



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-002-02/2014
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 Poznaniu
Kontrolerzy	1. Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89433, z dnia 21 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Tomasz Otworowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89438, z dnia 26 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koninie, Plac Wolności 1, 62-500 Konin (Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Nowicki, Prezydent Miasta Konina od 14 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 6-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK ocenia pozytywnie działania w zakresie kształtowania i zachowania ładu przestrzennego, w szczególności zapewnienie aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz objęcie ponad 95% obszaru miasta Konina miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Pozytywną ocenę uzasadnia ponadto terminowe przeprowadzanie postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę oraz prawidłowe wydanie większości decyzji². Urząd właściwie realizował zadania przewidziane dla organów administracji architektoniczno-budowlanej, m.in. w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane³.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę niezgodnych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (stwierdzono 4 takie przypadki),
- nienależenia na inwestora w wydanych decyzjach o udzieleniu pozwolenia na budowę, wbrew wymogom prawa budowlanego, obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego (3 przypadki),
- dopuszczania do wykonywania robót budowlanych w obiektach zabytkowych bez wymaganego pozwolenia konserwatora zabytków (2 przypadki).

¹ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywna

² Spośród wytypowanych do kontroli 30 decyzji, w 21 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu
faktycznego

W dniu 27 czerwca 2007 r. Rada Miasta Konina (Rada Miasta) podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta (studium). Zgodnie z art. 11 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (ustawa o planowaniu przestrzennym), w latach 2007-2010 została przeprowadzona wymagana procedura formalno-prawna poprzedzająca uchwalenie studium. Od 27 maja do 10 lipca 2009 r. odbyło się pierwsze wyłożenie projektu studium (wraz z prognozą oddziaływania na środowisko) do publicznego wglądu, z możliwością składania uwag do 31 lipca 2009 r. W wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych złożono 68 uwag, z czego 41 zostało uwzględnionych. Projekt studium został pozytywnie zaopiniowany i uzgodniony z Wielkopolskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, Zarządem Województwa Wielkopolskiego i Wojewodą Wielkopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 660-677)

Uchwałą nr 757 z 27 października 2010 r. Rada Miasta zatwierdziła zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całego miasta. Integralną częścią ww. uchwały jest informacja o sposobie rozstrzygnięcia uwag nieuwzględnionych w projekcie studium oraz uzasadnienie dokonanego wyboru, w odniesieniu do rozwiązań alternatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 678-695 i 745)

Uchwałą nr 578 z 29 maja 2013 r. Rada Miasta dokonała częściowej zmiany studium, obejmującej powierzchnię 122,8 ha, tj. 1,5% obszaru Konina, w tym 107,1 ha (1,3%) w rejonie ul. Przemysłowej, Gajowej i Marantowskiej, z przeznaczeniem na cmentarz oraz 15,7 ha (0,2%) między Trasą Warszawską i Wałem Tarejwy, z przeznaczeniem pod lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² i zabudowę wielofunkcyjną. Projekt zmiany studium, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, został włożony od 20 lutego do 21 marca 2013 r. do publicznego wglądu, a 7 marca 2013 r. przeprowadzono dyskusję publiczną nad rozwiązaniami przyjętymi w tym projekcie. Złożona w trakcie konsultacji społecznych jedna uwaga dotycząca lokalizacji cmentarza nie została uwzględniona. Projekt zmiany studium został uzgodniony i zaopiniowany przez właściwe organy.

(dowód: akta kontroli str. 746-839 i 745)

Zatwierdzona uchwałą nr 116 Rady Miasta z 27 czerwca 2007 r. strategia rozwoju Konina na lata 2007-2015 zakłada poprawę jakości życia i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, poprzez tworzenie dogodnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności oraz ochronę wartości historycznych, kulturalnych i przyrodniczych. Według strategii, celem nadrzędnym jest stymulowanie rozwoju gospodarczego miasta przy głównych szlakach komunikacyjnych, w szczególności wzdłuż projektowanego odcinka drogi krajowej

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.

DK 25. Założono, że przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje stworzy możliwości do aktywizacji gospodarczej miasta oraz poprawy warunków życia mieszkańców. Wyznaczone cele strategiczne w zakresie gospodarki, poprawy warunków życia mieszkańców oraz ochrony środowiska i zasobów przyrodniczych znalazły odzwierciedlenie w ustalonych w studium kierunkach zagospodarowania przestrzennego miasta.

(dowód: akta kontroli str. 732-744)

Zapisane w studium cele i kierunki rozwoju przestrzennego miasta są zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego, zatwierdzonym uchwałą nr XLII/628/2001 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 26 listopada 2001 r.⁵ (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr XLVI/690/10 z 26 kwietnia 2010 r.⁶). Ww. plan zalicza Konin do strefy intensywnych procesów urbanizacyjnych w granicach obszaru problemowego, na którym polityka przestrzenna powinna uwzględniać minimalizację wpływu odkrywkowej eksploatacji węgla brunatnego na pozostałe funkcje terenu.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego nie przewidziano realizacji na terenie Konina inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Zakres projektowanych zamierzeń inwestycyjnych, służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych obejmuje m. in.:

- dostosowanie do klasy drogi głównej ruchu przyspieszonego dróg krajowych DK 25 Bydgoszcz-Ostrów Wielkopolski i DK 92 Września-Konin,
- wykonanie obwodnicy Konina w ciągu drogi krajowej DK 25,
- zmodernizowanie międzynarodowej linii kolejowej E 20 do prędkości 250 km/h,
- przystosowanie lotniska w Kazimierzu Biskupim do celów transportowych,
- przystosowanie dróg wodnych Warty i Kanału Ślesińskiego dla turystyki.

