaśnił, że nie istnieje formalny dokument zawierający opracowanie związane z analizą potrzeb i możliwości inwestycyjnych, poprzedzający wykonanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co jednak nie oznacza, że nie istnieje utrwalona praktyka przeprowadzania przeglądu istniejących uwarunkowań, potencjałów i ryzyk. Wyjaśnił także, iż proces podejmowania decyzji w tym zakresie poprzedzony był m. in.:

- kierowaniem do Prezydenta wniosków o realizację miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez gromadzącą je komórkę organizacyjną Urzędu, która analizowała zmiany w zagospodarowaniu, wynikające z wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118 poz. 1233).

- zgłaszaniem potrzeb inwestycyjnych wynikających z wniosków z dyskusji w Komisji Rozwoju Miasta oraz ze sprawozdań z realizacji uchwał Rady Miasta, dotyczących przystąpienie do opracowywania miejscowych planów i oceny ich aktualności.

(dowód: akta kontroli str. 388 i 389)

1.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Według stanu na 1 stycznia 2011 r. obowiązywało 37 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp), dotyczących łącznie 2 151,64 ha, co stanowiło 29,74% całkowitej powierzchni gminy.

W latach 2011-2013 Rada Miejska w Tarnowie uchwaliła pięć nowych planów obejmujących łącznie 300,35 ha, tj. 4,2% powierzchni miasta. Podjęła także trzy uchwały o przystąpieniu do sporządzania nowych mpzp, w tym dwóch planów dotyczących rozbudowy obiektów handlowych o powierzchniach ponad 2 tys. m² oraz zabudowy obszaru wolnego od zabudowy, użytkowanego pod uprawy rolne lub odłogowanego.

W 2011 r. Rada Miejska w Tarnowie uchwaliła dwa mpzp obejmujące teren o łącznej powierzchni 209,35 ha, w związku z czym udział terenów objętych tymi planami wzrósł do 32,73%. W latach następnych uchwalono po jednym mpzp, obejmującym odpowiednio po 67,41 ha i 16,17 ha terenów Miasta Tarnowa, w wyniku czego udział powierzchni objętych tymi planami wzrósł do 33,66% na koniec 2012 r. i 33,89% na koniec 2013 r. Największe części powierzchni Miasta Tarnowa, spośród objętych mpzp obowiązującymi w latach 2011-2013, przeznaczone zostały w tych planach pod zabudowę produkcyjną⁹ (7,1% łącznej powierzchni Miasta Tarnowa) i mieszkaniową jednorodziną (4,78% tej powierzchni). Uchwalenie nowych mpzp zwiększyło powierzchnie terenów przeznaczonych pod te rodzaje zabudowy odpowiednio z 440,48 ha do 513,07 ha, tj. o 16,5%, oraz z 325,43 ha do 345,58 ha, tj. o 6,2%. W największym stopniu wzrosły powierzchnie terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (z 78,22 ha do 104,33 ha, tj. o 33,3%), zabudowę usługową (73,33 ha – 92,52 ha, tj. o 26,2%) i zabudowę wielkopowierzchniową (26,58 ha – 31,48 ha, tj. o 18,4%).

W latach 2011 – 2014 (do lutego) Rada Miejska w Tarnowie dokonała czterech zmian mpzp. Zmiany te dokonane zostały w związku z wnioskami właścicieli gruntów dotyczącymi: jednostkowego powiększenia obszaru usług (o 0,47 ha) w związku z zamierzoną rozbudową istniejącego budynku oraz zmianami większych obszarów (od 2,61 ha do 3,92 ha) w związku z budową składów, magazynów, stacji paliw oraz budynków jednorodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 190-193, 198, 200 i 227-236)

Wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i zmiany tych planów opracowane zostały na koszt Miasta Tarnowa.

(dowód: akta kontroli str. 397 i 399)

Przeznaczenie terenów określonych w trzech wybranych do kontroli miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (przyjętych w latach 2011-2013) było zgodne z kierunkami zagospodarowania ustalonymi w Studium.

