NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-01-01/2014
P/14/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie

Kontrolerzy

Tadeusz Duda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87594 z dnia 13 lutego 2014 r.

Marek Dałek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87596 z dnia 13 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Chełm, ul. Lubelska 65, 22 -100 Chełm, numer statystyczny 000594100 (zwany dalej: „UM" lub „Urzędem")

Kierownik jednostki kontrolowanej

Agata Fisz, Prezydent Miasta Chełm od 5 grudnia 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli[1] ocenia pozytywnie działania Prezydenta Miasta Chełm w latach 2011 – 2013 w zbadanym zakresie.

Pozytywna ocenę uzasadnia m.in.:

- objęcie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego całej powierzchni Miasta Chełm oraz przestrzeganie ustalonych w nim kierunków zagospodarowania,
- prawidłowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę,
- zgodność realizacji inwestycji budowlanych z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę,
- prawidłowe użytkowanie obiektów budowlanych w odniesieniu do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jego zmian.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

1.1.1. Prace dotyczące opracowania „Strategii rozwoju miasta" rozpoczęto w kwietniu 1999 r., która została przyjęta uchwałą Rady Miasta w Chełmie nr XVII/249/2000 z dnia 31 marca 2000 r. W strategii określono, że misją Miasta Chełm jest: podniesienie jakości życia mieszkańców Chełma poprzez stały wzrost gospodarczy; dążenie do utrzymania stopy bezrobocia poniżej 10%; poprawa stanu bezpieczeństwa; promocja zdrowia; poprawa dostępności i jakości usług medycznych; dostosowanie kształcenia do standardów Unii Europejskiej; ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego. Aktualna „Strategia" na lata 2009-2015 została przyjęta uchwałą nr XXXVII/340/09 Rady Miasta Chełm z dnia 25 czerwca 2009 r.

1.1.1.1. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Chełm" (dalej: „studium") przyjęte uchwałą Rady Miasta nr XIV/203/99 z dnia 9 grudnia 1999 r. zostało opracowane w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[2] (ustalenia dotyczące aktualności tego studium przedstawiono w punkcie 1.2.2.1.). Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[3] (dalej: „ustawa z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym"), studia uwarunkowań i kierunki zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalone po 1 stycznia 1995 r. zachowują moc. Głównymi celami określonymi w studium jest:

- osiągnięcie rozwoju harmonijnego, zrównoważonego, wszechstronnego oraz trwałego, w którym zachowane byłyby właściwe relacje między społecznymi, ekologicznymi, kulturowymi aspektami tego rozwoju;
- utrzymanie funkcji miasta jako subregionalnego ośrodka życia gospodarczego, kulturalnego oraz usług ponadlokalnych;
- zorganizowanie w mieście ośrodka obsługi ruchu transgranicznego i turystycznego;
- zachowanie i przywrócenie wartości przyrodniczych i kulturowych.

(dowód: akta kontroli str.9-13)

Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Architektury i Budownictwa UM prace nad opracowaniem Strategii Rozwoju Miasta Chełm na lata 2000-2010 trwały równolegle z przygotowywanym w tym okresie studium*, co* zapewniło nadanie tym dokumentom spójności w zdefiniowaniu celów operacyjnych oraz kierunków działań i sprecyzowanie zadań koniecznych do realizacji Wieloletniego Planu Inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str.288)

[2] Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 j.t. - utraciła moc po wejściu w życie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[3] Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

1.1.2. Od dnia uchwalenia, studium zmieniane było uchwałami przez Radę Miasta Chełm ośmiokrotnie (w 2007 r., dwukrotnie w 2009 r. i w 2010 r. i trzykrotnie w 2013), przy zachowaniu procedury wyłożenia do publicznego wglądu projektów zmian i publicznej dyskusji nad tymi zmianami. Projekty zmian studium wnosił na sesje Rady Prezydent Miasta Chełm. Przyczynami, dla których zmieniano studium było:

- w 2007 r. określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 w rejonie ulic Lubelskiej i Rejowieckiej (powierzchnia zmiany studium wynosiła 10,8 ha);
- w 2009 r. uregulowanie układu komunikacyjnego służącego ułatwieniom w realizacji zamierzeń inwestycyjnych w rejonie ul. Kolejowej na odcinku od skrzyżowania ul. Kolejowej z al. Marszałka Józefa Piłsudskiego do skrzyżowania ul. Kolejowej z ul. Warzywną (powierzchnia zmiany studium 7,7 ha), uregulowanie układu komunikacyjnego na odcinku od skrzyżowania ul. Wojsławickiej z Aleją 3-go Maja do granicy administracyjnej miasta Chełm i uporządkowanie sposobu zagospodarowania terenu z przeznaczeniem na handel przed cmentarzem komunalnym (powierzchnia zmiany studium - 3,6 ha);
- w 2010 r. określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2, zabudowy wielorodzinnej, zieleni izolacyjnej, komunikacji oraz wyznaczenie terenu usług i terenu komunikacji wraz z przyległą zielenią w rejonie Alei 3-go Maja (powierzchnia zmiany studium - 30,4 ha), powiększenie terenów przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną dla potrzeb kadry zawodowej WP w Garnizonie Chełm i poprawa dostępności komunikacyjnej terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej (powierzchnia zmiany studium - 22,2 ha);
- w 2013 r. dokonanie korekty rozwiązań komunikacyjnych umożliwiających wprowadzenie nowego połączenia drogowego przez tereny kolejowe po wschodniej stronie wiaduktu oraz korekty granic terenów kolejowych i parametrów dróg publicznych, a także określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2, w obszarze położonym pomiędzy ulicą Kolejową, wiaduktem w ciągu al. Armii Krajowej, Aleją Przyjaźni i Rampą Brzeską do dworca PKP Chełm Główny (powierzchnia zmiany studium - 91,3 ha), określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 i aquaparku w rejonie ulic Lubelska – Trubakowska (powierzchnia zmiany studium - 2,5 ha), określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 w sąsiedztwie hotelu Kamena, pomiędzy ulicami: Lubelską, Dreszera, Reformacką i aleją Armii Krajowej (powierzchnia zmiany studium 6,0 ha).