W studium zostały wyznaczone obszary dla lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, w zakresie obejmującym:

- modernizację ulic i mostów,
- modernizację i rozbudowę obiektów oświatowych, kulturalnych, sportowych i opieki społecznej,
- budowę urządzeń oraz sieci infrastruktury technicznej,
- rewitalizację zabudowy przy ul. Westerplatte (pow. 0,50 ha),
- przygotowanie terenów inwestycyjnych wzdłuż projektowanego odcinka drogi krajowej DK 25 (pow. 97,1 ha w rejonie Międzyzlesia, w tym 22,8 ha stanowiące własność miasta),
- budowę instalacji do termicznego unieszkodliwiania odpadów i osadów (5,8 ha),
- modernizację oczyszczalni ścieków Prawy (10,7 ha) i Lewy Brzeg (4,4 ha),
- budowę nowego cmentarza (pow. 21,3 ha).

Ww. inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, zostały ujęte w wieloletnich planach inwestycyjnych miasta.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu przestrzennym, w studium zostały wyznaczone obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dwa obszary przestrzeni publicznej o łącznej pow. 21,0 ha oraz 11 obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych (powyżej 2.000 m² powierzchni sprzedaży) o łącznej pow. 55,2 ha. Wskazano również dwa obszary dla rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (położone w obrębie Pątnowa i Nowego Dworu o łącznej pow. 326,0 ha).

⁵ Dz. Urz. Woj. Wlkp. nr 35, poz. 1052

⁶ Dz. Urz. Woj. Wlkp. nr 155, poz. 2953

Na podstawie dominującej funkcji zagospodarowania przestrzennego miasta, w studium wyróżniono następujące kategorie obszarów: zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej, wielorodzinnej, śródmiejskiej i rekreacyjnej), przemysłowe i produkcyjno-składowe, usługowe (związane z działalnością administracyjną, oświatową, naukową, kulturalną, sportową, wypoczynkową i ochroną zdrowia), zieleni miejskiej i rolnicze.

Miasto zostało podzielone na strefy funkcjonalno-przestrzenne (śródmiejska, mieszkaniowa, działalności gospodarczej, przemysłowa, produkcyjno-składowa, przekształconego środowiska i ekologiczna), dla których określono kierunki zagospodarowania przestrzennego stanowiące ogólne wytyczne do sporządzania planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 660-662 i 696-731)

W opinii z 25 kwietnia 2013 r. Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna stwierdziła, że zatwierdzone uchwałą nr 757 Rady Miasta z 27 października 2010 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Konina, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą nr 578 z 29 maja 2013 r., jest aktualnym dokumentem planistycznym. W ww. opinii, wydanej na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, potwierdzono również aktualność planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1104)

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach p.o. Kierownika Wydziału Urbanistyki i Architektury („Wydział UiA”) podała, że do Urzędu nie wpłynęły protesty mieszkańców związane z uchwalonym studium. Monitorowanie przestrzegania ustalonych w studium kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta odbywa się na etapie realizacji uchwał Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego może być uchwalony dopiero po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

(dowód: akta kontroli str. 607-608)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu
faktycznego

Z 8.223 ha całkowitego obszaru miasta 7.841 ha, tj. ok. 95,4% zostało objęte planami miejscowymi. Teren wyznaczony pod zabudowę techniczno-produkcyjną zajmował 2.109,2 ha, co stanowiło 25,7% powierzchni miasta. Teren zabudowy mieszkaniowej zajmował 1.364,3 ha (16,6%), w tym zabudowy: jednorodzinnej 1.035,0 ha (12,6%), wielorodzinnej 329,3 ha (4,0%), usługowej 682,2 ha (8,3%). Ww. plany nie obejmowały terenów zieleni niskiej, przywodnej o pow. 20 ha (0,2%) na lewym brzegu Warty w rejonie Grójca oraz obszaru jezior o pow. 362 ha (4,4%) w północnej części miasta, w rejonach Pątnowa i Gosławic.

(dowód: akta kontroli str. 845-846 i 851-862)

W latach 2011-2013 Rada Miasta uchwaliła 20 planów miejscowych dla wybranych obszarów miasta o łącznej pow. 451 ha, w tym: 5 planów dla 22,6 ha w 2011 r., 8 planów dla 293,4 ha w 2012 r. i 7 planów dla 135,0 ha w 2013 r. Ww. plany dotyczyły obszarów objętych już planami miejscowymi i zostały uchwalone w celu: wykonania uzasadnionych wniosków właścicieli terenów (9 planów) i realizacji obowiązku sporządzenia mpzp dla wyznaczonych obszarów na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu przestrzennym (5 planów), a także zaspokojenia potrzeb w zakresie rozbudowy dróg (5 planów) oraz budowy obiektu administracji publicznej (1 plan). Wyznaczona w planach miejscowych powierzchnia zabudowy techniczno-produkcyjnej wynosiła 71,6 ha, mieszkaniowej 168,4 ha i usługowej

83,0 ha, co stanowiło odpowiednio: 15,9%, 37,3% i 18,4% obszaru miasta objętego tymi planami.