(dowód: akta kontroli str. 264 – 266)

W południowej części Miasta Tarnowa, obejmującej trzy osiedla o dużym stopniu zurbanizowania, znajdował się teren górniczy w związku z występowaniem złóż gazu. Stosownie do art. 104 ust. 2 Prawa geologicznego i górnictwa¹⁰ dla obszaru tego można sporządzić mpzp, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Rada Miejska w Tarnowie podjęła 19 maja 2005 r. uchwałę¹¹ o odstąpieniu od sporządzenia mpzp dla tego terenu górniczego. Wniosek o jej podjęcie zawierał uzasadnienie wskazujące, że odstąpienie od obowiązku opracowania mpzp na terenach górniczych, określonego w art. 53 ust. 6 ówczesnie obowiązującego Prawa geologicznego i górnictwa¹², był możliwy w przypadku przewidywania

⁹ Zabudowa produkcyjna, oznaczona symbolami P. PE, PN, PM, PP, PU lub PUN wg rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589).

¹⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwo (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.).

¹¹ Uchwała nr XXXVI/625/2005 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 19 maja 2005 r.

¹² Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnictwo (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.).

nieznacznego, szkodliwego wpływu eksploatacji górniczej na środowisko. W sierpniu 1995 r. opracowana została przez Instytut Górnictwa Naftowego i Gazownictwa w Krakowie ocena wpływu przedmiotowego obszaru na środowisko, w której stwierdzono niewystępowanie istotnych zmian mimo wieloletniej eksploatacji złoża.

(dowód: akta kontroli str. 267-274)

Do końca lutego 2014 r. obszar Miasta o powierzchni 4 784 ha nie został objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, tj. 66,1 % całkowitej powierzchni Tarnowa. Największe obszary nieobjęte mpzp, które według Studium wymagały ochrony dotyczyły trzech wydzielonych administracyjnie osiedli Tarnowa, tj.:

- Gumniska-Zabłocie, na którym wydzielono siedem obszarów obejmujących tereny upraw rolnych i ogrodowych ze wskazaniem zakazu zabudowy kubaturowej za wyjątkiem urządzeń, obiektów infrastruktury technicznej oraz drogowej, a jedynie dopuszczono poprawę standardów użytkowych i realizację niewielkich obiektów zaplecza gospodarczego;
- Krzyż, na którym wskazano pięć obszarów wymagających ochrony, w tym m. in. obszarów naturalnej zieleni, wymagających ochrony wartości przyrodniczych;
- Piaskówka, na którym wskazano dwa obszary objęte częściową lub ścisłą ochroną konserwatorską, przeznaczone pod zabudowę usługową, usługi w zieleni, sport i rekreację.

Nieobjęte mpzp były także tereny części śródmieścia Tarnowa, w tym centrum – Stare Miasto i trzy osiedla, dla których nie wyznaczono obszaru objętego ścisłą ochroną konserwatorską krajobrazu.

(dowód: akta kontroli str. 240)

Ustalenia Studium dotyczące ograniczeń zabudowy uznane zostały jednak za nieaktualne w opisaną poprzednio analizę aktualności Studium z maja 2010 r. Opracowanie to zawierało także analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Miasta Tarnowa, do dokonania której, co najmniej jeden raz w czasie kadencji Prezydent zobowiązany był na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Opisano w niej zasady opracowywania planów, ocenę aktualności ustaleń w nich zawartych, a także zawarto wnioski¹³, w którym stwierdzono, iż aktualność opracowań planistycznych dowodzi słuszności przyjętych zasad i kierunków rozwoju przestrzennego Gminy Miasta Tarnów. W przedmiotowej analizie przedstawiono także wykaz 36 obowiązujących ówczesnie mpzp i sześciu pozostających w opracowaniu. Nie zawarto natomiast oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych, wymaganej na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 22-27)

Główny specjalista w Referacie Planowanie Przestrzennego Jacek Czarnik wyjaśnił, że w sporządzonej przez niego analizie aktualności Studium nie zawarł oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych, ponieważ informacje w tym zakresie przekazywał corocznie Radzie Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 409-424)

Rada Miejska w Tarnowie w uchwale z dnia 27 maja 2010 r. uznała 36 obowiązujących ówczesnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego za aktualne. Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Miasta Tarnowa przekazana Radzie Miejskiej w Tarnowie wraz z wnioskiem o jej podjęcie uzyskała pozytywną opinię Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

Niepełne pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego terenu Miasta Tarnowa nie stanowiło ograniczeń w realizacji inwestycji zaplanowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Miasta Tarnowa na lata 2014-2025¹⁴ (dalej WPF). Dokonana w toku niniejszej kontroli analiza przeznaczenia terenów objętych mpzp dla inwestycji

¹³ Drugi z wniosków z dokonanej analizy dotyczył nieaktualności Studium.