(dowód: akta kontroli str.14-15)

Zgodnie z art. 11 pkt 10 i 11 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym Urząd wykładał projekt studium do publicznego wglądu oraz publikował na stronach internetowych Urzędu na okres co najmniej 21 dni. Organizował w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tych projektach rozwiązaniami oraz wyznaczał termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogły wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium. Do dwóch projektów zmian studium (spośród ośmiu) wniesiono po jednej uwadze. W pierwszym przypadku uwaga dotycząca wprowadzenia zapisu o możliwości

prawa wyboru przez inwestora realizacji parkingu podziemnego lub naziemnego w rejonie Alei 3 Maja została przez Radę Miasta uwzględniona. W drugim – dotycząca terenu w granicach zmiany studium w rejonie ulic Lubelska-Rejowiecka uwaga nie została uwzględniona. Dotyczyła ona m.in. wybudowania drogi dojazdowej przed realizacją centrum handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 43-52, 285)

W załączniku nr 2 do uchwały nr XXVII/310/13 Rady Miasta z dnia 28.01.2013 r. przedstawiono w formie graficznej obszary, na których są i będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[4], do których zaliczono m.in. tereny komunikacji samochodowej i transportu kolejowego, tereny urządzeń zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków, ciepłownictwa i ścieżek rowerowych.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

1.1.3. W studium szczegółowo wyodrębniono obszary w zakresie sposobu zagospodarowania. Powierzchnie Miasta podzielono na sześć stref (staromiejska, śródmiejska, mieszkaniowo-usługowa, podmiejska, ekologiczna i przemysłowa) oraz wyodrębniono tereny z przeznaczeniem m.in. na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i jednorodzinną, na usługi, na obiekty handlowe o powierzchni powyżej 2000 m² oraz tereny przemysłowe.

(dowód: akta kontroli str.23-24)

1.1.4. Monitorowanie polityki przestrzennej przyjętej w studium w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian odbywało się zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym, tj. przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp") lub jego zmiany dokonywano analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia tego planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, a w przypadku uchwalenia mpzp lub jego zmiany sprawdzano czy plan ten lub jego zmiana nie naruszała ustaleń studium.

(dowód: akta kontroli str.25)

1.2**.** Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

1.2.1. Uchwałą nr XXXVII/466/01 z 28 grudnia 2001 r. Rada Miasta Chełm przyjęła mpzp, obejmując nim 100 % powierzchni Miasta (3528 ha), który został opracowany na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 87 ust.1 ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym, plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego uchwalone po 1 stycznia 1995 r. zachowują moc. Do czasu zakończenia kontroli NIK (21 marca 2014 r.) Urząd dokonał 30 zmian mpzp, w tym m. in. 28 na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym, które obejmowały łącznie 411,4 ha, co stanowiło 11,7 % powierzchni Miasta Chełm.
Na dzień zakończenia kontroli NIK w trakcie było osiem zmian mpzp o łącznej powierzchni 185,8 ha. Szczegółowe ustalenia dotyczące jego aktualności przedstawiono w punkcie 1.2.2.2.

(dowód: akta kontroli str.277-278)

1.2.2. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. mpzp wraz ze zmianami przewidywały powierzchnie terenu:

[4] Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

– pod zabudowę mieszkaniową 1298,3 ha (36,8 % powierzchni Miasta), w tym pod zabudowę jednorodzinną 987,8 ha (28,0 %) i pod zabudowę wielorodzinną 310,5 (8,8 %). W stosunku do 1 stycznia 2011 r. powierzchnia pod zabudowę mieszkaniową zmniejszyła się o 45,9 ha (3,4 %);
– pod zabudowę usługową 257,5 ha. W stosunku do 1 stycznia 2011 r. powierzchnia pod zabudowę usługową zwiększyła się o 49,4 ha (23,7 %);
– pod zabudowę produkcyjną 402,2 ha. W stosunku do 1 stycznia 2011 r. powierzchnia pod zabudowę produkcyjną zmniejszyła się o 3,5 ha (0,9 %);
– inną 1570,0 ha. W stosunku do 1 stycznia 2011 r. powierzchnia pod zabudowę inną nie zmieniła się.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. Rada Miasta podjęła jedenaście uchwał o zmianie mpzp. Powierzchnia ogółem objęta zmianami w tym okresie wynosiła 310,6 ha (8,8 % powierzchni Miasta Chełma). Zmiany mpzp dotyczyły m.in.:

– z dnia 25.08.2011 r. i dnia 30.01.2012 r. (94,7 ha), określenia granic terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².;
– z dnia 14.12.2011 r. (36,9 ha i 46,0 ha), terenów zabudowy jednorodzinnej i zieleni położone w południowej i zachodniej części miasta;
– z dnia 30.01.2012 r. (5,2 ha), określenia nowych zasad zagospodarowania w celu poprawy estetyki zabudowy starego miasta;
– z dnia 30.08.2012 r. (8,0 ha i 6,6 ha i 4,3 ha), określenia nowych funkcji i zasad zagospodarowania terenów na osiedlu Zachód;
– z dnia 5.03.2013 r. (2,0 ha, 6,0 ha i 9,5 ha), przeznaczenia terenów pod budowę obiektu handlowego o powierzchni powyżej 2000 m² i aquaparku oraz wprowadzenia nowych zasad zagospodarowania terenów w obszarze częściowo urządzonym, zabudowanym budynkami sądu, ZUS, KRUS;
– z dnia 27.03.2013 r. (91,6 ha), wyznaczenia połączenia drogowego łączącego południową i północną część miasta.