(dowód: akta kontroli str. 847-850)

Ww. plany miejscowe zostały opracowane zarówno przez podmioty zewnętrzne (9 planów za łączną kwotę 332,5 tys. zł) oraz w ramach działalności statutowej Urzędu (11 planów sporządzonych pod kierunkiem uprawnionego pracownika, członka Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów we Wrocławiu). Wydział UiA posiadał i stosował formalną procedurę organizacyjną sporządzania planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 844-846)

Wyznaczone w studium obszary przestrzeni publicznej w rejonach historycznego centrum miasta oraz ul. Dworcowej i Al. 1 Maja, zostały w całości objęte planami miejscowymi. Plany miejscowe zostały również sporządzone dla ośmiu obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych (powyżej 2000 m² powierzchni sprzedaży), a dla trzech zostały podjęte uchwały Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzania mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 863-864)

Objęte badaniem trzy mpzp dla rejonu ul. Poznańskiej, Kleczewskiej i Zakładowej, Starówki oraz Chorznia III, o łącznej pow. 775,5 ha, tj. 9,4% powierzchni miasta, ze zmianami wynikającymi z siedmiu planów miejscowych dla obszarów o łącznej pow. 12,5 ha, zostały wyłożone do publicznego wglądu z możliwością składania protestów i zarzutów, na podstawie art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁷ oraz uwag, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. W ramach konsultacji społecznych w sprawie planów miejscowych dla Starówki i Chorznia III przeprowadzono również dyskusje społeczne z mieszkańcami. Informacja o sposobie rozpatrzenia złożonych protestów, zarzutów i uwag stanowiła integralną część procedury uchwalenia planów. Projekty ww. planów miejscowych zostały uzgodnione i zaopiniowane przez właściwe organy. Po uchwaleniu planów mieszkańcy nie składali protestów, zarzutów i uwag. Nie stwierdzono przypadków ponoszenia kosztów lub partycypacji w kosztach sporządzania planów miejscowych przez osoby trzecie.

(dowód: akta kontroli str. 636-637 i 865-982)

Miasto posiada plany miejscowe dla terenów o potencjalnych walorach inwestycyjnych położone głównie na obszarze byłej strefy ochronnej Huty Aluminium oraz w rejonach: Malińca (25,1 ha), Janowa (6,8 ha), Pątnowa (57 ha) i Międzyzlesia (97,1 ha), tj. wzdłuż istniejącego i projektowanego odcinka drogi krajowej DK 25. W mpzp dla byłej strefy ochronnej Huty Aluminium wyznaczono wielofunkcyjne obszary aktywizacji gospodarczej przeznaczone na działalność produkcyjną, usługową i magazynowo - składową, przetwórstwo rolno-spożywcze oraz wielkopowierzchniowe hurtownie, giełdy i wystawy, wraz z urządzeniami obsługi technicznej i transportowej. Wyznaczone w mpzp, sporządzonym dla strefy inwestycyjnej w Pątnowie, tereny przemysłowo-usługowe zostały przeznaczone na działalność przemysłową, usługową, magazynową oraz bazy i składy, wraz z infrastrukturą techniczną (z wyłączeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²).

(dowód: akta kontroli str. 639-655 i 983-985)

W mpzp, zatwierdzonym uchwałą nr 519 Rady Miasta z 30 stycznia 2013 r., teren o pow. 2,5 ha po byłej gorzelnii w Gosławicach przeznaczono na działalność usług

⁷ Dz. U. nr 89, poz. 415, ze zm. (ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2004 r. na podstawie art. 88 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

kultury. Według mpzp przyjętego uchwałą nr 576 z 29 maja 2013 r., teren o pow. 4,4 ha po zlikwidowanym zakładzie przemysłu odzieżowego przeznaczono dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m².

(dowód: akta kontroli str. 638)

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, w Wydziale UiA prowadzono rejestry planów miejscowych i wniosków o ich sporządzenie lub zmianę oraz uchwał Rady Miasta w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp. Według ww. rejestru, w okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu 122 wnioski o sporządzenie lub zmianę planów miejscowych, w tym: 51 w 2011 r., 24 w 2012 r. i 47 w 2013 r. Rada Miasta podjęła w tym okresie 24 uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp, w tym: 16 w 2011 r., 3 w 2012 r. i 7 w 2013 r. oraz 20 uchwał o zatwierdzeniu mpzp, w tym: 5 w 2011 r., 7 w 2012 r. i 8 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 988-1009)

Badaniem objęto 15 wniosków złożonych przez osoby fizyczne (12 wniosków) i podmioty prawne (3 wnioski) o zmianę mpzp w zakresie przeznaczenia terenu pod zabudowę: produkcyjną (2 wnioski, w tym jeden pod lokalizację elektrowni wiatrowych), mieszkaniową (5 wniosków) i usługową (6 wniosków, w tym jeden pod lokalizację pawilonu handlowego o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2.000 m²) oraz parkingów (2 wnioski). Jeden wniosek został uwzględniony w mpzp dla rejonu ul. Europejskiej i Piłsudskiego, cztery skierowano do załatwienia w związku z przystąpieniem do sporządzenia planów miejscowych, osiem zarejestrowano i poinformowano wnioskodawców o ich rozpatrzeniu w przyszłych pracach planistycznych, natomiast dwa wnioski o zmianę przeznaczenia terenu były niezgodne z ustaleniami studium.

(dowód: akta kontroli str. 986-987)

Nie stwierdzono przypadków ponoszenia kosztów lub partycypacji w kosztach sporządzenia planów miejscowych przez osoby trzecie.