¹⁴ Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Miasta Tarnowa przyjęta uchwałą nr XLIV/593/2013 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 19 grudnia 2013 r.

ujętych w WPF¹⁵ wykazała, że wprawdzie dziewięć spośród 13 zadań wyszczególnionych w wykazie wydatków majątkowych planowanych w WPF nie znajdowało się na terenach objętych mpzp, to jednak:

- cztery z tych zadań nie wymagały przeznaczenia terenów pod te inwestycje¹⁶),
- realizacja pięciu inwestycji, istotnych dla rozwoju miasta, możliwa będzie w oparciu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub inwestycji drogowych, w tym np. budowa połączenia węzła autostrady A4 w Wierzchosławicach ze Strefą Aktywności Gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 371-384)

W latach 2011 – 2014 (do końca marca) działała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (dalej Komisja), powołana zarządzeniem Prezydenta Miasta Tarnowa z 6 września 2009 r. Jej skład, po ostatniej zmianie dokonanej zarządzeniem Prezydenta Miasta Tarnowa z 13 marca 2014 r., był zgodny z wymaganiami określonymi w art. 8 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wszystkie osoby powołane do pracy w Komisji posiadały bowiem wykształcenie lub przygotowanie fachowe związane z teorią i praktyką planowania przestrzennego, a rekomendacje branżowych stowarzyszeń i samorządów zawodowych¹⁷ posiadało trzech spośród sześciu członków Komisji.

Na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Tarnowa z 7 maja 2009 r. i 30 czerwca 2011 r. do Komisji zostało powołanych odpowiednio dziesięć i dziewięć osób, z których tylko po trzy osoby (w tych kadencjach) posiadały rekomendacje wskazane w art. 8 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Spośród osób wchodzących w skład tych komisji, lecz nieposiadających rekomendacji, odpowiednio dwie i jedna osoba były członkami okręgowych izb architektów lub urbanistów.

Organizacja i tryb działania Komisji ustalone zostały w regulaminie organizacyjnym Komisji, wprowadzonym zarządzeniem Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 6 września 2007 r. W szczególności przewodniczący Komisji został zobowiązany do ustalania terminów posiedzeń w celu opiniowania tematów zgłaszanych przez Prezydenta Miasta Tarnowa lub Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Budownictwa Urzędu. Regulamin ustalał także odpowiedzialność sekretarza Komisji za merytoryczny nadzór nad całokształtem obsługi technicznej. W komórce organizacyjnej, do zakresu której należały sprawy planowania przestrzennego¹⁸ przechowywane były dokumenty wytworzone w związku z pracami Komisji, w tym m. in. coroczne sprawozdania z prac komisji i protokoły z posiedzeń.

W latach 2011-2013 odbyło się 11 posiedzeń komisji, w tym po trzy w 2011 r. i 2013 r., oraz pięć w 2012 r. W toku tych posiedzeń podjęte zostały uchwały opiniujące pozytywnie osiem przedłożonych opracowań, w tym projekt zmiany studium, projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i koncepcje realizacji pojedynczych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 277-295)

Kształtowanie polityki przestrzennej nie było przedmiotem zaplanowanych i przeprowadzonych w latach 2011-2014 (luty) kontroli wewnętrznych w Urzędzie. Zakres ten nie został także objęty audytem wewnętrznym. Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie kształtowania polityki przestrzennej nie zostało zidentyfikowane w analizach ryzyka, opisanych w planach audytów wewnętrznych. Polityki przestrzennej nie dotyczyła także żadna spośród 26 kontroli przeprowadzonych w latach 2011 – 2013 przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Tarnowie.

(dowód: akta kontroli str. 7 i 83 – 85).

1.3. Decyzje o warunkach zabudowy terenu

W latach 2011-2013 wpłynęły do Urzędu cztery wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (zwane dalej ULI) o znaczeniu ponadlokalnym, w tym dotyczące budowy przychodni psychiatrycznej Szpitala Wojewódzkiego, magazynu na sprzęt powodziowy

¹⁵ Analiza dokonana przez Kierownika Referatu Planowania Przestrzennego w Wydziale Planowania Przestrzennego i Budownictwa UMT oraz Dyrektora Wydziału Realizacji Inwestycji.