(dowód: akta kontroli str.16-22, 34)

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto trzy zmiany mpzp:

- dla obszaru (94,7 ha) w rejonie Alei 3 Maja i ul Wojsławickiej przyjętego uchwałą Rady Miasta nr X/99/11 z 25 sierpnia 2011 r. (ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nr 172, poz. 2717, a w rejestrze mpzp Urzędu ujęty pod pozycją 21). Zmiana planu obejmowała tereny zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej i usług, położone w południowej części miasta, w rejonie tych ulic. Dotyczyła określenia granic terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m², zmiany przeznaczenia terenu usług oświaty na zabudowę jednorodzinną i terenu usług kultury na zabudowę wielorodzinną, uregulowania ciągu komunikacyjnego ul. Wojsławickiej na odcinku od skrzyżowania z Aleją 3 Maja do granicy administracyjnej miasta Chełm i uporządkowania handlu przy cmentarzu komunalnym. Zmiany zostały podjęte na wniosek Prezydenta Miasta po wykonaniu analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Przyjęty mpzp nie naruszał ustaleń studium. Przedmiotowy projekt wyłożony był do publicznego wglądu. Wpłynęło pięć uwag, które zostały uwzględnione przez Prezydenta i Radę Miasta. Uwagi dotyczyły korekty przebiegu dróg dojazdowych. Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Chełmie (dalej: „MKUA") pozytywnie zaopiniowała projekt zmiany tego planu;
- dla obszaru (9,5 ha) w rejonie ulicy Partyzantów przyjętego uchwałą Rady Miasta nr XXVIII/324/13 z 5 marca 2013 r. (ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym

Województwa Lubelskiego w 7 maja 2013 r. pod poz. 2408, a w rejestrze mpzp Urzędu ujęty pod pozycją 28). Zmiana planu obejmowała obszar usługowo-handlowy w rejonie ulicy Partyzantów, położony w centrum miasta, pomiędzy ulicami: Lwowską, Partyzantów, Wojsławicką i Aleją I Armii Wojska Polskiego. Dotyczyła wprowadzenia nowych zasad zagospodarowania terenów w obszarze częściowo urządzonym, zabudowanym budynkami Sądu, Biblioteki Publicznej, ZUS-u i KRUS-u oraz zabudową mieszkaniową i usługową. Zmiana planu została podjęta na wniosek Prezydenta po wykonaniu analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Przedmiotowy projekt wyłożony był do publicznego wglądu w dniach od 1 do 31 sierpnia 2011 r. Nie zgłoszono do niego uwag. MKUA pozytywnie zaopiniowała projekt zmiany tego planu;

- dla obszaru (2,0 ha) w rejonie ulic Lubelska - Trubakowska, przyjętego uchwałą Rady Miasta nr XXVIII/325/13 z 5 marca 2013 r. (ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w 29 kwietnia 2013 r. pod poz. 2364,a w rejestrze mpzp Urzędu ujęty pod pozycją 29). Zmiana planu obejmowała obszar położony w rejonie ulic Lubelska-Trubakowska w odległości ok. 300 m od dworca kolejowego Chełm-Miasto w kierunku zachodnim. Dotyczyła przeznaczenia terenu pod budowę obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m^2 oraz aquaparku z dopuszczeniem miejsc hotelowych. Zmiana planu została podjęta na wniosek Prezydenta po wykonaniu analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Projekt wyłożony był do publicznego wglądu w dniach od 22 października do 21 listopada 2012 r. Nie zgłoszono uwag. MKUA pozytywnie zaopiniowała projekt zmiany tego planu.

(dowód: akta kontroli str.65-86)

W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki ponoszenia lub partycypacji w kosztach sporządzenia mpzp lub ich zmian przez osoby trzecie, w tym przez przyszłych inwestorów lub właścicieli nieruchomości objętych zmianą planów. Koszty sporządzenia tych opracowań pokryte były w całości z budżetu Miasta Chełm.

(dowód: akta kontroli str.33)

1.2.2.1. Prezydent Miasta Chełm dokonała analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta w październiku 2011 r. za lata 2007-2010 oraz w czerwcu 2007 r. za lata 2002-2006. Rada Miasta Chełm uchwałami nr XII/135/11 z 27 października 2011 r. i nr X/84/07 z 28 czerwca 2007 r. przyjęła dokumenty w zakresie oceny aktualności studium i mpzp.
W ww. uchwale z 2007 r. stwierdzono aktualność studium w zakresie celów i wizji rozwoju miasta, zasad zrównoważonego rozwoju i głównych kierunków zagospodarowania przestrzennego, przy aktualności mpzp zgodnych z polityką przestrzenną miasta określoną w studium. Stwierdzono natomiast konieczność dokonania aktualizacji studium w zakresie rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² w oparciu o studium komunikacji.

(dowód: akta kontroli str.119-164)

W analizie za lata 2002-2006 (załącznik do uchwały z 2007 r.) dokonano oceny zgodności studium z przepisami ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym oraz zgodności z przepisami odrębnymi. Stwierdzono w niej, że druga część studium pt. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego" nie spełniała

wymogów wynikających z art. 10 ust.2 pkt 6 i 7 ww. ustawy. Dotyczyło to rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym oraz inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania województwa i ustaleniami programów „zadań rządowych". Odrębną sprawą na którą wskazano w opracowaniu był problem braku obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Oceniono również, że zapisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, znajdują częściowe odzwierciedlenie w studium z uwagi na brak opracowania ekofizjograficznego, które dla potrzeb studium nie było sporządzane. Zagadnienia ochrony zabytków, uregulowane przepisami ustawy z 23 lipca 2003 r. – o ochronie zabytków, zostały w studium uwzględnione w stopniu wyczerpującym. W podsumowaniu stwierdzono, że dokument studium powinien być dostosowany do aktualnych wymogów prawnych.

W zakresie oceny zgodności studium z przepisami ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym sformułowano następujące wnioski:

- konieczność dostosowania studium do wymogów ustawy, zwłaszcza w kontekście obowiązującego wymogu zgodności mpzp z zapisami studium;
- konieczność wykonania opracowania ekofizjograficznego dla obszaru Miasta Chełm;
- pilnej zmiany części studium, zwłaszcza w powiązaniu z dokumentami o znaczeniu regionalnym oraz gminnymi programami związanymi z gospodarką przestrzenną, gospodarką wodną i ochroną przeciwpowodziową oraz ochroną środowiska, a także ochroną zabytków;
- konieczność zdiagnozowania w studium nowych tendencji przekształceń struktury przestrzennej miasta w kontekście wymogów dotyczących ochrony środowiska, przyrody i zabytków, gospodarki rolnej oraz przekształceń systemu lokalnej infrastruktury;
- zmiana studium winna być uzupełniona o uzasadnienie i syntezę.