(dowód: akta kontroli str. 628-629)

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym, w Urzędzie działu Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, powołana zarządzeniem nr 260/IV/2004 Prezydenta Miasta z 25 listopada 2004 r., jako organ doradczy w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego. W skład komisji weszło sześć osób, z których pięć posiadało rekomendacje Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej. Tryb i zasady działania komisji zostały ustalone w regulaminie stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia. W okresie objętym kontrolą, komisja zbierała się w celu wydania opinii o aktualności studium oraz planów miejscowych, a także o każdym projekcie mpzp i projekcie zmiany studium. Obsługę organizacyjno-techniczną komisji zapewniał Wydział UiA.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1061)

W dniu 29 września 2010 r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr 720 w sprawie aktualności studium i planów miejscowych. Załącznik do uchwały zawierał analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i wniosków w sprawie zmiany planów miejscowych oraz harmonogram prac nad sporządzaniem planów.

(dowód: akta kontroli str. 1062-1088)

W 2013 r. Wydział UiA dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta oraz oceny wykonanych prac planistycznych w latach 2010-2012. Natężenie i kierunki tych zmian określono na podstawie wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz złożonych wniosków o zmianę mpzp. Przeprowadzono również analizę zgodności ustaleń studium i planów miejscowych z obowiązującymi przepisami.

W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 86 wniosków o zmianę planów miejscowych. Każdy wniosek został poddany analizie w zakresie zgodności z ustaleniami studium. Wnioski zgodne ze studium i dotyczące obszaru, dla którego sporządzano mpzp były uwzględniane i załatwiane w ramach realizowanej procedury planistycznej. Do końca 2012 r. 20 wniosków zostało ujętych w uchwałach Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzenia mpzp. Pozostałych wnioskodawców poinformowano o możliwości rozpatrzenia wniosku po rozpoczęciu prac planistycznych. W przypadku pięciu wniosków stwierdzono ich niezgodność z ustaleniami studium.

Ww. analiza i ocena zostały przedstawione miejskiej komisji urbanistyczno-architektonicznej, która 25 kwietnia 2013 r. wydała opinię o aktualności studium i planów miejscowych, stwierdzając m. in. potrzebę przystąpienia do sporządzania nowych planów miejscowych dla obszarów wskazanych w części graficznej analizy. Wyniki dokonanej analizy i oceny, wraz z opinią miejskiej komisji oraz harmonogramem dalszych prac planistycznych, zostaną przekazane Radzie Miasta⁸, zgodnie z art. 32 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu przestrzennym, w celu podjęcia uchwały o aktualności studium oraz planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 632-635 i 1089-1104)

Działalność Urzędu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego miasta nie była objęta kontrolą wewnętrzną, jak i audytem wewnętrznym.

W okresie objętym kontrolą, do Prezydenta Miasta wpłynęły dwie skargi dotyczące niewłaściwie prowadzonego postępowania w sprawie wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowego obiektu magazynowego oraz wydania pozwolenia na budowę garażu, na terenie przeznaczonym w mpzp pod zabudowę mieszkaniową. W wyniku ich rozpatrzenia obie skargi zostały uznane za bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 601-606 i 1105)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 Prezydent Miasta nie wydawał decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z trzech wniosków o wydanie takich decyzji, które wpłynęły do Urzędu w tym okresie, jeden pozostawiono bez rozpoznania z powodu nieusunięcia braków we wniosku (art. 64 ust. 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹), natomiast w dwóch przypadkach postępowania stały się w całości bezprzedmiotowe (inwestycje zlokalizowano na terenach objętych mpzp) i zostały umorzone (art. 105 § 1 Kpa).

(dowód: akta kontroli str. 1106-1113)

W latach 2011-2013 Prezydent Miasta nie wydawał decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z dwóch wniosków o wydanie takich decyzji, które wpłynęły do Urzędu w tym okresie, w jednym przypadku postępowanie w sprawie wydania decyzji stało się bezprzedmiotowe i zostało umorzone na podstawie art. 105 § 1 Kpa, natomiast drugi wniosek pozostawiono bez rozpoznania, zgodnie z art. 64 ust. 2 Kpa w związku z art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, z powodu nieusunięcia braków we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1118)

⁸ Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 (dalej: Kpa).

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

2. Prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu faktycznego

W wieloletnim planie inwestycyjnym miasta zostały ujęte zadania w zakresie budowy infrastruktury technicznej, mające na celu podniesienie atrakcyjności terenów wyznaczonych w planach miejscowych pod przyszłe inwestycje. Do najważniejszych zadań należy m.in. budowa nowego odcinka drogi krajowej DK 25 od ul. Poznańskiej do ul. Przemysłowej oraz przygotowanie terenów inwestycyjnych pod działalność przemysłową i usługową w rejonie Międzyzlesia.

(dowód: akta kontroli str. 50-68)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 1.022 wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (368 w 2011 r., 343 w 2012 r. i 311 w 2013 r.). Urząd w ww. okresie wydał 908 decyzji o pozwoleniu na budowę (339 w 2011 r., 280 w 2012 r. i 289 w 2013 r.), z czego 386 decyzji (156 w 2011 r., 112 w 2012 r. i 118 w 2013 r.), dotyczyło n.w. obiektów budowlanych: budynków mieszkalnych jednorodzinnych – 109 decyzji, budynków mieszkalnych wielorodzinnych – 12 decyzji, budynków zamieszkania zbiorowego – 1 decyzja, obiektów użyteczności publicznej – 40 decyzji, budynków gospodarczych, w tym garaży – 28 decyzji, budynków przemysłowych i magazynowych – 17 decyzji, obiektów infrastruktury transportu – 42 decyzje, rurociągów oraz linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych – 60 decyzji i pozostałych obiektów budowlanych – 77 decyzji. Pozostałe pozwolenia dotyczyły w szczególności wykonania instalacji gazowych oraz termomodernizacji budynków.