¹⁶ Tj. budowa małej infrastruktury, nabycie nieruchomości, objęcie udziałów w kapitale zakładowym MZB i przebudowa Miejskiego Domu Sportu.

¹⁷ Osoby wymienione na listach osób rekomendowanych do GKUA przez okręgowe izby urbanistów (Małopolską i Południową) opublikowanych na stronach internetowych tych izb.

¹⁸ Tj. w Referacie Planowania Przestrzennego Wydziału Planowania Przestrzennego i Budownictwa Urzędu Miasta Tarnowa.

Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, węzła przesiadkowego z parkingami. W toku prowadzonych postępowań Urząd wywiązał się z obowiązku zawiadomienia stron, określonego w art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności pisemne zawiadomienia doręczone zostały inwestorom, a także właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, na których projektowane było zlokalizowanie tych inwestycji. Obwieszczenia o prowadzeniu postępowań wywieszono na tablicy informacyjnej Urzędu oraz opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Od wydanych decyzji nie zostały wniesione żadne odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 210, 211, 242 i 243)

W Wydziale Planowania Przestrzennego i Budownictwa Urzędu Miasta Tarnowa prowadzony był rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym, w którym ujętych zostało łącznie 185 decyzji wydanych w latach 2011 - 2013, w tym: 40 wydanych w 2011 r., 59 w 2012 r. i 86 w 2013 r., a także 22 decyzje wydane w styczniu i lutym 2014 r. Dotyczyły one m.in. budowy i rozbudowy sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych i energetycznych, a także mostu drogowego w ciągu drogi gminnej, sortowni odpadów komunalnych. Od czterech spośród wydanych decyzji wniesione zostały odwołania. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej SKO) utrzymało trzy z tych decyzji. W styczniu 2014 r. na dwie z tych decyzji wniesione zostały skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który nie rozpatrzył ich do końca marca 2014 r. Uchylona przez SKO decyzja dotyczyła budowy sieci energetycznej średniego napięcia i została przekazana do ponownego rozpoznania z powodu jej niedoręczenia wszystkim stronom postępowania. Jednocześnie SKO stwierdziło, że nie ma podstaw do zmiany decyzji z urzędu, bo wniosek o ustalenie lokalizacji celu publicznego odpowiadał przepisom prawa.

(dowód: akta kontroli str. 80, 81, 173, 174, 275, 276 i 365)

W latach 2011-2013 wpłynęło 1 414 wniosków inwestorów o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym okresie wydane zostały 972 decyzje ustalające warunki zabudowy. Zarówno liczba tych wniosków jak i wydanych decyzji w poszczególnych latach wykazywały tendencję malejącą (z 523 wniosków i 373 decyzji w 2011 r. oraz 456 wniosków i 323 decyzji w 2012, do 435 wniosków i 276 decyzji w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Wybrane do szczegółowej kontroli wszystkie cztery decyzje ustalające lokalizacje inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i niektóre decyzje ustalające warunki zabudowy, (łącznie 30 decyzji – po 10 z każdego roku) zawierały określenie niezbędnych warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wymagane na podstawie art. 54 punkty 1 do 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przed wydaniem tych decyzji zostały one uzgodnione w niezbędnym zakresie, w tym z organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 tej ustawy. O wystąpieniu w sprawie wymaganych uzgodnień strony postępowania strony postępowania informowane były stosownie do wymagań art. 106 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹ (dalej k.p.a.). Żaden z organów, do których wystąpiono o uzgodnienie nie odmówił jego udzielenia. Żadne z kontrolowanych postępowań nie zostało zawieszono z powodu zamiaru realizacji zadań rządowych albo samorządowych służących realizacji celu publicznego na terenie objętym wnioskiem, natomiast jedno z postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych w rejonie obejmującym osiedla Krzyż i Sady zostało zawieszono na okres dziewięciu miesięcy z powodu przystąpienia Gminy Miasta Tarnowa do opracowania mpzp. Postępowanie to zostało jednak wznowione i wydana została decyzja ustalająca warunki, ponieważ stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w okresie zawieszenia postępowania nie został uchwalony mpzp dla obszaru, na którym znajdował się teren inwestycji.