Prezydent Miasta Chełm wyjaśniła, że „*obowiązujące Studium jest aktualne w zakresie głównych kierunków zagospodarowania przestrzennego, co pozwala na posługiwanie się tym dokumentem w prowadzeniu polityki przestrzennej miasta Chełm. W uchwale Nr X/84/07 Rady Miasta Chełm z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Chełma oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w § 1 pkt 3, Rada Miasta Chełm stwierdziła: „Konieczność dokonania aktualizacji „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Chełma" w zakresie rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 w oparciu o studium komunikacji.*

Skutkiem podjętych przez Prezydenta Miasta Chełm działań w tym zakresie było zlecenie opracowania „Analiza układu komunikacyjnego w rejonie ronda Romana Dmowskiego oraz wielkopowierzchniowego obiektu handlowego w rejonie ulic Lubelskiej i Rejowieckiej w Chełmie" (2007-2008) oraz sporządzenie projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Chełma dla obszaru położonego w rejonie ulic Rejowiecka – Lubelska (10,8 ha), w zakresie określenia obszaru rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Uchwała Nr XIV/113/07 Rady Miasta Chełm w tej sprawie została podjęta 30 października 2007 r.

Kolejne działania Prezydenta Miasta Chełm dotyczące realizacji ww. uchwały w zakresie zmiany Studium dotyczyły:

- *układu komunikacyjnego w rejonie ul. Kolejowej (7,7 ha) – uchwała Nr XXXIX/367/09 Rady Miasta Chełm z 23 września 2009 r.,*

• układu komunikacyjnego i zagospodarowania terenu przed cmentarzem komunalnym (3,6 ha) - uchwała Nr XXXIX/368/09 Rady Miasta Chełm z 23 września 2009 r.,
• określenia obszaru rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2 w rejonie Alei 3-go Maja (30,4 ha) - uchwała Nr XLV/407/10 Rady Miasta Chełm z 9 lutego 2010 r.,
• zmiany przeznaczenia terenów pod zabudowę wielorodzinną w rejonie ulic Rejowiecka-Szpitalna-Lubelska (22,2 ha) - uchwała Nr LIII/480/10 Rady Miasta Chełm z 30 sierpnia 2010 r.
Łączna powierzchnia ww. zmian studium (2009-2010) wynosi 74,8 ha, co stanowi 2,1 % powierzchni miasta".

(dowód: akta kontroli str.279-282)

W uchwale Rady Miasta z 2011 r. stwierdzono aktualność studium w zakresie głównych kierunków zagospodarowania przestrzennego; aktualność mpzp zgodnych z polityką przestrzenną miasta określoną w studium oraz konieczność dokonania zmiany studium, celem doprowadzenia do zgodności z aktualnie obowiązującymi przepisania prawa, w szczególności planowania i zagospodarowania przestrzennego. W analizie za lata 2007-2010 (załącznik do ww. uchwały) dokonano oceny zgodności studium z przepisami nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stwierdzono w niej, że uwarunkowania i wynikające z nich kierunki rozwoju gminy winny być zaktualizowane i w stopniu pełniejszym odniesione do sfery polityki przestrzennej oraz powiązane z dokumentami o charakterze regionalnym. Stwierdzono również niezbędną i pilną potrzebę wykonania opracowania ekofizjograficznego dla całego miasta.

(dowód: akta kontroli str.175-178)

Prezydent Miasta Chełm wyjaśniła, że „*w uchwale Nr XII/135/11 Rady Miasta Chełm z dnia 27 października 2011 r. w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Chełm i planów miejscowych 2007-2010, w § 1 pkt 3, Rada Miasta Chełm stwierdziła: „Konieczność dokonania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Chełm", celem doprowadzenia do zgodności z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz uzupełnienia ustaleń Studium o nowe elementy wynikające z obecnych uwarunkowań i zamierzeń.*
Zmiany studium podjęte z inicjatywy Prezydenta Miasta Chełm dotyczyły głównie określenia obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2, usprawnienia układu komunikacyjnego w mieście i doprowadzenia ustaleń studium do zgodności z obowiązującymi przepisami, w rejonie ulic:
• Aleja Przyjaźni (91,3 ha) - uchwała Nr XXVII/308/13 Rady Miasta Chełm z 28 stycznia 2013 r.,
• Lubelska – Trubakowska (2,5 ha) - uchwała Nr XXVII/309/13 Rady Miasta Chełm z 28 stycznia 2013 r.,
• Lubelska - Dreszera – Reformacka – al. Armii Krajowej (6,0 ha) - uchwała Nr XXVII/310/13 Rady Miasta Chełm z 28 stycznia 2013 r.
Łączna powierzchnia ww. zmian studium (2013) wynosi 99,7 ha, co stanowi 2,8 % powierzchni miasta.
Dotychczasowe zmiany studium dokonane łącznie w latach 2009-2013 obejmują obszar 174,5 ha, co stanowi niecałe 5% powierzchni miasta Chełm i w tej części studium zostało doprowadzone do zgodności z aktualnie obowiązującymi

przepisami prawa. Wprowadzone zmiany studium dotyczyły istotnych dla miasta przedsięwzięć, które otwierają nowe możliwości rozwojowe przedsiębiorców, wpływają na podniesienie atrakcyjności nieruchomości, ożywienie i poprawę jakości przestrzeni miast".