(dowód: akta kontroli str. 43-49)

Urząd prowadził rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę w formie elektronicznej, według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁰. W związku z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 29 stycznia 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę¹¹, ww. wnioski i decyzje rejestrowane są za pomocą systemu komputerowego RWD-2.

(dowód: akta kontroli str. 69-345 i 1121-1125)

W latach 2011-2013 wydano 131 pozwoleń na budowę związanych z realizacją inwestycji celu publicznego (42 w 2011 r., 44 w 2012 r. i 45 w 2013 r.) w zakresie:

- infrastruktury drogowej, 32 zadania (2 w 2011 r., 21 w 2012 r. i 9 w 2013 r.),
- uzbrojenia terenu (sieci przesyłowe), 78 zadań (32 w 2011 r., 18 w 2012 r. i 28 w 2013 r.),
- pozostałych obiektów (m. in. szkół, przedszkoli, domów opieki społecznej) 21 zadań (8 w 2011 r., 5 w 2012 r. i 8 w 2013 r.).

Wszystkie inwestycje zlokalizowano na terenach objętych planami miejscowymi.

(dowód: akta kontroli str. 609-611)

Kontrolą objęto dokumentację 30 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę na terenach o łącznej pow. 23,7 ha. W wyniku badania tych decyzji ustalono, że osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie

¹⁰ Dz. U. z 2009 r., nr 23, poz. 135.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 148.

(właściwa specjalizacja osób sporządzających i sprawdzających projekty) posiadały wymagane uprawnienia i legitymowały się aktualnym na dzień opracowania projektu zaświadczeniem o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego.

Urząd weryfikował zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami techniczno-budowlanymi (w tym ustalonymi rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²) i wymaganiami ochrony środowiska. Ponadto weryfikowano kompletność projektu budowlanego, a także posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 346)

Urząd w każdej z 30 decyzji objętych kontrolą NIK dokonywał badania zgodności projektu budowlanego z zapisami mpzp. W 26 decyzjach Urząd dokonał właściwej oceny. W przypadku jednej z tych decyzji¹³ projekt budowlany zawierał błędnie obliczony wskaźnik intensywności zabudowy (w.i.z.), jednak z ustaleń kontroli wynika, że pomimo przyjęcia przez projektanta do obliczeń błędnej wartości powierzchni całkowitej wskaźnik spełniał wymagania określone w mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 346 i 470-554)

W przypadku ośmiu postępowań, w których stwierdzono nieprawidłowości i braki we wniosku, Urząd wezwał inwestora do ich usunięcia oraz uzupełnienia. W czterech przypadkach wezwanie wystosowano w drodze postanowienia z określonym terminem usunięcia nieprawidłowości. W kolejnych czterech Urząd poinformował telefonicznie inwestora o konieczności uzupełnienia wniosku i usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym. Na okoliczność przeprowadzonej rozmowy została sporządzana notatka służbowa. W notatce nie określano terminu usunięcia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 346-369, 376-381, 455-459, 466-469, 475-481 i 542-554)

Urząd nałożył na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w 12 z 15 decyzji, dla których taki wymóg był obligatoryjny.

Wszystkie badane decyzje zostały wydane przed upływem 65 dni od dnia złożenia wniosku (10 w terminie od 5 do 30 dni, 11 w terminie od 31 do 40 dni, siedem w terminie od 41 do 48 dni i dwie w terminie od 51 do 54 dni).

(dowód: akta kontroli str. 346)

Spośród 908 decyzji o pozwoleniu na budowę, uchylono sześć, w tym dwie w 2012 r. i cztery w 2013 r. Pięć decyzji zostało uchylonych na wniosek Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Konina (PINB), w związku ze stwierdzeniem istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, a jedna na wniosek inwestora z powodu braku środków na realizację inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 609-627)

Wydział UiA posiadał procedury organizacyjne związane z załatwianiem spraw związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z tymi procedurami, każdy z badanych wniosków o wydanie pozwolenia na budowę dekretowany był na pracownika prowadzącego sprawę. Pisma i postanowienia kierowane w trakcie postępowania do inwestora oraz projekt decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę, wymagały zaakceptowania i zatwierdzenia przez kierownika wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

¹² Dz. U. z 2002 r., nr 75, poz. 690, ze zm.

¹³ Decyzja nr 168 z 11 czerwca 2011 r.

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

1. Stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, Urząd ma obowiązek sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp. W czterech decyzjach o pozwoleniu na budowę, stwierdzono brak zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp:

1) W decyzji nr 38 z 11 lutego 2014 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami handlowo – usługowymi Urząd stwierdził zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp¹⁴. Zapisy mpzp określały, że stolarka okienna winna być wykonana z jednakowego materiału i w jednakowym kolorze, przy czym dopuszczonym był kolor biały lub odcienie brązu. W projekcie budowlanym zaplanowano zastosowanie dwóch rodzajów materiałów (PCV i aluminium) oraz dwóch kolorów (białego cieniowanego i szarego).

P.o. Kierownika Wydziału UiA podała w złożonych wyjaśnieniach, że w toku weryfikacji projektu budowlanego przeoczono fakt niespójnych ustaleń dotyczących materiałów i kolorystyki okiennej.