Wszystkie kontrolowane decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalono

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267).

w nich jedynie wymagania i warunki wynikające z przepisów Prawa budowlanego²⁰, a w pojedynczych przypadkach wynikające z innych decyzji (np. środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji) lub uzgodnień (np. budowy dróg wewnętrznych, wymogów ustalonych z PKP).

Wszystkie analizowane decyzje ULI wydane zostały bez przekroczenia 65 dniowego okresu prowadzenia postępowania²¹ od dnia złożenia wniosku.

Jedną spośród 26 kontrolowanych decyzji ustalających warunki zabudowy terenu wydana została po 71 dniach prowadzenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 242–259)

Decyzje kończące wszystkie spośród 30 kontrolowanych postępowań ULI oraz ustalających warunki zabudowy terenu przygotowane zostały zgodnie z wymaganiami art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. przez pracowników Urzędu wpisanych na listy Okręgowej Izby Urbanistów lub samorządu zawodowego architektów i urbanistów. Pracownicy ci w toku tych postępowań dokonali także analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz stanu faktycznego i prawnego terenu. Kontrolowane decyzje wydane zostały przez pracowników Urzędu posiadających stosowne upoważnienia Prezydenta, w tym w 15 przypadkach przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, w których zatrudnieni byli pracownicy przygotowujący decyzje a w kolejnych 15 przypadkach przez tych samych pracowników, którzy te decyzje przygotowywali i dokonali analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu.

Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego i Budownictwa wyjaśnił, że organizacja pracy przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy opierała się na zespołach składających się z dwóch pracowników architekta-urbanisty i pracownika prowadzącego całość postępowania administracyjnego. Decyzje w jednym z rejonów (dzielnic) Tarnowa podpisywał ten sam pracownik, który dokonywał analiz i przygotowywał projekt decyzji.

Dyrektor Wydziału Realizacji Inwestycji, wyjaśniając przyczynę jednoosobowego przygotowywania i podpisywania decyzji ULI stwierdził, że w kierowanym ówczesnie przez niego Centrum Rozwoju Miasta brak było możliwości zatrudnienia dodatkowego pracownika posiadającego wymagane kwalifikacje i uprawnienia. W związku z tym realizację tych zadań z dniem 1 września 2013 r. przekazano do Biura Budownictwa i Zagospodarowania Terenu. Stwierdził także, iż sprawowany nadzór ograniczony był do sprawdzania liczby prowadzonych postępowań, możliwości sprawnego ich prowadzenia i terminowości biegu spraw w przypadku urlopów i zwolnień chorobowych.

(dowód: akta kontroli str. 242-259, 390, 392, 395 i 396)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zastrzeżenia NIK budzi skumulowanie kompetencji tych urzędników, którzy upoważnieni byli przez Prezydenta Miasta Tarnowa do wydawania wymienionych wyżej decyzji administracyjnych i równocześnie przygotowywali te decyzje, w tym jednoosobowo dokonywali analiz warunków zagospodarowania terenu. W ocenie NIK, weryfikacja przygotowanych decyzji przez inną osobę sprzyja przejrzystości i zapewnia jakość prowadzonych postępowań administracyjnych.

Ustalone nieprawidłowości

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

1. O ponad dwa miesiące Urząd Miasta Tarnowa opóźnił się z dostarczeniem aktualnych podkładów mapowych miasta w stosunku do 14 dniowego terminu wynikającego z umowy zawartej 21 czerwca 2011 r. z BUDPLAN Sp. z o.o. o wykonanie projektu zmiany Studium, co stało się jedną z przyczyn opóźnienia w realizacji zmiany Studium. Dyrektor ówczesnego Centrum Rozwoju Miasta wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z potrzeby zapoznania się z tematyką i dokumentami po utworzeniu 1 lipca 2011 r. nowej jednostki, którą ówczesnie kierował.

(dowód: akta kontroli str. 28, 50-66, 391)

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).