(dowód: akta kontroli str.279-282)

Urząd nie dostosował studium dla całego obszaru miasta, a szczególnie w części tekstowej, do treści art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym oraz do przepisów określonych w § 8 ust.2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium[5] i dotyczących wymogów wyłożenia do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.
W latach 2007-2013 na zmiany studium wydatkowano ogółem 121,1 tys. zł, w tym 3,0 tys. zł w 2007 r., 47,8 tys. zł w 2009 r., 48,9 tys. zł w 2010 r. i 21,4 tys. zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.286)

Prezydent Miasta Chełm w wyjaśnieniach podała, że *„obecnie brak jest uzasadnienia do objęcia zmianą studium całego miasta w celu dostosowania części tekstowej do art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Może to nastąpić po ustaleniu nowych stref ochronnych ujęć wody zgodnie z nowelizacją z 2012 r. ustawy Prawo wodne oraz po wprowadzeniu kolejnych, istotnych zmian w planowaniu przestrzennym, znajdujących się w nowelizacji ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju, która obecnie znajduję się na końcowym etapie prac Sejmu".*

(dowód: akta kontroli str.282)

1.2.2.2. W zakresie oceny aktualności mpzp w analizie dotyczącej lat 2002-2006 stwierdzono, że planem objęto cały obszar miasta oraz ustalono, że plan ten sporządzono o dużym stopniu ogólności. Powoduje, to że projektanci obiektów budowlanych przejmowali część odpowiedzialności za zagospodarowanie przestrzenne, a projekty budowlane często były wynikiem kompromisów zawartych pomiędzy projektantem i inwestorem. W ww. analizie określono, że zmiany mpzp wykonywane na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym zawierają bardziej szczegółowe ustalenia i sporządzane były sukcesywnie w miarę posiadanych przez samorząd środków finansowych. Odnoszą się do każdego obszaru w sposób zindywidualizowany, zapewniając jednocześnie większy zakres kontroli przy wydawaniu pozwolenia na budowę. Według tego dokumentu mpzp sporządzony w trybie przepisów poprzedniej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. nie spełniał wymogów obecnie obowiązującej ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym, ze względu na brak: linii zabudowy określonych na rysunku planu; obiektów kwalifikowanych jako dobra kultury współczesnej; ustaleń dla terenów osuwiskowych; ustaleń dla przestrzeni publicznej; wyrysu ze studium; opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. W analizie stwierdzono, że generalnie mpzp sporządzony dla obszaru w granicach administracyjnych, choć nie dostosowany do aktualnych wymogów prawnych ustawy i rozporządzenia zawiera ustalenia, które zapewniają zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju obszaru. W analizie stwierdzono, że zapisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, znajdują jedynie częściowe odzwierciedlenie w mpzp

[5] Dz. U. Nr 118, poz. 1233

z uwagi na brak opracowania ekofizjograficznego, co spowodowane było wówczas brakiem takiego obowiązku wynikającego z przepisów w okresie sporządzania planu miejscowego i studium. W miejscowym planie nie uwzględniono zagadnień związanych z ruchami masowymi ziemi i ich skutkami z uwagi na brak badań i danych w tym zakresie. W odniesieniu do ustawy z 23 lipca 2003 r. – o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stwierdzono, że zagadnienie ochrony zabytków w mpzp zostało uwzględnione w stopniu wyczerpującym i zgodnym ze stanem prawnym.

Sformułowane w analizie wnioski wykazały, że:

- zmiana przepisów dotyczących planowania przestrzennego nie spowodowała konieczności zmiany ustaleń planu jako całości;
- należy brać pod uwagę ewentualność zmiany planu w związku ze zmianą przepisów odrębnych;
- w przypadku zmiany planu powstaje konieczność znacznego uszczegółowienia ustaleń i rysunku planu;
- konieczne jest wykonanie opracowania ekofizjograficznego z uwzględnieniem problematyki studium oraz planu miejscowego.

(dowód: akta kontroli str.137-164)

W zakresie oceny aktualności mpzp w analizie dotyczącej lat 2007-2010 wynika aktualność większości zmian planu obowiązującego na obszarze miasta. Stwierdzono w niej, że zmiany mpzp w znacznym stopniu spełniają podstawowe wymagania określone w art. 15 ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str.179-191)

Prezydent Miasta Chełm po uzyskaniu opinii Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Chełmie, dotyczacej analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta w latach 2007-2010, przekazała wyniki tych analiz Radzie Miasta, która przyjęła je uchwałą nr XII/135/11 z 27 października 2011 r. Spośród dziewięciu zmian mpzp w latach 2011-2013, sześć z nich zostało opracowanych przez pracowników Wydziału Gospodarki Przestrzennej Architektury i Budownictwa (WGPAiB) posiadających stosowne uprawnienia, natomiast pozostałe trzy zlecone zostały podmiotom zewnętrznym. Koszt trzech opracowań zrealizowanych przez jednostki zewnętrzne wyniósł ogółem 69,7 tys. zł.

18 października 2011 r. przewodnicząca Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Chełmie przekazała Prezydentowi opinię dotyczącą „Analizy zmian w zagospodarowaniu miasta Chełm 2007-2010" z zaleceniem ustalenia czytelnych i jednoznacznych kryteriów rozpatrywania wniosków właścicieli nieruchomości o zmianę planu miejscowego oraz zasad uwzględniania bądź odrzucenia wniosków. UM do czasu kontroli NIK nie opracował takich kryteriów i zasad.

(dowód: akta kontroli str.26-32, 38-42, 119-213)

Prezydent Miasta Chełm wyjaśniła, że „*zalecenie przewodniczącej Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej z 18 października 2011 r., dotyczące ustalenia czytelnych i jednoznacznych kryteriów rozpatrywania wniosków właścicieli nieruchomości o zmianę planu miejscowego oraz zasad uwzględniania bądź odrzucenia wniosków, skierowane jest do następnej edycji oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Chełm. Jednocześnie wyjaśniam, że w dotychczasowych analizach stosowano preferencje realizacji wniosków w oparciu o zgodność ze studium, ich rozmieszczenie przestrzenne oraz potrzeby społeczno-gospodarcze naszego miasta".*

(dowód: akta kontroli str.279-282)

1.2.3. W latach 2011-2013 Rada Miasta Chełm podjęła cztery uchwały w zakresie zmian mpzp, które dotyczyły terenów pod obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² (Uchwała nr X/99/11 z 25 sierpnia 2011 r. dla rejonu Alei 3 Maja i ulicy Wojsławickiej – 5,9 ha; uchwała nr XXVIII/325/13 z 5 marca 2013 r. dla rejonu ulic Lubelska-Trubakowska – 1,4 ha; uchwała nr XXVIII/326/13 z 5 marca 2013 r. dla rejonu „Kamena – Ogrodowa" – 0,7 ha; uchwała nr XXVIII/334/13 z 27 marca 2013 r. dla rejonu ulic Kolejowa – Aleja Przyjaźni – Rampa Brzeska – 17,9 ha). Rada Miasta podjęła również trzy uchwały w zakresie zmian mpzp dotyczących terenów przeznaczonych pod usługi (Uchwała nr XIII/146/11 z 14 grudnia 2011 r. dla obszaru „Lwowska B" – 1,7 ha; uchwała nr XV/168/12 z 30 stycznia 2012 r. dla obszaru „Ronda Jana Pawła II" – 0,4 ha; uchwała nr XXVIII/334/13 z 27 marca 2013 r. dla rejonu ulic Kolejowa – Aleja Przyjaźni – Rampa Brzeska – 11,5 ha) oraz jedną uchwałę dotyczącą terenów usługowo-mieszkalnych (uchwała nr XV/168/12 z 30 stycznia 2012 r. dla obszaru „Ronda Jana Pawła II" – 0,9 ha).