(dowód: akta kontroli str. 408-423, 373-375)

2) W decyzji nr 81 z 5 kwietnia 2012 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę boisk sportowych wraz z budynkiem zaplecza, ogrodzeniem, oświetleniem i infrastrukturą towarzyszącą, Urząd stwierdził zgodność projektu budowlanego z mpzp¹⁵. Według § 21 ust. 2 lit. a i c mpzp, na terenie objętym ww. decyzją obowiązywała lokalizacja boisk treningowych lub innych terenowych obiektów sportowych oraz zakaz zabudowy. Zatwierdzony projekt budowlany przewidywał natomiast zabudowę w postaci budynku zaplecza sportowego o powierzchni 106,64 m².

P.o. Kierownika Wydziału UiA wyjaśniła, że budynek zaplecza sportowego zakwalifikowano jako terenowy obiekt sportowy, który ponadto znajduje się na obszarze objętym Uchwałą nr 77 Rady Miasta Konina z 30 marca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina - osiedle Wilków etap 2. W przygotowywanym planie miejscowym przewidziano zmianę przeznaczenia terenu, na którym zlokalizowano ww. obiekt sportowy, na cele sportowo-rekreacyjne z możliwością zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 424-437)

3) W decyzji nr 168 z 11 czerwca 2011 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę budynku handlowo - usługowego Urząd stwierdził zgodność projektu budowlanego z mpzp¹⁶. Stosownie do § 73 pkt 3 mpzp, spadki dachów zabudowy ustalone zostały w przedziale od 30° do 60°, natomiast projekt zakładał spadek 5%, czyli 18°. Ponadto, zgodnie z § 79 pkt 7 mpzp, istniał obowiązek podczyszczenia na wylotach wszystkich zrzutów wód opadowych przez odpowiednie urządzenia, a projekt określił odprowadzenie ścieków opadowych z dachów bezpośrednio do kanalizacji deszczowej.

¹⁴ Ustalono uchwałą nr 510 Rady Miasta z 23 września 2009 r. w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina – Starówka.

¹⁵ Ustalono uchwałą nr 233 Rady Miasta z 27 lutego 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina – Wilków.

¹⁶ Ustalono uchwałą nr 788 Rady Miasta z 25 września 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Konina, w części dotyczącej rejonu: Poznańska – Kleczewska – Zakładowa, w prawobrzeżnej części miasta.

Z kolei, w decyzji nr 288 z 17 października 2011 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę hali Urząd stwierdził zgodność projektu budowlanego z mpzp¹⁷, podczas gdy projekt budowlany zakładał m.in. spadek połaci dachowej wynoszący 20°, wobec określonego w mpzp przedziału od 30° do 60° (§ 73 pkt 3 mpzp).

(dowód: akta kontroli str. , 475-501 i 515-527)

P.o. Kierownika Wydziału UiA wyjaśniła, że w przypadku decyzji nr 168 z 11 czerwca 2011 r. - przeoczono niezgodny z mpzp zapis o odprowadzeniu wód opadowych z dachu bezpośrednio do kanalizacji deszczowej, natomiast w przypadku spadku dachu, warunkiem wystarczającym do spełnienia ustaleń mpzp było, zdaniem składającej wyjaśnienie, nadanie spadku 30° dla zaprojektowanego świetlika w centralnej części budynku. W przypadku kolejnej decyzji (nr 288 z 17 października 2011 r.) również uznano, iż warunkiem wystarczającym do spełnienia wytycznych określonych w mpzp dotyczącym spadków połaci dachów (od 30° do 60°), było nadanie spadku 30° jedynie dla zaprojektowanego świetlika w centralnej części budynku hali.

(dowód: akta kontroli str. 373-375, 424-427 i 470-474)

W ocenie NIK, wyjaśnienia p.o. Kierownika Wydziału UiA nie zasługują na uwzględnienie. Zapisy planu miejscowego odnoszą się do całej powierzchni połaci dachowej, określając jej dopuszczalny spadek, a ponadto mpzp nie zawierał definicji świetlika. Wskazać należy, że świetlik stanowi przeszkloną konstrukcję na dachu, która stanowi odrębny element geometryczny połaci dachowej (wyniesiony ponad płaszczyznę powierzchni dachu), a zatem przyjęcie przez Urząd wyłącznie spadku świetlika, jako reprezentatywnego dla całej powierzchni dachu jest, zdaniem NIK, nieuprawnione.

2. W trakcie czterech postępowań zakończonych wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego¹⁸, Urząd nie nałożył postanowieniem obowiązku usunięcia przez inwestora nieprawidłowości w zakresie art. 35 ust. 1 pkt. 3 ustawy Prawo budowlane (m.in. brak oświadczenia o posiadaniu praw do dysponowania nieruchomością, brak uzgodnienia projektu pod względem wymagań sanitarno-higienicznych, warunki usunięcia kolizji sieci energetycznej) oraz nie określił terminu ich usunięcia. Było to niezgodne z art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Urząd poinformował telefonicznie inwestora o konieczności uzupełnienia wniosku oraz o konieczności usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym. Na okoliczność przeprowadzonej rozmowy została sporządzona notatka służbowa. W notatce nie określono terminu usunięcia braków i nieprawidłowości przez inwestora.