²¹ Okres od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji, od którego – zgodnie z art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - odlicza się okresy wynikające z terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

2. Decyzja nr 178/W/2012 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 12 lipca 2012 r. ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu została wydana po upływie 71 dni, przy uwzględnieniu odliczeń przedstawionych w art. 35 § 5 k.p.a. Został zatem przekroczony dwumiesięczny okres na załatwienie sprawy określony w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego i Budownictwa wyjaśnił, że powodem takiej zwłoki była absencja pracowników, potwierdzona załączonymi przez niego kartami ewidencji czasu pracy pracownika przygotowującego tę decyzję oraz pracownika wyznaczonego do zastępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 252-253, 261-263 i 399)

3. W latach 2011-2013 w skład Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej wchodziło od dziewięciu do dziesięciu osób z których tylko trzy posiadały rekomendacje wyszczególnione w art. 8 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie spełniony został zatem wymóg określony w przytoczonym przepisie, zobowiązujący do ustalenia takiego składu Komisji, w którym co najmniej połowa osób będzie rekomendowana przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 279-285)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym zakresie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Wydawanie pozwoleń na budowę

Opis stanu faktycznego

W latach 2011 – 2013 do Urzędu złożono 2.165 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a w tym samym okresie wydano 1.898 decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli, str. 8)

Urząd prowadził rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę w formie pisemnej oraz elektronicznej. Rejestr pisemny zawierał wszystkie dane wymagane wg wzorów określonych w rozporządzeniu o rejestrach²². Od 1 stycznia 2013 r. zaprowadzono rejestr w formie elektronicznej w wersji opracowanej przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego dla wszystkich organów administracji architektoniczno-budowlanej. Dane w rejestrach wprowadzane były w sposób czytelny z podaniem daty dokonania zapisu. Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego i Budownictwa wyjaśnił, że rejestry w wersji elektronicznej prowadzone są w celu umożliwienia bieżącej kontroli zapisów przez jednostki nadzorujące, a kopie rejestrów w wersji pisemnej przekazywane są co miesiąc do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego Delegatura w Tarnowie.

(dowód: akta kontroli, str. 67 -78)

Akta każdej spośród 30 spraw, wybranych do szczegółowej kontroli, zawierały:

- kompletny wniosek, tj. wskazujący, że dołączono do niego 4 egz. projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz aktualnym na dzień opracowania projektu²³ zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane,
- oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, którego wzór określono w rozporządzeniu o rejestrach, spełniające warunki określone w art. 33 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane,
- oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw mediów (np. energii, wody i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektroenergetycznych).

Każdy z analizowanych projektów budowlanych został sporządzony zgodnie z wymogami określonymi w art. 34 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane, w tym zawierał m.in. aktualną mapę. Zakres projektu dostosowano do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. W kontrolowanych sprawach nie stwierdzono

²² 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. 2009, Nr 23, poz. 135 ze zm. - dalej rozporządzenie o rejestrach).

²³ W jednym przypadku zaświadczenie ważne było do 30 kwietnia, a projekt został oznaczony datą „maj”.

przypadku, aby stawiano odmienne wymagania podmiotom ubiegającym się o pozwolenie na ten sam rodzaj budowy.

W każdym z analizowanych 30 postępowań inwestycja była zgodna z warunkami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu.

W kontrolowanym okresie wydano 40 decyzji odmawiających udzielenia pozwolenia na budowę (w tym, w jednym przypadku z powodu braku zgody Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej na odstępstwo od warunków technicznych a w pozostałych z uwagi na nieusunięcie braków w projekcie budowlanym).

(dowód: akta kontroli: str. 212 i 296-317)

W jednym przypadku, spośród 30 analizowanych spraw, warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane były dwukrotnie dla terenu objętego inwestycją. Zmiana dotyczyła podwyższenia o 1 metr kalenicy jednorodzinne go budynku mieszkalnego, która została dopuszczona w zaktualizowanych warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie analizy sąsiedniej zabudowy, zatem nie burzyło to panującego na tym terenie ładu przestrzennego.

W trzech spośród analizowanych spraw nałożono obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, tj. dla każdej z inwestycji wymienionej w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r.²⁴.

We wszystkich 30 sprawach został zachowany termin wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, nieprzekraczający 65 dni od dnia złożenia wniosku (średnio wynosił on 29 dni).

(dowód, akta kontroli: str. 297 - 306)

Siedem spośród decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych w latach 2011 – 2013 zostało uchylonych. W każdym przypadku inwestorzy złożyli odwołania. W jednym przypadku decyzja uchylająca została utrzymana w mocy, a w jednym została pozostawiona bez rozpatrzenia.