(dowód: akta kontroli str.291)

1.2.4. Zarządzeniem nr 1110/10 z 8 października 2010 r. Prezydent Miasta Chełm powołała (na wniosek dyrektora WGPAiB) Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Chełmie, jako organ doradczy Prezydenta w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i architektury. MKUA składała się z siedmiu osób. W „Regulaminie MKUA" określono, że do jej zadań należy opiniowanie polityki przestrzennej Miasta Chełm, a w szczególności opiniowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz jego zmiany; projektów mpzp oraz ich zmian; wyników analiz dokonanych w celu oceny aktualności studium i mpzp oraz innych opracowań z zakresu urbanistyki i architektury. Obsługę administracyjno-finansową MKUA zapewniał WGPAiB, a wydatki związane z działalnością Komisji pokrywane były z budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str.53-62)

1.2.5. W latach 2011-2013 Biuro Kontroli UM, Audytor Wewnętrzny UM oraz Komisja Rewizyjna Rady Miasta Chełm nie prowadziły kontroli w zakresie kształtowania polityki przestrzennej Miasta. Książka skarg i wniosków UM nie zawierała w badanym okresie adnotacji w sprawie skarg lub opinii dotyczących ładu przestrzennego Miasta. W tym czasie WGPAiB kontrolowany był we wrześniu 2013 r. przez przedstawicieli Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „LWINB") w zakresie m.in. stosowania instrukcji wypełniania wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę; przestrzegania przepisów k.p.a.; sprawdzenia uprawnień do pełnienia funkcji architektoniczno-budowlanych i w grudniu 2013 r. przez pracowników Wydziału Infrastruktury Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: „WILUW") w zakresie m.in. stosowania wzorów wniosku o pozwolenie na budowę; poprawności przyjmowania zgłoszeń; rozpatrywania wniosków o pozwolenie na budowę. Obie kontrole działalność Urzędu oceniły pozytywnie z uchybieniami dotyczącymi m.in. stosowania niepoprawnego wzoru wniosku o pozwolenie na budowę oraz niepowiadamiania stron w przypadku nieterminowego wydawania decyzji (art. 36 kpa). LWINB stwierdził m.in. 11 przypadków niespełniania wymagań dotyczących wzoru wniosku o pozwolenie na budowę. Natomiast WILUW ustalił m.in. 13 przypadków gdzie decyzje o pozwoleniu na budowę nie w pełni odpowiadały drukom wskazanym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenie o posiadanym prawie do

dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę[6].

(dowód: akta kontroli str.35-37, 285)

1.3. Decyzje w zakresie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

1.3.1. Prezydent Miasta Chełm w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., w związku z objęciem całej powierzchni Miasta Chełm mpzp, nie wydawał decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz powiatowym, co było zgodne z art. 50 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym, według którego inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji. W badanym okresie do UM nie wpłynęły od inwestorów wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

1.3.2. Wojewoda Lubelski nie wydał decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku, o którym mowa w art. 51 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym[7].

1.3.3. W związku z faktem objęcia całej powierzchni Miasta Chełm mpzp, Urząd w badanym okresie nie wydał żadnej decyzji o warunkach zabudowy. Inwestorzy nie składali w tym czasie wniosków o wydanie takiej decyzji.

(dowód: akta kontroli str.63-64)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu faktycznego

2.1. Wieloletni Plan Inwestycyjny Miasta Chełm na lata 2009-2015 był zgodny z założeniami mpzp. Realizowane w ramach tego planu inwestycje dotyczyły m.in. uzbrojenia terenu (budowa sieci wodociągowej w rejonie ulic Pszenna – Metalowa; budowa kanalizacji sanitarnej w rejonie ulic Krańcowa – Włodawska); inwestycji drogowych (przebudowa ulicy 1 Pułku Szwoleżerów; modernizacja ulicy Lwowskiej; budowa ulicy Budowlanej) oraz podniesienia atrakcyjności terenu (budowa centrum sportów wodnych na Gliniankach; zagospodarowanie rzeki Uherki wraz ze ścieżką rowerową; modernizacja sztucznego lodowiska przy ulicy Sienkiewicza; modernizacja Chełmskiego Domu Kultury z infrastrukturą otoczenia).

(dowód: akta kontroli str.220-237)

2.2. Urząd w latach 2011-2013 prowadził w formie pisemnej rejestry wniosków o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, które były zgodne ze wzorami określonymi w załączniku nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę[8] (dalej: „rozporządzenie w sprawie wzorów"). Wnioski zapisywano w rejestrach pod kolejnymi numerami pozycji wpisując do poszczególnych kolumn wszystkie niezbędne dane. W okresie tym złożono 1242

[6] Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

[7] Dotyczy przypadków niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji.