(dowód: akta kontroli str. 455-459, 466-469, 475-481 i 542-554)

P.o. Kierownika Wydziału UiA wyjaśniła, że Urząd przychylił się do prośby inwestorów, co do sposobu poinformowania o konieczności usunięcia nieprawidłowości we wniosku, z uwagi na szybsze załatwienie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 424-427 i 470-474)

NIK wskazuje, że w przypadku stwierdzenia naruszeń w zakresie opisanym w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, należy postanowieniem wezwać do usunięcia tych nieprawidłowości i określić termin ich usunięcia. Po bezskutecznym upływie tego terminu należy wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Ta ustawowo określona

¹⁷ Ustalono uchwałą nr 788 Rady Miasta z 25 września 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Konina, w części dotyczącej rejonu: Poznańska – Kleczewska – Zakładowa, w prawobrzeżnej części miasta.

¹⁸ Decyzje nr: 256 z 22 listopada 2012 r., nr 168 z 11 czerwca 2011 r., nr 199 z 18 lipca 2011 r. i nr 219 z 11 sierpnia 2011 r.

procedura ma służyć zachowaniu terminu do wydania decyzji, określonego w art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane.

3. W trzech decyzjach o udzieleniu pozwolenia na budowę nie nałożono obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 19 ust. 2 ustawy Prawo budowlane).

W decyzji nr 253 z 22 listopada 2012 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę ul. Stodolnianej wraz z oświetleniem i kanalizacją deszczową, Urząd nie nałożył obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Projekt przewidywał budowę m.in. kanalizacji deszczowej o średnicy większej niż 400 mm (np. na odcinku o długości ~600 m projekt zakładał średnicę rurociągu $\varnothing$ 500 mm). Zgodnie z zapisami § 2 ust. 1 pkt. 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹⁹ (rozporządzenie w sprawie nadzoru inwestorskiego) przy budowie rurociągów kanalizacyjnych o średnicy 400 mm i większej, obowiązkowe jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.

W kolejnej decyzji nr 288 z 17 października 2011 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę hali, Urząd nie nałożył obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Projekt przewidywał budowę hali o rozpiętości elementów konstrukcyjnych 12 m oraz wysokości hali 8,35 m. Zgodnie z zapisami § 3 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie nadzoru inwestorskiego, dla konstrukcji o rozpiętości elementów konstrukcyjnych 12 m i większej oraz wysokości kondygnacji 6 m i większej, należy ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego.

W decyzji nr 252 z 9 września 2011 r. o udzieleniu pozwolenia na rozbudowę hurtowni materiałów budowlanych, farb i lakierów, Urząd nie nałożył obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Projekt przewidywał budowę hali magazynowo handlowej o kubaturze 4.590 m³ i wys. 7,33 m. Zgodnie z zapisami § 2 ust. 1 pkt 1 oraz § 3 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie nadzoru inwestorskiego, ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane przy budowie obiektów budowlanych użyteczności publicznej o kubaturze 2.500 m³ i większej oraz dla konstrukcji o wysokości jednej kondygnacji 6 m i większej.

(dowód: akta kontroli str. 445-454 i 502-527)

P.o. Kierownika Wydziału UiA wyjaśniła, że nie nałożenie na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w ww. decyzjach o pozwoleniu na budowę spowodowane było przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 424-427 i 470-474)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

Wykonywanie przez Urząd ustawowych uprawnień w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów określonych w art. 81 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane (m.in. w zakresie kontroli zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego), polegało przede wszystkim na zapewnieniu prawidłowej realizacji procedur związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę i rozbiórkę obiektów budowlanych, a także

¹⁹ Dz. U. z 2001 r., nr 138, poz. 1554.

przyjmowaniem zgłoszeń dotyczących budowy lub wykonania robót nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu. Zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, kopie ostatecznych decyzji, postanowień i zgłoszeń, wynikających z przepisów prawa budowlanego, były bezzwłocznie przekazywane do PINB.

(dowód: akta kontroli str. 580-583, 656-659 i 1119)

W latach 2011-2013 (do marca), Urząd realizował obowiązek przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu uwierzytelnionych kopii rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, w terminach określonych w art. 82b ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Od marca 2013 r., dane zawarte w ww. wnioskach i decyzjach rejestrowane były w centralnej bazie danych, dostępnej zarówno dla starostw powiatowych i miast na prawach powiatu, jak i urzędów wojewódzkich oraz Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 1120 i 1126-1132)

W okresie objętym kontrolą Urząd wydał 146 decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (58 w 2011 r., 43 w 2012 r. i 45 w 2013 r.), z czego 81 decyzji dotyczyło zmiany sposobu ogrzewania (wykonanie instalacji gazowej). W ww. okresie nie wystąpiły przypadki wydania decyzji o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnego, dla którego projekt budowlany zawierał rozwiązania architektoniczne i konstrukcyjne właściwe dla budynku wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 580-581 i 658-659)

Analizie poddano trzy zmiany decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę²⁰, wydane w trakcie realizacji inwestycji. Ww. zmiany zostały wprowadzone na wniosek inwestora i były zgodne z ustaleniami planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 555-579)

W latach 2011-2013 organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przeprowadziły jedną, wspólną kontrolę w trakcie realizacji inwestycji. Kontrola ta wykazała, że wykonana aranżacja przestrzeni handlowej sklepu była niezgodna z decyzją o pozwoleniu na budowę. W wyniku realizacji wydanego zalecenia pokontrolnego ww. nieprawidłowość została usunięta. Ponadto, jak wynika z informacji uzyskanej od PINB²¹, podczas czterech kontroli obowiązkowych (przeprowadzanych przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie) inwestorzy poinformowali o wprowadzeniu zmian nieodstępujących w sposób istotny od warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę. W każdym z tych przypadków przedstawiono kwalifikację zakresu odstąpienia dokonaną przez projektanta. W trakcie pozostałych kontroli, wykonywanych przez organ nadzoru budowlanego, nie stwierdzono innych przypadków wybudowania obiektów niezgodnie z pozwoleniem na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 580-583, 656-659)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

²⁰ Decyzja nr 225 z 18 lipca 2011 r., decyzja nr 257 z 22 listopada 2012 r. i decyzja nr 31 z 24 stycznia 2013 r.

²¹ Informacje uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ (dalej: ustawa o NIK).

4. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

Z ustaleń kontroli wynika, że do Urzędu otrzymywał decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydawane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Z informacji od PINB wynika, że przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie dokonywano obowiązkowych kontroli inwestycji, w trybie określonym w art. 59a ustawy Prawo budowlane, w zakresie jej zgodności m.in. z warunkami określonymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków wykonania obiektów budowlanych niezgodnie z ustaleniami planów miejscowych, jak również użytkowania tych obiektów przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Organ nadzoru budowlanego nie stwierdził także przypadków zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia lub bez uzyskania pozwolenia na budowę (nie stwierdzono również przypadków wykonania obiektu budowlanego posiadającego cechy budynku wielorodzinnego na podstawie pozwolenia na budowę wydanego dla budynku jednorodzinnego).

(dowód: akta kontroli str. 580-583, 656-659)

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą wpłynęło do Urzędu 27 zgłoszeń zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części o łącznej pow. 3,0 tys. m², w tym: 9 w 2011 r., 5 w 2012 r. oraz 13 w 2013 r.. W ww. okresie wydano również 27 pozwoleń na budowę, w zakresie realizacji robót związanych ze zmianą sposobu użytkowania istniejących obiektów lub ich części, o łącznej pow. 4,9 tys. m², w tym: 10 w 2011 r., 6 w 2012 r. i 11 w 2013 r.. Badaniem objęto wszystkie ww. zgłoszenia oraz 20 pozwoleń na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 1133 i 1144)

Stwierdzono, że dwa zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektów zostały złożone przed upływem siedmiu miesięcy od wydania pozwoleń na ich użytkowanie:

- nr UA.6743-63/2011 z 6 kwietnia 2011 r. w sprawie zmiany sposobu użytkowania pomieszczenia magazynowego przy ul. Pociiejewo, na hurtownię gazów medycznych (pozwolenie nr PINB-24/1/11 z 15 marca 2011 r.),
- nr UA.6743.168.2013 z 6 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany sposobu użytkowania magazynu stolarskiego przy ul. Poznańskiej na hurtownię części motoryzacyjnych (pozwolenie nr PINB 552/6/2013 z 30 stycznia 2013 r.).

Ww. zmiany sposobu użytkowania obiektów były zgodne z ustaleniami planów miejscowych. Akta zgłoszeń zawierały notatki służbowe pracowników Wydziału UiA informujące o sprawdzeniu dokumentacji posiadanej przez PINB.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1136)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 18 listopada 2011 r. wpłynęło do Urzędu zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania części budynku przy ul. 3 Maja 82, położonego w strefie „B” ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego miasta i wpisanego do rejestru zabytków pod nr A-79/71, bez wymaganego pozwolenia właściwego konserwatora zabytków. Dopuszczenie do wykonania robót budowlanych związanych ze zmianą sposobu użytkowania ww. budynku na podstawie zgłoszenia, a także bez pozwolenia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, stanowiło naruszenie

art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane i art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²² (ustawa o ochronie zabytków) oraz było niezgodne z ustaleniami § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały nr 510 Rady Miasta z 23 września 2009 r. w sprawie mpzp miasta Konina – Starówka.

(dowód: akta kontroli str. 895-902 i 1137-1143)

2. Decyzją nr 152 z 3 czerwca 2011 r. upoważniony pracownik Urzędu zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na wykonanie robót budowlanych, związanych ze zmianą sposobu użytkowania części budynku przy ul. Z. Urbanowskiej, bez wymaganego pozwolenia właściwego konserwatora zabytków. Ww. budynek położony jest w strefie „A” ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego miasta i został wpisany do miejskiej ewidencji zabytków. Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków, jedną z form ochrony zabytków stanowią ustalenia mpzp. Na podstawie § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały nr 510 Rady Miasta Konina z 23 września 2009 r. w sprawie mpzp miasta Konina – Starówka, wszelkie prace budowlane w strefie „A” ochrony konserwatorskiej wymagają uzyskania pozwolenia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 895-902 i 1144-1153)

P.o. Kierownika Wydziału UiA Urzędu Miejskiego wyjaśniła, że powodem dopuszczenia do wykonania robót w budynku przy ul. 3 Maja 82, na podstawie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania i bez wymaganego pozwolenia konserwatora zabytków, było nieprawidłowe oznaczenie budynku w części graficznej mpzp, informujące o wpisaniu tego obiektu do miejskiej ewidencji zabytków. Wydanie pozwolenia na prowadzenie robót w budynku przy ul. Z. Urbanowskiej bez pozwolenia konserwatora zabytków wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 630-631)

Ocena częściowa

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

IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę oraz prowadzenia robót budowlanych w obiektach zabytkowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²² Dz. U. nr 162, poz. 1568, ze zm.

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.

Poznań, dnia 29 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
główny specjalista k. p.

Dyrektor
z up. wicedyrektor

Mieczysław Zentel

Tomasz Nowiński

inspektor k. p.

Tomasz Otworowski