(dowód, akta kontroli: str. 385 do 387)

Każda decyzja, kończąca 30 wybranych do kontroli postępowań została przygotowana przynajmniej przez jednego pracownika, a następnie podpisana przez dyrektora wydziału. Przy wydawaniu tych decyzji przestrzegano przepisów w art. 29-40 ustawy Prawo budowlane. W analizowanych sprawach nie stwierdzono rozstrzygnięć niezgodnych z wymogami ustawy Prawo budowlane. W każdej z analizowanych spraw zachowano zasadę pisemności istotnych czynności podejmowanych w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami.

(dowód: akta kontroli str. 297 do 317)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanej próbie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Zgodność realizacji inwestycji budowlanych z decyzjami o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy komórek organizacyjnych właściwych d.s. budownictwa i zagospodarowania terenu zostali zobowiązani²⁵ do sprawdzania zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz uczestniczenia

²⁴ W sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).

²⁵ Biuro Budownictwa i Zagospodarowania Terenu, w Centrum Obsługi Mieszkańców funkcjonujące na podstawie regulaminów organizacyjnych Urzędu Miasta Tarnowa, wprowadzonych m. in. zarządzeniami Prezydenta Miasta Tarnowa nr 176/2011 z dnia 3 czerwca 2011 r., nr 76/2012 z dnia 12 marca 2012 r. oraz Referatu Budownictwa i Zagospodarowania Terenu w Wydziale Planowania przestrzennego funkcjonującego na podstawie Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego Zarządzeniem nr 22/2014 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 22 stycznia 2014 r.

w czynnościach kontrolnych i inspekcyjnych na wezwanie organów nadzoru budowlanego. Pracownicy ci sprawdzali zgodność zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w toku postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie prowadzili oni jednak w terenie działań kontrolnych w przedmiotowym zakresie, tj. kontroli wymienionych w art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 208, 337, 340, 349, 352, 357, 364 i 427)

Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego i Budownictwa²⁶ wyjaśnił, że kompetencje do kontroli w zakresie określonym w m. in. w art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego należą do organów nadzoru budowlanego. Pracownicy Urzędu dokonywali sprawdzeń zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego przed wydaniem pozwolenia na budowę na podstawie przedłożonych im dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 397 i 398)

Kontrole zgodności realizacji budów w trakcie ich prowadzenia dokonywał Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta Tarnowa. W latach 2011-2013 przeprowadzono 160 kontroli w tym zakresie. Najczęściej stwierdzanymi odstępstwami od projektów budowlanych stwierdzanymi w czasie tych kontroli były: zmiany usytuowania ścianek działowych, otworów okiennych, ilości i usytuowania otworów okiennych, wysokości ścianek kolankowych, wymiarów zewnętrznych budynku i ich usytuowania.

(dowód: akta kontroli str. 426 i 427)

Żadne spośród 30 wybranych do kontroli postępowań o wydanie pozwolenia na budowę nie dotyczyło budowy budynku jednorodzinnej o większych gabarytach, który następnie byłby przedmiotem wniosku o zmianę sposobu użytkowania jako budynek wielorodzinny. We wszystkich analizowanych postępowaniach przedstawiona dokumentacja dotyczyła obiektu o przeznaczeniu zgodnym z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. W jednej ze spraw wystąpiono o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę, ale dotyczyła ona zmiany numerów działek, na których realizowano inwestycję.

(dowód: akta kontroli, str. 297 - 317)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zgodności realizacji inwestycji z pozwoleniami na budowę nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanej próbie

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Monitorowanie uzyskiwania pozwoleń na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 Prezydent Miasta Tarnowa otrzymywał od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta Tarnowa (dalej PINB) pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych wydawane ich inwestorom. Dokonane w toku niniejszej kontroli badanie 30 takich pozwoleń, wybranych spośród przechowywanych w Referacie Budownictwa i Zagospodarowania Terenu Wydziału Planowania Przestrzennego wykazało, że wpłynęły one po okresach nie przekraczających siedmiu dni od daty ich wydania. Charakterystyka obiektów opisana we wszystkich spośród badanych pozwoleń była zgodna z parametrami określonymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę. Nie stwierdzono również różnic pomiędzy faktycznym zagospodarowaniem terenu a dopuszczalnym, określonym w pozwoleniu na budowę, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli: str. 330 - 333)