[8] Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.

wnioski o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, w tym: w 2011 r. – 462; w 2012 r. – 398 i w 2013 r. – 382. Wnioski dotyczyły m.in. budowy mieszkań jednorodzinnych, rozbudowy i nadbudowy budynków mieszkalnych, robót budowlanych związanych z przebudową centrum handlowo-usługowego, rozbudowy budynku centrum ogrodnictwa, budowy parkingów, przyłączenia sieci gazu do budynków, rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej, rozbudowy sieci ciepłowniczej, doprowadzenia elektroenergetycznej linii kablowej do budynków mieszkalnych. Rejestry decyzji o pozwoleniu na budowę zawierały w badanym okresie ogółem 1154 wpisów o wydanych decyzjach, w tym: w 2011 r. – 444; w 2012 r. - 377 i w 2013 – 333. Urząd wydał w tych latach: 160 decyzji na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (odpowiednio: 59, 67 i 34); 4 decyzje na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (odpowiednio: 3, 1 i 0); 63 decyzje pod zabudowę usługową (odpowiednio: 25, 23 i 15), w tym 19 dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży do 2000 m² i 2 dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². (po jednej w 2012 i 2013 r.). Powierzchnia działek objęta wydanymi decyzjami pod zabudowę kubaturową w badanym okresie wyniosła 158,0 ha, w tym: pod zabudowę: mieszkaniową jednorodzinną 16,3 ha; mieszkaniową wielorodzinną 2,3 ha; usługową 52,3 ha, w tym: 23,0 ha pod obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży do 2000 m² oraz 3,3 ha pod obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

(dowód: akta kontroli str. 87)

Szczegółowe badanie 30 wniosków (po 10 z każdego roku na podstawie których zostały wydane decyzje) złożonych do UM przez inwestorów o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę wykazało, że:

- cztery wnioski (13 %) były niekompletne (uzupełniono je na żądanie UM), m.in. brak było w dokumentacji uzgodnień dotyczących oddziaływania inwestycji na środowisko;
- projekty budowlane we wszystkich badanych wnioskach sporządzone były na aktualnych mapach, zakresy projektów dostosowano do specyfiki charakteru obiektów oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. Projekty budowalne sporządzone zostały przez osoby uprawnione o których mowa w art.12 ust.7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. ustawy Prawo budowlane[9] (dalej: „upb");
- dokumentacja w jednym przypadku (3 %) nie zawierała oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw mediów (uzupełniono ją na żądanie UM);
- dziewięć projektów budowlanych (30 %) złożonych z wnioskami o pozwolenie na budowę posiadało uzgodnienia Zarządu Dróg Miejskich w Chełmie w zakresie zjazdu do drogi publicznej, pozostałe nie wymagały takich uzgodnień;

(dowód: akta kontroli str.89-93)

2.3**.** W badanym okresie na terenie Miasta Chełm zlokalizowano 1220 inwestycji, w tym 66 inwestycji celu publicznego. Na inwestycje celu publicznego składało się 39 inwestycji drogowych i 27 inwestycji dotyczących m.in.: oświetlenia ulic; sieci wodociągowych; kanalizacji sanitarnych i deszczowych; budynków komunalnych i socjalnych; boisk sportowych; zagospodarowania doliny rzeki Uherki wraz ze ścieżką rowerową. Analiza 30 decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała, że inwestycje lokalizowane były na terenach objętych aktualnymi mpzp.

[9] Dz. U. z 2013 r., poz.1409

(dowód: akta kontroli str.217-219)

2.4**.** Badanie 29 decyzji wydanych na podstawie analizowanej ww. liczby wniosków o pozwoleniu na budowę (po 10 z lat 2011 i 2012 oraz 9 z 2013 r. – jedna decyzja dotycząca wniosku PKN ORLEN o pozwolenie na budowę stacji paliw nie została wydana do 4.03.2014 r. z powodu uzgodnień z Ministrem Gospodarki odstępstwa od warunków technicznych) wykazało, że:

- decyzje wydano w terminie zgodnie z art. 35 upb;
- projekty budowlane wszystkich badanych decyzji były zgodne z ustaleniami mpzp, a także wymaganiami ochrony środowiska;
- wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę nie doprowadziło do utraty lub zmiany istniejącej funkcjonalności terenu oraz wymagań społeczno-gospodarczych i środowiskowych;
- w trzech przypadkach (10%) stwierdzono brak zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, co naruszało art. 7 upb. Dokumentację skorygowano na żądanie UM przed wydaniem decyzji;
- w sześciu przypadkach (21%) stwierdzono niekompletność projektu budowlanego (uzupełniono je na żądanie UM przed wydaniem decyzji);
- w siedemnastu przypadkach (59%) wykonano obowiązek sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2 upb. W pozostałych 12 projektach budowlanych ww. przepis nie przewidywał takiego obowiązku;
- w 12 decyzjach (41 %) UM nałożył obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, zgodnie z art.19 ust.1 upb. W pozostałych 19 decyzjach obowiązku takiego nie nałożono.

(dowód: akta kontroli str.94-99)

2.5**.** W badanym okresie nie było przypadku wydania przez UM decyzji o pozwoleniu na budowę w terminie przekraczającym 65 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku.

(dowód: akta kontroli str.64)

2.6. W latach 2011-2013 wystąpiły 23 przypadki uchylenia przez UM decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym: 5 przypadków w 2011 r., 8 – w 2012 r. i 10 – w 2013 r. Główną przyczyną uchylenia tych decyzji było istotne odstąpienie inwestora od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str.214-216)

2.7. UM prowadził rejestry decyzji o pozwoleniu na budowę, które były zgodne ze wzorami określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów. Decyzje zapisywano w rejestrach pod kolejnymi numerami pozycji wpisując do poszczególnych kolumn wszystkie niezbędne dane.

(dowód: akta kontroli str.106-109)

2.8. Czynności związane z przyjmowaniem i analizowaniem wniosków o pozwolenie na budowę, w tym dokumentacji projektowej i wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę wykonywało ośmiu pracowników WGPAiB. Czynności te rozdzielono w taki sposób, że załatwienie sprawy nie było pozostawione w gestii jednej osoby.

(dowód: akta kontroli str.104-105)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze

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

Opis stanu faktycznego

3.1. UM monitorował prawidłowość realizacji inwestycji zgodnie z wydana decyzją o pozwoleniu na budowę oraz w oparciu o wydane i otrzymane od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta Chełm (PINB) decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Na decyzjach tych osoby odpowiedzialne merytorycznie w UM za prowadzenie spraw w zakresie wydawania pozwoleń na budowę stwierdzały własnoręcznym podpisem zgodność zrealizowanej inwestycji z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę.