W latach 2011-2013 PINB wydał 14 decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie lub o zgłoszeniu sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy z uwagi na istotne odstępstwa od warunków określonych w pozwoleniu na budowę. W dwóch

²⁶ Zatrudniony w latach 2011 – 2013 na stanowisku Kierownika Biura Budownictwa i Zagospodarowania Terenu w Centrum Obsługi Mieszkańców.

przypadkach decyzje te wydano w związku z naruszeniem linii zabudowy, a w pozostałych przypadkach z powodu zmiany wymiarów zewnętrznych lub usytuowania budynku.

(dowód: akta kontroli: str. 426 i 427)

Od 2013 r. w Urzędzie prowadzono analizy w zakresie możliwości wystąpienia przypadków użytkowania obiektów budowlanych przed uzyskaniem wymaganego pozwolenia na użytkowanie. W wyniku porównania pozwoleń na budowę wydanych w latach 2009-2011 z przesłanymi przez PINB pozwoleniami na użytkowanie wytypowano 64 inwestorów do sprawdzenia wywiązywania się przez nich z obowiązków zgłoszenia użytkowanych nieruchomości do opodatkowania. Informacje w tym zakresie zostały przekazane pracownikom Wydziału Podatków i Windykacji, zajmujących się kontrolą podatkową. Dyrektor Wydziału Podatków i Windykacji wyjaśnił, że na terenach wyselekcjonowanych inwestycji zostaną dokonane wizje lokalne celem określenia czy stopień zaawansowania budów nie uzasadnia wcześniejszego powstania obowiązku podatkowego. W toku niniejszej kontroli Dyrektor Wydziału Podatków i Windykacji rozszerzył także zakresy czynności pracowników wyznaczonych do kontroli podatkowej, dodając zadanie dotyczące przeprowadzania wstępnych kontroli inwestycji pod kątem wcześniejszego powstania obowiązku podatkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 320-329)

W dniu 5 marca 2014 r. dokonana została pierwsza taka wizja lokalna przez pracowników wyznaczonych do kontroli podatkowej. Przeprowadzono ją na terenie trzech wytypowanych nieruchomości, z których w dwóch przypadkach zrealizowane obiekty (handlowo-magazynowo-biurowy i budynek mieszkalny jednorodzinny) były w stanie surowym zamkniętym i nie nosiły znamion użytkowania. Na poddaszu trzeciej z tych nieruchomości wybudowano mieszkania, noszące znamiona zasiedlenia, które według oświadczenia właściciela nieruchomości zostały oddane do użytku w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 174)

Dyrektor Wydziału Podatków i Windykacji wyjaśnił, że podatek od zasiedlonej nieruchomości zostanie wymierzony zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach lokalnych²⁷ od dnia 1 stycznia 2015 r. w związku z oświadczeniem złożonym przez podatnika o rozpoczęciu użytkowania nadbudowanej części budynku od dnia 1 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 325)

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

Opis stanu faktycznego

W spisach spraw Urzędu Miasta Tarnowa z lat 2011-2013 zarejestrowano 54 zgłoszenia zmian sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części. Żadne z tych zgłoszeń nie dotyczyło zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczegółowa analiza pięciu spośród tych zgłoszeń wykazała, że w czterech przypadkach zmienione sposoby użytkowania nie były sprzeczne z funkcjami dopuszczonymi na podstawie ustaleń mpzp, obowiązujących na tych terenach. W jednym przypadku zmiana sposobu użytkowania pomieszczeń strychu w czterokondygnacyjnym budynku na lokale mieszkalne spowodowałaby przekroczenie wysokości zabudowy dopuszczonej ustaleniami obowiązującego na tym terenie mpzp. Wobec tej zmiany sposobu użytkowania zgłoszony został sprzeciw. Decyzja Prezydenta Miasta Tarnowa orzekająca sprzeciw przesłana została m. in. Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Tarnowie.

(dowód: akta kontroli str. 365, 367-369 i 370)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania pozwoleń na użytkowanie nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanej próbie.

²⁷ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95 poz. 613 ze zm.)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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 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.

Kraków, dnia kwietnia 2014 r.

Kontroler
Andrzej Trybowski
główny specjalista kp.

.....