3.2. Urząd dysponował informacjami w zakresie zrealizowanych inwestycji zgodnie z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę, na podstawie otrzymanych od PINB decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str.244-275)

3.3. Analiza 29 decyzji o pozwoleniu na budowę z lat 2011-2013 (wymienionych w punkcie 2.4.) wykazała brak przypadku budowy budynku jednorodzinnego z próbą uzyskania zgody na użytkowanie budynku wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 285)

3.4. Inwestorzy w trakcie realizacji inwestycji występowali o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę. W badanym okresie UM wydał 71 nowych decyzji w tym zakresie, które były zgodne z mpzp, z tego: 21 w 2011 r., 22 w 2012 r. i 28 w 2013 r. Dotyczyły one zmian w trakcie realizacji inwestycji, w tym m.in.: przebudowy pomieszczeń usługowych na potrzeby klubu muzycznego, zmiany przebiegu trasy przyłącza kanalizacji sanitarnej, zmiany kąta nachylenia dachu, zmiany lokalizacji zbiornika na ścieki sanitarne, zmiany źródła ciepła lub dobudowy wewnętrznej windy i szachtu windowego w budynku hotelu.

(dowód: akta kontroli str.110-118)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie

Opis stanu faktycznego

4.1. Pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych na terenie Miasta Chełm wydawał PINB. W badanym okresie Urząd otrzymywał informacje na temat uzyskiwania przez inwestorów pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych po zakończonym okresie inwestycyjnym. Analiza wszystkich 28 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanych przez PINB (10 z 2011 r., 10 z 2012 r. i 8 z 2013 r.) wykazała, że Urząd posiadał informacje na temat uzyskiwania przez inwestorów pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych i ich zgodności z decyzjami o pozwoleniu na budowę. PINB przekazywał decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego do UM w terminie od jednego do ośmiu dni po ich wydaniu.

4.2. Urząd monitorował zgodność wydanych pozwoleń na użytkowanie z postanowieniami mpzp oraz decyzjami o pozwoleniu na budowę. Na decyzjach o pozwoleniu na użytkowanie wydawanych przez PINB, osoby odpowiedzialne merytorycznie w UM za prowadzenie spraw w zakresie wydawania pozwoleń na budowę stwierdzały własnoręcznym podpisem przyjęcie informacji o zgodności zrealizowanej inwestycji z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str.244-275)

Z informacji uzyskanej od PINB wynika, że w latach 2011-2013 służby te nie stwierdziły przypadków użytkowania przez inwestorów obiektów budowlanych przed uzyskaniem przedmiotowej decyzji.

(dowód: akta kontroli str.284)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Sposób użytkowania obiektów budowlanych w odniesieniu do postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2011-2013 inwestorzy złożyli do Urzędu ogółem 51 zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 11, 15 i 25. Spośród tych wniosków pozytywnie załatwiono odpowiednio: 9, 12 i 21. Dotyczyły one m.in. zmiany sposobu użytkowania pomieszczeń usługowych na potrzeby zakładu rehabilitacji, budynku biurowo-mieszkalnego na gabinety lekarskie, lokali usługowych na mieszkania, budynku biurowo-mieszkalnego na aptekę, budynku hotelowego na żłobek, piekarni na zaplecze socjalno-magazynowe, budynku magazynowego na garaż, pomieszczeń biurowych na restaurację. Wielkość działek objęta tym zgłoszeniami wynosiła 85,9 ha (w 2011 r – 22,3 ha, w 2012 r. – 17,4 ha i w 2013 r. – 46,2 ha).

5.2. W okresie tym, spośród złożonych 51 zgłoszeń Urząd wydał dziewięć decyzji odmownych (odpowiednio w latach 2, 3 i 4). Dotyczyły one m.in. zmiany sposobu użytkowania pomieszczeń gospodarczych na mieszkanie, garażu na chłodnię dla zwłok, domu jednorodzinnego na żłobek, lokalu użytkowego na mieszkalny. Decyzje odmowne spowodowane były niekompletną dokumentacją złożoną przez wnioskodawców lub wynikały z postanowień mpzp w zakresie przeznaczenia terenu. Decyzje takie otrzymało siedem osób fizycznych, jedna spółdzielnia mieszkaniowa i jedno stowarzyszenie.

(dowód: akta kontroli str.88, 100-103)

5.3. Z informacji uzyskanej od PINB wynika, że w latach 2012 i 2013 nie stwierdzono zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi. Natomiast w 2011 r. stwierdzono trzy przypadki zmiany sposobu użytkowania bez zgłoszenia. Dotyczyły one zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego na lokal usługowy, stropodachu na taras w budynku mieszkalnym wielorodzinnym oraz części budynku gospodarczego na pomieszczenia mieszkalne. We wszystkich przypadkach PINB wszczął postępowania, które zakończyły się prawomocnymi decyzjami.

(dowód: akta kontroli str.284)

5.4. W latach 2011-2013 UM nie stwierdził przypadków zmiany zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 ustawy z 27 marca 2003 r o planowaniu przestrzennym.
5.5. W badanym okresie UM nie stwierdził przypadków naruszenia prawa przy zagospodarowaniu terenów.

(dowód: akta kontroli str.243)

Przeprowadzone w dniu 17 marca 2014 r. oględziny 13 obiektów budowlanych nie wykazały przypadków naruszenia ładu przestrzennego Miasta Chełm przez te obiekty. Cztery budynki mieszkalne jednorodzinne zlokalizowane były na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, budynek mieszkalny 32 rodzinny zrealizowano na terenie przewidzianym dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, pięć budynków handlowo-usługowych (dwa sklepy „Biedronka", dwa pawilony przy ulicy Lwowskiej i Kolejowej, supermarket Kaufland) zostało wybudowanych na terenach przeznaczonych pod zabudowę usługową, a pozostałe trzy obiekty (dwie stacje paliw i kompleks myjni samochodowych) na terenach komunikacji samochodowej. Realizacja tych inwestycji była zgodna z mpzp i jego zmianami oraz decyzjami o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str.289-290)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki 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 Lublinie.

Lublin, dnia 7 kwietnia 2014 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Lis

.....
Podpis

Kontroler
Tadeusz Duda
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Kontroler
Marek Dałek
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis