



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/030 – Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Magdalena Barzęc, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89709 z dnia 7 lutego 2014 r. 2. Paweł Szczepkowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89708 z dnia 7 lutego 2014 r. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 1-4]</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legnicy (dalej: „Urząd”), pl. Słowiański 8, kod: 59-220 Legnica.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Krzakowski - Prezydent Miasta Legnicy (dalej: „Prezydent” lub „Prezydent Miasta Legnicy”), pełniący tą funkcję w okresie objętym kontrolą. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 5]</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Prezydenta Miasta Legnicy w zakresie realizacji zadań związanych z zachowaniem ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

[1] zgodne z ustawą z dnia 27 marca 2007 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej: „uopizp”) oraz strategicznymi dokumentami planistycznymi dla Miasta Legnicy, prowadzenie polityki przestrzennej m.in. poprzez przestrzeganie ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego, zawartych w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”), decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego, oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

[2] zgodne z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ (dalej: Prawo budowlane):

- wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę i realizowanie inwestycji budowlanych według postanowień zawartych w tych decyzjach,
- prowadzenie postępowań o zmianę sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na przekroczeniu, w przypadku 10 postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, terminów załatwienia sprawy określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: „kpa”). Nieprawidłowości w zakresie załatwiania przez Urząd wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, ujawnił także w trybie nadzoru organ II Instancji (Wojewoda Dolnośląski).

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

² Dz. U. 2012 r., poz. 647.

³ Dz. U. 2013 r., poz. 1409.

⁴ Dz. U. 2013 r., poz. 267.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

1.1.1. Kierunki i cele rozwoju przestrzennego Miasta Legnica przyjęto m.in. w następujących dokumentach planistycznych gminy: Strategii Rozwoju Miasta Legnica na lata 2004-2014 (dalej: „Strategia”); Wieloletnich Prognozach Finansowych, uchwalanych w latach 2011-2013; uchwałach budżetowych Miasta Legnica na lata 2011-2013. Kierunki i cele zawarte w tych opracowaniach znajdowały odzwierciedlenie w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy (dalej: „Studium”) oraz w uchwalonych mpzp. Celem ujętym w Strategii była rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności miasta Legnica na tle regionu, w tym m.in. przygotowanie terenów dla lokowania nowych inwestycji, dla tworzenia nowych miejsc pracy i ożywienia gospodarczego miasta, a ponadto modernizacja i rozbudowa układu transportu publicznego o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, jako czynnika decydującego o atrakcyjności inwestycyjnej miasta, a także rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej stanowiącej o dostępności i wartości inwestycyjnej terenów (sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, energetycznych i telekomunikacyjnych). Ponadto jednym z celów Strategii było kreowanie wizerunku miasta o wysokiej jakości środowiska miejskiego, w tym rewitalizacja obszarów zdegradowanych. W Studium określono obszary o funkcjach, które umożliwiały realizację ww. celów Strategii oraz innych dokumentów planistycznych stanowiących jej uszczegółowienie.

[dowód: akta kontroli str. 66-67, 108-115, 356-357, 626a, 627-741, 742-743]

1.1.2. Studium, przyjęte Uchwałą Nr XLI/425/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 stycznia 2002 r., zostało opracowane zgodnie z zapisami obowiązującej wówczas ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.⁵ i obowiązywało do czasu zakończenia kontroli. Nieaktualne zapisy Studium odnosiły się do części uwarunkowań m.in. demograficznych, społecznych, środowiska kulturowego. Uwarunkowania te zawierały dane z lat 1998-2001 i nie miały wpływu na prace projektowe dotyczące mpzp.

[dowód: akta kontroli str. 66-67, 108-115, 356-357]

Zgodnie z art. 32 ust. 2 uopizp wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz dotyczących oceny aktualności studium i planów miejscowych, co najmniej raz w czasie kadencji rady. W badanym okresie i w trakcie trwania aktualnej kadencji Rady Miejskiej Legnica, nie przeprowadzono aktualności obowiązującego Studium na podstawie art. 32 ust. 1-2 uopizp. Przedmiotowa analiza po raz ostatni prowadzona była w 2008 r. w trakcie trwania poprzedniej kadencji Rady Miasta Legnica. Aktualna kadencja tej Rady nie zakończyła się, w związku z powyższym Miasto Legnica nie naruszyło zapisów art. 32 ust. 1-2 uopizp.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Architektury i Budownictwa (zwany dalej: „WGPAiB”), pełną ocenę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenę postępów w opracowaniu mpzp i wieloletni program ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń będącego w opracowaniu projektu Studium, Prezydent Miasta Legnica wykona na koniec kadencji w 2014 r. i w związku z powyższym Rada Miejska Legnicy nie podejmowała uchwał w sprawie aktualności mpzp.

[dowód: akta kontroli str. 261, 281]

Do obowiązującego Studium wprowadzono (w całym okresie jego obowiązywania) 12 zmian, z czego 9 dotyczyło doprowadzenia do zgodności Studium z projektowanymi mpzp⁶. Pozostałe 3 zmiany dotyczyły: dodania do Studium części pod nazwą „Wpływ

⁵ Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415.

⁶ Uchwała Nr XIII/242/04 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 czerwca 2004 roku, Uchwała Nr XLIII/451/06 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 lutego 2006 roku, Uchwała Nr LI/528/06 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 września 2006 roku, Uchwała Nr LI/530/06 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 września 2006 roku, Uchwała Nr XI/92/07 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 lipca

zagrożenia powodziowego oraz przedsięwzięć ochronnych na ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzennym⁷; wprowadzenia do polityki przestrzennej zasad lokalizacji obiektów handlowych, w tym o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m² i aktualizacji polityki przestrzennej dotyczącej przeznaczenia terenów określonych na mapie nr 2.1.⁸; ujednolicenia formy tekstu i rysunku studium z uwzględnieniem wcześniejszych zmian⁹.

[dowód: akta kontroli str. 66-81]

W okresie objętym kontrolą Studium zmieniano dwukrotnie, tj. uchwałą nr VI/62/11 z dnia 28 marca 2011 r. oraz uchwałą nr XVI/156/12 z dnia 30 stycznia 2012 r. Zmiany spowodowane były potrzebą doprowadzenia zgodności Studium z opracowywanym mpzp i dotyczyły m.in. aktywizacji inwestycyjnej terenów przy strefie gospodarczej „GI” oraz korekty struktury funkcjonalno-przestrzennej osiedla przy ul. Reja w wyniku rozbudowy układu strefy mieszkaniowej zabudową o różnicowanym charakterze oraz zmiany układu komunikacyjnego.

[dowód: akta kontroli str. 68-70, 106]

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska podjęła dwie uchwały będące podstawą do sporządzenia nowego studium, tj. uchwałą Nr XVII/158/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy i uchwałą Nr XXXVII/372/13 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 września 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy. Na podstawie przedmiotowych uchwał przystąpiono do sporządzenia projektu nowego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy, zgodnie z przepisami obowiązującej uopizp.

[dowód: akta kontroli str. 84]

W Studium nie określono zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (krajowym), o których mowa w art. 48 ust. 1 uopizp. Wynikało to z faktu, iż na etapie opracowywania projektu i zmian Studium Wojewoda Dolnośląski oraz Zarząd Województwa Dolnośląskiego informowali Miasto Legnicę, o braku sporządzenia programów służących realizacji inwestycji o takim znaczeniu.

Natomiast obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym zostały opisane w Studium w rozdziale 2 Kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w poszczególnych podrozdziałach np. w głównych kierunkach działań przestrzennych (podrozdział 2.3.3.) m.in. dla strefy rewitalizacji obszarów zabudowanych, dla rozwoju i modernizacji układu komunikacyjnego dla polityki ekologicznej. Zadania te znalazły swoje odzwierciedlenie w Strategii, w Wieloletnich Prognozach Finansowych oraz uchwałach budżetowych Rady Miejskiej.

[dowód: akta kontroli str. 82-83, 116-125]

Występujące na terenie Gminy Legnica inwestycje celu publicznego były ujęte w Studium. Nie wystąpiła potrzeba dokonania zmian w zagospodarowaniu terenów Gminy Legnica, wynikająca ze zgłoszonych wniosków lokalizacyjnych lub w momencie, kiedy Gmina Legnica została objęta programami finansowanymi z funduszy Unii Europejskiej.

[dowód: akta kontroli str. 66-67]

W trakcie sporządzania obowiązującego Studium, przed jego uchwaleniem, w oparciu o ustalony harmonogram i schemat postępowania opracowany przez Biuro Rozwoju Regionu z Katowic, przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami, w następujących formach:

2007 roku, Uchwała Nr XXIII/214/08 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 kwietnia 2008 roku, Uchwała Nr XXIX/258/08 z dnia 29 września 2008 roku, Uchwała Nr VI/62/11 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 marca 2011 roku, Uchwała Nr XVI/156/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 stycznia 2012 roku.

⁷ Uchwała Nr L/520/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy”

⁸ Uchwała Nr XI/78/03 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 7 lipca 2003 r. w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy”

⁹ Uchwała Nr XXIII/264/08 z dnia 27.10.2008 r. w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy”

- ankiety społecznej oceny jakości środowiska miejskiego (wyniki ankiety zostały zaprezentowane Radzie Miejskiej Legnicy),
 - ankiety dla radnych i członków kierownictwa gminnych jednostek organizacyjnych,
 - prezentacji projektu Studium mieszkańcom Legnicy, według ustalonego harmonogramu, w obiektach szkół podstawowych Legnicy dla każdej dzielnicy osobno,
 - ustawowego wyłożenia Studium do publicznego wglądu i dyskusji publicznej.
- Po uchwaleniu Studium nie wpływały do Urzędu protesty mieszkańców.

[dowód: akta kontroli str. 85-102, 354]

W aktualnie opracowywanym projekcie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy¹⁰ (dalej: „projekt zmiany Studium”) zmieniono uwarunkowania dostosowując je do obowiązujących zapisów art. 10 ust. 1 uopizp¹¹ oraz do stanu wiedzy na koniec 2013 r. Zmiany uwarunkowań wynikały: ze Strategii oraz celów polityki przestrzennej Miasta; z usytuowania i dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia obszaru Miasta; ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia; ze stanu prawnego gruntów i struktury użytkowania terenów; ze stanu gospodarki Miasta, systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

[dowód: akta kontroli str. 66-67]

Projekt zmiany Studium, w rozdziale 2.12 zatytułowanym „Obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i lokalnym”, zawierał aktualne informacje odnoszące się do obszarów, na których rozmieszczone będą takie inwestycje (ze względu na programy sektorowe finansowane z funduszy UE, zgodnie z art. 48 uopizp). Określał ponadto obszary (strefy): wielofunkcyjne, usługowe, mieszkaniowe, gospodarcze, infrastruktury komunalnej, zieleni miejskiej, a także obszary na dla infrastruktury drogowej, inwestycji energetycznych, inwestycji wodno-kanalizacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 82-83, 108-115]

1.1.3. Struktura funkcjonalno-przestrzenna Miasta Legnicy w obowiązującym Studium jednoznacznie wyodrębniała poszczególne obszary w zakresie sposobu zagospodarowania. Struktura określona na mapie nr 1 (Kierunki zagospodarowania przestrzennego), obejmowała strefy o różnych funkcjach m.in. zabudowy mieszkalnej (jedno i wielorodzinnej), przemysłowej (uciążliwej i nieuciążliwej), usługowej, handlowej, zieleni miejskiej.

[dowód: akta kontroli str. 103-105]

1.1.4. Monitorowanie realizacji przyjętej w Studium polityki przestrzennej Miasta Legnicy odbywało w trakcie bieżącej pracy Urzędu. Podstawowym miernikiem służącym do badania aktualności Studium, była analiza jego zapisów z projektowanymi planami miejscowymi, sporządzanymi na podstawie Studium. Prezydent miasta wykonywał analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia mpzp i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowując materiały geodezyjne do opracowania mpzp oraz ustalał niezbędny zakres prac planistycznych, zgodnie z art. 14 ust. 5 uopizp. Konieczne zmiany Studium uchwalala Rada Miejska Legnicy.

[dowód: akta kontroli str. 106-107, 297-301]

Opis stanu
faktycznego

1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

1.2.1. Miasto Legnica, według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, posiadało 130 obowiązujących mpzp, które obejmowały swoim zasięgiem obszar 2.050 ha. Stanowiło to 36,42% całkowitej powierzchni gminy¹². Powierzchnia zabudowy ujęta w mpzp na dzień 31 grudnia 2013 r. kształtowała się następująco: zabudowa mieszkaniowa - 584 ha (10,37% całkowitej powierzchni gminy); zabudowa usługowa - 220 ha (3,91%); zabudowa produkcyjna - 345 (6,13%); zabudowa inna - 901 ha (16,01%). Obszar Miasta Legnica

¹⁰ Wyłożonym w lutym 2014 r. do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717.

¹² Całkowita powierzchnia Miasta Legnica wynosiła 5629,19 ha.

nieobjęty mpzp stanowił 3.579,07 ha, co stanowiło 63,58% całkowitej powierzchni gminy, z czego grunty rolne i leśne zajmowały 35% powierzchni.

[dowód: akta kontroli str. 126-128, 134, 140]

Jak podała Dyrektor WGPAiB, Gmina Legnica nie będzie, mimo podjętych uchwał Rady Miejskiej Legnicy, opracowywać planów miejscowych, dla terenów: północnego zespołu przemysłowego na podstawie uchwały Nr XLII/441/06 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 stycznia 2006 r. oraz terenu przemysłowego zajętego pod Hutę Miedzi Legnica wraz z obszarami sąsiednimi przeznaczonymi pod Legnicki Park Technologiczny na podstawie uchwały Nr XXI/196/08 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 lutego 2008 r. (przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały, że tereny te są prawie całkowicie zabudowane).

Nie zostaną również objęte opracowaniem planistycznym następujące tereny: otwarte – tzw. strefy ekologiczne dolin rzecznych, teren parku miejskiego, niewielkie obszary strefy rolniczej, zabudowane, zainwestowane tereny dwóch dużych osiedli mieszkaniowych wielorodzinnych - Legnickiej Spółdzielni Mieszkaniowej (Kopernik I i Kopernik II) oraz Spółdzielni Mieszkaniowej Piekary, południowe tereny ujęć wody administrowane przez spółkę gminną Legnickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A.

[dowód: akta kontroli str. 742-744]

W okresie 2011-2013 Rada Miejska Legnicy uchwaliła łącznie 20 mpzp, z czego 5 dotyczyło nowych mpzp, natomiast 15 zmieniających mpzp. Całkowita powierzchnia przedmiotowych mpzp wynosiła 197,73 ha. Powodem dokonywania zmian mpzp było m.in. umożliwienie rozbudowy istniejącego budynku Muzeum Miedzi w Legnicy, przeznaczenie funkcji zieleni parkowej na zabudowę z dopuszczeniem drobnych usług i handlu (co miało na celu uporządkowanie i polepszenie funkcji Parku Miejskiego w Legnicy, bez szkody dla zieleni parkowej), zmniejszenie strefy ochronnej gazociągu z 30,0 m do 6,0 m, zwolnienie pasa terenu z możliwością zabudowy o szerokości 24,0 m.

Rada Miejska Legnicy w okresie 2011-2013 podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia 8 mpzp o powierzchni 414,17 ha (7,4% całkowitej powierzchni gminy), z czego 6 dotyczyło sporządzenia nowych mpzp, a w 2 przypadkach wprowadzenia zmian do obowiązujących mpzp. Na dzień zakończenia kontroli żaden z 8 mpzp nie został jeszcze uchwalony.

Na terenie Miasta Legnica nie występowały obszary, dla których opracowanie planów jest obowiązkowe, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (na podstawie art. 14 ust. 7 uopizp).

[dowód: akta kontroli str. 128-139, 141]

Spośród 20 mpzp uchwalonych w badanym okresie, 13 (65%) sporządzono na wniosek inwestorów. Wnioskodawcą była m.in. spółka KGHM LETIA Legnicki Park Technologiczny S.A., która zabiegała o sporządzenie mpzp dla gruntów położonych w sąsiedztwie istniejącej Huty Miedzi Legnica na potrzeby budowy Legnickiego Parku Technologicznego. Wnioski inwestorów w sprawie zmiany bądź sporządzenia nowych mpzp każdorazowo powodowały podjęcie decyzji o opracowaniu planów dla wydzielonego większego obszaru funkcjonalnego, tj. nie tylko dla obszaru wnioskowanego. W badanym okresie nie zostały opracowane mpzp pod jednostkowe inwestycje.

[dowód: akta kontroli str. 128-132]

Do badania bezpośredniego wybrano metodą doboru celowego 3 mpzp uchwalone w latach 2011-2013¹³. Podczas procedury opracowywania tych planów prowadzono konsultacje z mieszkańcami (m.in. w drodze dyskusji publicznej, udzielania odpowiedzi na składane uwagi i wnioski), wypełniając obowiązki w tym zakresie wynikające z przepisów art. 17 pkt 1, 9, 11-13 uopizp.

[dowód: akta kontroli str. 142-210, 355]

Nie wystąpiły przypadki ponoszenia lub partycypacji w kosztach sporządzenia mpzp przez przyszłych inwestorów lub właścicieli nieruchomości objętych planem. Opracowane w latach 2011-2013 mpzp były finansowane z budżetu Miasta Legnica.

[dowód: akta kontroli str. 126, 211-245]

¹³ Uchwała Nr XVII/157/12 z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany mpzp dzielnicy Tarninów rejonu ulicy Reja w Legnicy (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z dnia 26.04.2012 r. poz. 1546); Uchwała Nr XXVIII/288/13 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia mpzp terenu położonego w Legnicy – w obrębie ulic Wrocławska – Zacisze a torami kolejowymi (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z dnia 6.05.2013 r. poz. 2917); Uchwała Nr XV/151/11 z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia mpzp dzielnicy Fabryczna (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z dnia 8.05.2012 r. poz. 1690).

Miasto Legnica posiadało mpzp dla terenów o walorach inwestycyjnych. Były to m.in. obszary: dzielnica Fabryczna, w rejonie ul. Jaworzyńskiej oraz obwodnicy południowo-zachodniej Legnicy, w rejonie ul. Jaworzyńskiej – wschodnie otoczenie osiedla Sienkiewicza. Dyrektorka WGPBiA stwierdziła, że nie było potrzeby opracowania planów dla innych nowych terenów inwestycyjnych (posiadane obszary objęte mpzp na chwilę obecną były wystarczające), bowiem każdy nowy mpzp dla nowych inwestycji generowałby koszty w budżecie dotyczące realizacji uzbrojenia publicznego (wody, kanalizacji sanitarnej i deszczowej oraz oświetlenia ulicznego) i budowy nowych dróg.

[dowód: akta kontroli str. 134, 260]

Zgodnie z art. 31 uopizp Prezydent Miasta Legnica prowadził rejestr mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę w systemie danych intraDok. W badanym okresie złożono 10 wniosków, jeden dotyczył sporządzenia mpzp, a 9 zmiany mpzp. Cztery złożone wnioski dotyczyły zmiany przeznaczenia dotychczasowych obszarów na tereny mieszkaniowe, a pozostałe m.in.: przesunięcia strefy technicznej gazociągu, usunięcia konieczności przeprowadzenia procedury scaleń i podziałów, zmiany lokalizacji projektowanej w planie stacji transformatorowej. Z 10 złożonych wniosków, 5 zostało rozpatrzonych pozytywnie, 3 negatywnie, a rozpatrzenie 2 wniosków zostało zawieszono (odpowiednio do czasu podjęcia decyzji o zmianie zapisów mpzp dla wnioskowanego obszaru i do czasu sporządzenia mapy hałasu). Pozytywnie rozpatrzone wnioski dotyczyły: [1] przesunięcia strefy technicznej od gazociągu; [2] zmiany terenu zabudowy usługowej na teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej; [3] odstąpienia od konieczności przeprowadzenia procedury scaleń i podziałów; [4] przeznaczenia terenu komunikacji drogowej na teren usług (1 działka w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej); [5] sporządzenia mpzp dla terenu po bazie PKS „Trans-Pol” z przeznaczeniem na tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej. W 6 przypadkach wnioski dotyczyły pojedynczych działek.

[dowód: akta kontroli str. 246-259]

1.2.2. Prezydent w badanym okresie nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Legnica oraz nie dokonał oceny negatywnych skutków nieopracowania mpzp, co zostało opisane w punkcie 1.1 wystąpienia pokontrolnego. Opracowanie projektów wszystkich mpzp oraz Projektu Studium zostało zlecone do opracowania jednostkom zewnętrznym, które posiadały odpowiednie uprawnienia. Koszt sporządzenia Projektu zmiany Studium wyniósł 67.650 zł brutto. Natomiast łączny koszt sporządzenia 3 wybranych do badania bezpośredniego mpzp wyniósł 137.139 zł brutto.

[dowód: akta kontroli str. 126, 295-296]

Zarówno w Strategii, jak i w uchwałach dotyczących Wieloletniej Prognozy Finansowej określono terminy realizacji zadań inwestycyjnych, w tym zadań z zakresu uzbrojenia terenów oraz inwestycji drogowych. Zgodnie z polityką inwestycyjną Miasta Legnica, która miała odzwierciedlenie m.in. w mpzp i obowiązujących dokumentach strategicznych, gmina stwarzała możliwości aktywizacji terenów przemysłowych, usługowych, handlowych i mieszkaniowych. Działania gminy prowadzone były w celu zwiększenia atrakcyjności terenów inwestycyjnych jako całości, a tym samym zachęcenia do inwestowania zgodnie z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (sposoby zwiększania atrakcyjności terenów opisano szczegółowo w punkcie 1.1.1. wystąpienia pokontrolnego).

[dowód: akta kontroli str. 261, 292, 637-741]

1.2.3. Dla 3 wybranych do kontroli mpzp przewidziano obszary dla zabudowy mieszkaniowej o powierzchni 43,61 ha, zabudowy usługowej 6,49 ha, zabudowy produkcyjnej 14,46 ha oraz innej zabudowy o powierzchni 32,95 ha.

[dowód: akta kontroli str. 294]

Plany inwestycyjne Gminy Miejskiej Legnica i programy wspierania przedsiębiorczości na terenie Miasta Legnica zostały ujęte m.in. w następujących dokumentach planistycznych:

- uchwała Nr XVIII/182/04 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie przyjęcia Programu wspierania przedsiębiorczości na terenie Legnicy;
- Strategia;
- Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Legnica na lata 2007-2015¹⁴;

¹⁴ Załącznik do uchwały Nr XXXV/312/09 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 23 lutego 2009 r.



- Strategia aktywizacji gospodarczej Miasta Legnicy wraz z koncepcją zagospodarowania wybranych terenów inwestycyjnych – w opracowaniu;
- programy zawarte w uchwałach Rady Miasta Legnica w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej w latach 2011-2013¹⁵;
- uchwały budżetowe obowiązujące w latach 2011-2013.

Programy zawarte w Strategii były zbieżne z zadaniami zawartymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz uchwałach budżetowych obowiązujących w latach 2011-2013. Na podstawie przeprowadzonej w toku kontroli weryfikacji ustalono, że plany inwestycyjne Miasta Legnica przewidywały wykonanie zadań inwestycyjnych, których charakter był zgodny z założeniami obowiązujących mpzp¹⁶.

Zakres krótko i długoterminowych inwestycji mających na celu podniesienie atrakcyjności terenów inwestycyjnych ujętych w ww. programach, w tym w Wieloletniej Prognozie Finansowej nie wynikał z potrzeb konkretnych inwestorów. Działania gminy prowadzone były w celu zwiększenia atrakcyjności terenów inwestycyjnych jako całości, a tym samym zachęcenia do inwestowania zgodnie z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

[dowód: akta kontroli str. 626a-626b, 627-741]

W opracowanej w 2008 r. „Strategii aktywizacji gospodarczej miasta Legnicy wraz z koncepcją zagospodarowania wybranych terenów inwestycyjnych” poddano analizie działki inwestycyjne oraz oceniono je pod kątem atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów. Przeprowadzona analiza pozwoliła na określenie kierunków, a następnie podjęcie działań zwiększających atrakcyjność terenów. W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w latach 2011-2013 Miasto Legnica zrealizowało projekt pn. „Przygotowanie dokumentacji dla terenów produkcyjno-usługowych w Legnicy”. Efektem tych działań było opracowanie dokumentacji projektowej dla obszarów w rejonie ul. Jaworzyńskiej oraz obwodnicy południowo-zachodniej o łącznej powierzchni 26,3 ha oraz obszaru w rejonie ul. Jaworzyńskiej – wschodnie otoczenie Osiedla Sienkiewicza o łącznej powierzchni 10,45 ha. Kolejnym działaniem było „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych pod budownictwo mieszkaniowe – sieci i dróg na Osiedlu Piekary Jednostka „B”. Występujące w Legnicy tereny poprzemysłowe skoncentrowane są głównie w zachodniej części miasta w obrębie Fabryczna i Głogowskie Przedmieście i nigdy nie były własnością gminy. Na ww. obszarze po zlikwidowanych zakładach powstały nowe, m.in. na terenie nieczynnej Fabryki Kabli Nawojowych swoją produkcję kabli i przewodów prowadziła Patelec Elpena sp. z o.o.; w obiektach po zakładzie Legnicka Fabryka Fortepianów i Pianin przy ul. Emilii Plater funkcjonował zakład meblarski „Makar” produkujący meble. Gmina Legnica dla tych terenów opracowała mpzp¹⁷.

[dowód: akta kontroli str. 292-293]

1.2.4. W okresie 2011-2013 w Urzędzie w związku z postanowieniami art. 8 ust. 3 uopizp funkcjonowała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (dalej: „MKUA lub Komisja”). Skład Komisji, jej organizacja, tryb działania i regulamin zostały określone w obowiązującym do dnia zakończenia kontroli zarządzeniu Prezydenta Nr 70/PM/2011 z dnia 2 lutego 2011 r.¹⁸. W skład MKUA wchodziło 9¹⁹ osób, w tym członek Dolnośląskiej Okręgowej Izby Architektów, członek Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, członek Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji, Geodeta Miejski, rzeczoznawca majątkowy, dyrektor Wydziału Inwestycji Miejskich Urzędu, zastępca dyrektora Wydziału Infrastruktury Komunalnej Urzędu, członek Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji, zastępca dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu.

¹⁵ Uchwała Nr III/22/10 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, Uchwała Nr XV/145/11 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, Uchwała Nr XXVII/280/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, Uchwała Nr XL/411/13/22/10 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej.

¹⁶ Na terenach na których obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

¹⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Legnicy Nr XV/151/11 z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia mpzp dzielnicy Fabryczna, Uchwała Rady Miejskiej w Legnicy Nr XLVI/390/09 z dnia 26 października 2009 r. w sprawie uchwalenia mpzp – kwartalu zabudowy ograniczonego ulicami Pocztową, kolejową, Dworcową i Bramą Głogowską.

¹⁸ Zarządzeniem Prezydenta Nr 70/PM/2011 z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie powołania, zasad organizacji i trybu działania MKUA w Legnicy.

¹⁹ Od chwili wprowadzenia w/w zarządzenia skład Komisji na dzień 20 lutego 2014 r. nie zmienił się.

Członkowie Komisji posiadali niezbędne kwalifikacje, wykształcenie i przygotowanie fachowe związane bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego. Na 9 członków Komisji 5 posiadało rekomendacje udzielone min. przez Zachodnią Okręgową Izbę Urbanistów, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji, Dolnośląską Izbę Architektów oraz Stowarzyszenie Godetów Polskich.

W okresie 2011-2013 r. odbyło się łącznie siedem posiedzeń MKUA, z czego trzy w 2011 r. oraz po dwa w 2012 r. i w 2013 r. Komisja zaopiniowała ogółem zmiany dla 14 projektów mpzp. W siedmiu przypadkach przedłożone projekty mpzp przyjęte zostały Komisją bez uwag, a w pozostałych zmiany rekomendowane przez MKUA wprowadzone zostały do projektów mpzp.

Zgodnie z art. 8 Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Gospodarki Przestrzennej, Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Legnicy²⁰ i art. 5 Zarządzenia Prezydenta Miasta Nr 70/PM/2011, obsługę organizacyjno-techniczną Komisji zapewniał WGPAiB, dyrektor tego Wydziału nadzorował i organizował prace MKUA.

[dowód: akta kontroli str. 302-352]

1.2.5. W latach 2011-2013 Urząd był kontrolowany w zakresie zagadnień związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym przez NIK, ponadto w Urzędzie przeprowadzono kontrolę wewnętrzną oraz audyt wewnętrzny.

Przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Legnicy w 2011 r. kontrola NIK w zakresie prawidłowości prowadzenia baz danych jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej w latach 2008-2011, wykazała m.in. nie przeprowadzanie w WGPAiB kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego. W związku z zaleceniem pokontrolnymi NIK, Referat Kontroli Urzędu przeprowadził w 2012 r. kontrolę wewnętrzną w WGPAiB w zakresie prawidłowości prowadzenia rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w 2012 r. W wyniku przeprowadzonej kontroli wewnętrznej zalecono przygotowanie projektu Zarządzenia Prezydenta w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego WGPAiB, z uwzględnieniem przekazania obowiązków związanych z prowadzeniem rejestru wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego do stanowiska ds. organizacyjnych WGPAiB oraz zweryfikowanie zakresów obowiązków pracowników pod kątem zgodności powierzonych czynności z rzeczywiście wykonywanymi. Zalecenia pokontrolne zostały przez WGPAiB zrealizowane.

W 2013 r. w WGPAiB i Biurze Geodety Miejskiego przeprowadzono audyt wewnętrzny m.in. w zakresie stanu i aktualności prowadzonych rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, zasadności wyboru formy prowadzonych rejestrów oraz zgodności rejestrów z obowiązującymi przepisami prawa. Audytem objęto także zgodność procedur kontrolnych dotyczących przygotowania danych i ich ewidencję z przepisami prawa oraz funkcjonowanie i skuteczność kontroli zarządczej. W wyniku przeprowadzonego audytu, działalność WGPAiB oceniono pozytywnie.

W okresie 2011-2013 nie kierowano do Prezydenta skarg w sprawach zagospodarowania przestrzennego.

[dowód: akta kontroli str. 353]

Opis stanu
faktycznego

1.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

1.3.1. W latach 2011-2013 do Prezydenta wpłynęło 77 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (w 2011 r. - 21 wniosków, w 2012 r. - 18 wniosków, w 2013 r. - 38 wniosków). W przedmiotowym okresie Prezydent wydał 71 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (w 2011 r. - 20 decyzji, w 2012 r. 1- 8 decyzji, w 2013 r. - 33 decyzje).

W latach 2011-2013 umorzono 5 postępowań o ustalenie lokalizacji inwestycji (trzech inwestorów wycofało wnioski, w jednym przypadku na wnioskowanym obszarze uchwalono plan miejscowy, w jednym przypadku inwestycja nie powodowała zmiany zagospodarowania terenu, wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie było wymagane). W badanym okresie nie wydawano decyzji odmownych o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

[dowód: akta kontroli str. 450-468, 473-474, 493, 496]

²⁰ Postanowienie Nr 3488/10 z dnia 30.04.2010 r. obowiązujące do dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego WGPAiB i obowiązującym na dzień 11 marca 2014 r. zarządzenia Nr 116/UM/2012 z dnia 20 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego WGPAiB.

Wydane decyzje dotyczyły przede wszystkim inwestycji celu publicznego o charakterze infrastrukturalnym i technicznym, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹.

[dowód: akta kontroli str. 449-468]

1.3.2. Badaniu bezpośredniemu poddano 9 losowo wybranych postępowań o wydanie decyzji o lokalizacji celu publicznego (12% postępowań prowadzonych w okresie objętym kontrolą). W wyniku badania bezpośredniego ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach:

- decyzje o lokalizacji celu publicznego określały warunki wymienione w art. 54 uopizp i kpa;
- decyzje wydane zostały zgodnie z kompetencjami organu wydającego, co do zasięgu i znaczenia;
- decyzje zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 uopizp, a uzgodnień tych dokonano w trybie art. 106 kpa. Nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania uzgodnień²²;
- projekty decyzji zostały przygotowane przez uprawnionego urbanistę, zgodnie z art. 50 ust. 4 uopizp;
- o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, strony zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia, ponadto obwieszczenia zamieszczane były na stronie internetowej BIP Urzędu;
- inwestor oraz właściciele i użytkownicy wierzyci nieruchomości, na których planowano lokalizować inwestycje celu publicznego, zawiadomieni zostali na piśmie, w sposób przewidziany przepisami art. 53 ust. 1 uopizp oraz kpa;
- decyzje zostały wydane w terminie przewidzianym w kpa.

[dowód: akta kontroli str. 448-449, 469-472, 498-499]

W latach 2011-2013 Prezydent Miasta Legnicy nie dokonywał uzgodnień w sprawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz nie wydawał decyzji o lokalizacji takich inwestycji, a także nie wydawał opinii w sprawie decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej. Nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 53 ust. 5a), wydania decyzji bez uprzednio dokonanych uzgodnień, odmowy dokonania uzgodnień z organami określonymi w art. 53 ust. 4, wydania decyzji po upływie 65 dni od dnia złożenia wniosku.

[dowód: akta kontroli str. 475-476, 498-499]

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek odwołania się strony od postanowień decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dotyczyło to decyzji nr PAB.6733.7-1.2012.XV z dnia 30 października 2012 r., od której inwestor odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy (dalej: SKO), wnosząc o jej zmianę w zakresie punktu 2.4, tj. warunków obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji oraz punktu 3 dotyczącego warunków wynikających z opinii Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy w zakresie przebudowy istniejącego zjazdu z drogi publicznej. Po rozpatrzeniu odwołania SKO pismem z dnia 3 września 2012 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości m.in. z powodu naruszenia prawa procesowego i materialnego i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Po ponownym wszczęciu postępowania wydana została przez Urząd w dniu 30 października 2012 r. decyzję Nr PAB.6733.7-1.2012.XV, uwzględniająca zarzuty podniesione przez organ II instancji.

[dowód: akta kontroli str. 449, 473-474]

1.3.3. W latach 2011-2013 Wojewoda Dolnośląski nie wydawał decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku, o którym mowa w art. 51 ust. 2 uopizp.

[dowód: akta kontroli str. 469-472]

1.3.4. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło ogółem 286 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (108 w 2011 r., 93 w 2012 r. i 85 w 2013 r.), a Prezydent Miasta

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

²² W okresie 2011-2013 wydano także 7 decyzji spoza badanej grupy o lokalizacji inwestycji celu publicznego bez uzgodnień, gdyż ich lokalizacja tego nie wymagała.

28 stycznia 2013 r.;

- projektu mpzp miasta Legnicy – dawnej wsi Piekary Stare, sporządzonego na podstawie uchwały Nr XV/150/11 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 742-744]

1.3.5. W latach 2011-2013 wystąpiły 3 przypadki zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp (postanowienie: PAB.6730.4.2011.IV z dnia 7 lutego 2011 r., PAB.6730.12.2011 z dnia 9 marca 2011 r., PAB.6730.87.2011.IV z dnia 16 marca 2012 r.).

W dwóch przypadkach, w wyniku uchwalenia mpzp, umorzono postępowanie (decyzjami z dnia 9 maja 2012 r.), bowiem wnioskodawcy mogli realizować swoje zamierzenia inwestycyjne w wyniku uchwalenia planu miejscowego. W jednym przypadku wznowiono postępowanie zakończone w dniu 12 grudnia 2013 r. decyzją odmawiającą wydania warunków zabudowy, z powodu braku dostępu do drogi publicznej (nie spełniono warunku określonego w art. 61 ust. 1 uopizp).

[dowód: akta kontroli str. 436-447]

1.3.6. W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki składania przez inwestorów wniosków dotyczących planowanej budowy obiektu handlowego o powierzchni do i powyżej 2000 m².

[dowód: akta kontroli str. 436-447]

1.3.7. W latach 2011-2013 wystąpił jeden przypadek stwierdzenia przez organ wygaśnięcia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja PAB.6733.20.2013.XV z dnia 24 czerwca 2013 r. została wygaszona decyzją PAB.6733.20.2013.XV z dnia 8 listopada 2013 r. na wniosek strony, w oparciu o art. 162 kpa, gdyż stała się bezprzedmiotowa z powodu wydania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji lokalizacji celu publicznego (OŚR.6220.21.2013.IX z dnia 29 sierpnia 2013 r.).

[dowód: akta kontroli str. 436-447, 450-466, 497-499]

1.3.8. Prezydent Legnicy prowadził rejestr decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestr wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²⁴. Rejestry prowadzone były zgodnie ze wzorami określonymi w ww. rozporządzeniu. Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zawierał wykaz wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, stanowiących realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

[dowód: akta kontroli str. 449]

1.3.9. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki wydania nowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja PAB.6730.68.2011.IV z dnia 3 października 2011 r. - zmiana sposobu użytkowania mieszkania na działalność usługową (pracownia protetyczna) oraz decyzja PAB.6730.36.2013.IV z dnia 4 września 2013 r. - zmiana sposobu użytkowania i przebudowa wewnątrz części budynku usługowego o funkcji sali zabaw dla dzieci na przedszkole niepubliczne). Wydanie nowych decyzji nie naruszało ładu przestrzennego, wnioski o wydanie decyzji spełniały wymogi art. 61 ust 1 uopizp.

W latach 2011-2013 wydano także 15 decyzji zmieniających uprzednio wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu (m.in. w zakresie: zmiany szerokości elewacji frontowej, poszerzenia planowanej funkcji usługowej, zmiany wskaźnika powierzchni zabudowy, zmiany kąta nachylenia połaci dachu). Zmienione decyzje spełniały wymogi 61 ust. 1 uopizp i nie naruszały ładu przestrzennego.

[dowód: akta kontroli str. 436-447]

1.3.10. Zadania związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego i przygotowaniem projektów decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji celu publicznego, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, przygotowywane były przez WGPAiB. Sprawami dotyczącymi prowadzenia postępowania administracyjnego o wydanie decyzji zajmowało się ogółem 5 pracowników WGPAiB. Trzy osoby (Prezydent Miasta Legnicy oraz

²⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

Legnicy wydał łącznie 212²³ decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na łączną powierzchnię 121,2 ha (79 decyzji w 2011 r. – 20,6 ha, 66 w 2012 r. – 36,9 ha oraz 67 w 2013 r. – 63,7 ha). Wnioski o wydane decyzji o warunkach zabudowy realizacji inwestycji celu publicznego dotyczyły m.in.: przebudowy, rozbudowy, budowy, adaptacji, zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Do badania bezpośredniego wybrano losowo, metodą doboru celowego, 30 postępowań (po 10 z lat 2011-2013). Ustalono, że we wszystkich wybranych przypadkach:

- decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ust. 1 uopizp; poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy nie doprowadzono do utraty lub zmian istniejącej funkcjonalności terenu oraz wymagań społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Przed wydaniem decyzji dokonano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewidywano realizację inwestycji, zgodnie z art. 53 ust. 3 uopizp;
- wydane decyzje zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 pkt 5, 6, 7, 8 i 11 upizp;
- postępowanie przeprowadzono zgodnie z kpa, z wyjątkiem przekroczenia w 10 przypadkach terminów określonych w art. 35 § 3 kpa (szczegóły poniżej);
- wobec wszystkich wnioskodawców zastosowano jednakowe wymogi dotyczące wydawania decyzji, nie wystąpiły przypadki stawiania przed wnioskodawcami dodatkowych wymagań, niż wynikających z przepisów prawa i przeprowadzonych uzgodnień;
- nie wystąpiły przypadki wydawania różnych decyzji w podobnych sprawach.

[dowód: akta kontroli str. 488-494]

W okresie objętym kontrolą wystąpiło 7 przypadków odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W 6 przypadkach przyczynami wydania decyzji odmownych było nie spełnienie warunków art. 61 ust. 1 uopizp, a w jednym odmowa była podyktowana negatywnym uzgodnieniem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (art. 53 ust. 4 pkt 11 lit. b), z uwagi na występowanie zagrożenia powodziowego. W latach 2011-2013 wystąpiły dwa przypadki zaskarżenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W jednym przypadku odwołała się strona postępowania nie będąca wnioskodawcą – nie zgadzała się z pozytywną decyzją (Nr PAB.6730.96.2011.I) o warunkach zabudowy (trwało postępowanie odwoławcze, akta sprawy znajdowały się sądzie administracyjnym). W drugim przypadku odwołanie wniósł wnioskodawca (decyzja Nr PAB.6730.87.2011.IV), decyzja odmowna została wydana ponieważ wniosek nie spełniał wymogów art. 61 ust. 1 uopizp (brak dostępu do drogi publicznej). Postanowieniem z dnia 16 marca 2012 r. zawieszono postępowanie, z uwagi na podjęcie uchwały przez Radę Miejską Legnica w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp. Po wznowieniu postępowania, w dniu 27 czerwca 2013 r. wydano decyzję odmowną, od której wnioskodawca skutecznie się odwołał, bowiem zgodnie z decyzją SKO z dnia 19 sierpnia 2013 r., przedmiotowa decyzja Prezydenta Miasta została uchylona, a sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Prezydent Miasta Legnicy w dniu 12 grudnia 2013 r. wydał decyzję odmowną z powodu braku dostępu do drogi publicznej (art. 61 ust. 1 uopizp), a wnioskodawca nie odwołał się od tej decyzji.

W badanym okresie do Urzędu nie wpływały skargi w sprawach nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

[dowód: akta kontroli str. 436-447]

Wydział Gospodarki Przestrzennej, Architektury i Budownictwa Urzędu prowadził analizy przestrzenne wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wynikiem tych analiz było sporządzenie:

- mpzp dzielnicy Fabryczna w Legnicy, przyjętego uchwałą Nr XV/151 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2011 r.;
- mpzp terenu położonego w Legnicy – w obrębie ulic Wrocławska - Zacisze za torami kolejowymi, przyjętego uchwałą Nr XXVIII/288/13 Rady Miejskiej Legnicy z dnia

²³ W przypadku pozostałych 74 wniosków: wydano decyzje odmowne, umorzono postępowanie, ponieważ na danym terenie obowiązywał mpzp, inwestorzy wycofali wnioski, wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia (inwestorzy nie uzupełnili braków we wnioskach w terminie).

dwóch jego Zastępców) były upoważnione do wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W okresie objętym kontrolą:

- nie wystąpiły przypadki nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi. Czynności rozdzielono w taki sposób, że proces prowadzenia postępowania i załatwienia sprawy, tj. przygotowanie projektu decyzji, weryfikacja projektu decyzji i finalne wydanie decyzji nie było pozostawione w gestii tylko jednego urzędnika;
- nie podejmowano rozstrzygnięć niezgodnych z przepisami prawa, nie zdarzyła się dowolność postępowania przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji celu publicznego;
- nie wystąpiły przypadki nieodpowiedniego dokumentowania (bez zachowania zasady pisemności) istotnych czynności podejmowanych w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami o lokalizacji celu publicznego;
- średni czas załatwienia sprawy o wydanie decyzji o lokalizacji celu publicznego, określony na przykładzie 9 wybranych losowo decyzji wynosił 42 dni. Nie stwierdzono zwłoki w załatwianiu spraw. Sprawy załatwiano w kolejności wynikającej ze złożonych wniosków, nie wystąpiło nieuzasadnione przyspieszanie jednych spraw;
- średni czas trwania postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji celu publicznego, określony na przykładzie 30 losowo wybranych decyzji wynosił 54 dni. Czas trwania postępowania od złożenia wniosku do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynosił od 16 dni, w przypadku postępowania zakończonego wydaniem decyzji Nr PAB.6730.66.2013.IV, do 134 dni, w przypadku postępowania zakończonego wydaniem decyzji Nr PAB.6730.62.2012.I., z czego w 13 z 30 zbadanych przypadkach, postępowanie trwało powyżej 60 dni.

Czas od złożenia wniosku przez inwestora do powiadomienia stron o wszczęciu postępowania wynosił od 4 dni (w przypadku postępowania zakończonego wydaniem decyzji Nr PAB.6730.88.2011.IV), do 78 dni (w przypadku postępowania zakończonego wydaniem decyzji Nr PAB.6730.62.2012).

[dowód: akta kontroli str. 425-429]

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku 12 z 30, tj. 40% zbadanych postępowań o wydanie decyzji o realizacji inwestycji celu publicznego, zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania w terminie przekraczającym 14 dni od dnia złożenia wniosku (od 17 do 78 dni po złożeniu wniosku)²⁵. Do momentu wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania organ nie podejmował czynności administracyjnych. Niepodejmowanie przez organ niezwłocznie czynności administracyjnych w 10 przypadkach²⁶ spowodowało, że czas trwania postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy przekraczał 60 dni, co naruszało przepisy art. 35 § 3 kpa.

Zgodnie z art. 35 § 1 kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z art. 35 § 3 kpa, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

[dowód: akta kontroli str. 425-429]

Dyrektor WBAiGP wyjaśniła, że wyżej wyszczególnione sprawy były wszczynane i prowadzone dopiero po zawarciu umowy zlecenia na wykonanie projektów decyzji o warunkach zabudowy. Kolejne umowy były zawierane na załatwienie kilku spraw, które wpłynęły do Urzędu w zbliżonym do siebie czasie. Czas oczekiwania złożonego wniosku powodował, że wymienione w piśmie sprawy były wszczynane w terminach dłuższych niż 14 dni od momentu złożenia wniosku. Czas prowadzenia postępowań powyżej 60 dni

²⁵ PAB.6730.17.2011.I (25 dni od momentu złożenia wniosku do wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania), PAB.6730.30.2011.I (41 dni), PAB.6730.42.2011.I. (50 dni), PAB.6730.77.2011.I (27 dni), PAB.6730.80.2011.I (17 dni), PAB.6730.28.2012.I (36 dni), PAB.6730.47.2012.I (56 dni), PAB.6730.62.2012.I (78 dni), PAB.6730.65.2012.I (50 dni), PAB.6730.19.2013.I (52 dni), PAB.6730.22.2013.I (44 dni), PAB.6730.53.2013.I (57 dni).

²⁶ Postępowania o nr: PAB.6730.17.2011.I (62 dni – czas prowadzenia postępowania), PAB.6730.30.2011.I (91 dni), PAB.6730.42.2011.I (78 dni), PAB.6730.28.2012.I (67 dni), PAB.6730.47.2012.I (69 dni), PAB.6730.62.2012.I (134 dni), PAB.6730.65.2012.I (78 dni), PAB.6730.19.2013.I (92 dni), PAB.6730.22.2013.I (91 dni), PAB.6730.53.2013.I (88 dni).

spowodowany był tym, że sprawę można było prowadzić dopiero po zawarciu umowy zlecenia na przygotowanie dla konkretnych spraw projektów decyzji o warunkach zabudowy.

[dowód: akta kontroli str. 430-435]

Uwagi dotyczące badanej działalności

W 8 z 9 zbadanych przypadków nie udokumentowano daty wywieszenia i zdjęcia z tablicy ogłoszeń Urzędu obwieszczeń o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie (art. 53 ust. 1 uopizp). Według oświadczenia pracownika WBAiGP w ramach prowadzonych postępowań o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, obwieszczenia wymagane przepisami uopizp, były wywieszane na okres 14 dni, w dniu wystawienia obwieszczenia.

[dowód: akta kontroli str. 448-449, 469-472, 498-499]

Dyrektor WBAiGP wyjaśniła, że brak na obwieszczeniach powyższych informacji wynikał z nieuwagi pracownika, często z powodu dużego natężenia pracy oraz, że pracownik został pouczony o konieczności każdorazowego obowiązkowego odnotowywania tych informacji i zobowiązany do stosowania się do tego obowiązku.

[dowód: akta kontroli str. 742-744]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Urząd zadań w zakresie przestrzegania ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego w mpzp oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

2. Prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu faktycznego

2.1. Zagadnienia związane ze zgodnością krótko i długoterminowych gminnych planów inwestycji zostały opisane w punkcie 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

2.2. Ogółem w okresie 2011-2013 złożono w Urzędzie 2.641 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (922 w 2011 r., 853 w 2012 r., 866 w 2013 r.) oraz wydano łącznie 2.273 decyzje o pozwoleniu na budowę (818 w 2011 r., 728 w 2012 r. i 727 w 2013 r.). Na budowę nowych obiektów budowlanych wydano ogółem 359 pozwoleń, z tego: 109 w 2011 r., 121 w 2012 r. i 129 w 2013 r. Złożone wnioski dotyczyły: budownictwa mieszkaniowego, budownictwa usługowego i usługowo-mieszkaniowego, budownictwa produkcyjnego i przemysłowego oraz inwestycji infrastrukturalnych, drogowych i publicznych.

W 2011 r. wydano pozwolenia na budowę na realizację 37 inwestycji celu publicznego, a w 2012 r. i w 2013 r. odpowiednio 40 i 30 takich pozwoleń. Wydane pozwolenia na budowę inwestycji celu publicznego dotyczyły inwestycji infrastrukturalnych, drogowych i publicznych m.in.: budowy sieci wodociągowej, sieci ciepłej wraz z przyłączami, magistrali ciepłowniczej wraz z przyłączami, budowy i przebudowy dróg dojazdowych, modernizacji dróg, przebudowy linii energetycznych, budowy oświetlenia, elektrotechnicznej sieci kablowej, budowy kanalizacji sanitarnej, chodników, przebudowy wiaduktu.

[dowód: akta kontroli str. 604-623, 625-636]

W okresie 2011-2013 wydano inwestorom ogółem 48 decyzji odmawiających zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę, z czego w 7 przypadkach przyczyną wydania decyzji odmownych była niezgodność projektu budowlanego z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Pozostałe przyczyny odmowy to m.in.: odmowa uzgodnienia zamierzenia budowlanego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, nie uzupełnienie we wniosku braków formalnych w terminie wyznaczonym przez Urząd, nie spełnienie przez inwestora wszystkich warunków określonych w art. 35 Prawa budowlanego (nie przedłożenie wymaganych opinii i uzgodnień, niekompletny projekt budowlany).

[dowód: akta kontroli str. 604-616]

Urząd prowadził rejestry wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Analiza prawidłowości prowadzenia rejestru dokonana poprzez porównanie zapisów w rejestrze z losowo wybranymi do badania bezpośredniego 30 decyzjami o pozwoleniu na budowę wykazała, że zapisy w rejestrze były zgodne z dokumentacją źródłową. Rejestr zawierał wszystkie dane określone we wzorze

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę²⁷.

[dowód: akta kontroli str. 598]

Do badania bezpośredniego wybrano losowo 30 postępowań administracyjnych o wydanie decyzji pozwolenia na budowę, prowadzonych w okresie 2011-2013 (po 10 z każdego roku), z czego 11 pozwoleń na budowę wydano na realizację inwestycji na terenach na których uchwalono mpzp, a w przypadku 19 postępowań na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W wyniku badania bezpośredniego ustalono, że:

- w żadnym ze złożonych wniosków inwestorzy nie uzależnili realizacji inwestycji od wykonania przez Miasto Legnica infrastruktury technicznej,
- każdy wniosek był rozpatrywany w oparciu o przepisy określone w ustawie Prawo budowlane, nie wystąpiła sytuacja, że Urząd proponował realizację inwestycji w przyszłości np. po uchwaleniu planu miejscowego,
- nie były stawiane odmienne wymagania ubiegającym się o pozwolenie na ten sam rodzaj budowy,
- wnioski inwestorów były kompletne i spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego. Wymagane opinie, uzgodnienia, oraz sprawdzenia były wydane przed datą wydania decyzji o pozwoleniu na budowę,
- we wszystkich przypadkach projekt budowlany zawierał informacje określone w art. 34 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego. W przypadku nieprawidłowości w projekcie budowlanym, Urząd wzywał w drodze postanowienia wnioskodawców do ich uzupełnienia wszystkie (w pięciu przypadkach) nieprawidłowości zostały przez inwestorów usunięte w terminach wyznaczonych przez Urząd,
- w każdym przypadku wydanie pozwolenia na budowę, poprzedzone było sprawdzeniem przez organ warunków określonych w art. 35 Prawa budowlanego z uwzględnieniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami dotyczącymi planowania przestrzennego oraz posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
- w dwóch przypadkach, w decyzjach nałożono obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego²⁸, zgodnie z art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego.

We wszystkich przypadkach objętych badaniem bezpośrednim sprawdzono ponadto:

- zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy (w terminie jej ważności), a także wymaganiami ochrony środowiska,
- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi,
- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego, a także zaświadczenia wymagane art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego,
- wykonanie (w 12 przypadkach) przez projektanta obowiązku, o którym mowa w art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego oraz posiadanie zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego.

Poprzez wydawanie przedmiotowych decyzji o pozwoleniu na budowę nie doprowadzono do utraty lub zmiany istniejącej funkcjonalności terenu oraz wymagań społeczno-gospodarczych i środowiskowych w wyniku błędnie wydanych decyzji lokalizacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 604-623, 617a]

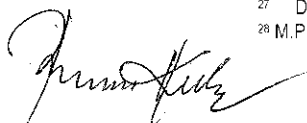
W latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki niewydania decyzji o pozwoleniu na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku (art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego).

[dowód: akta kontroli str. 603, 617-623, 742-744]

2.3. W latach 2011-2013 wystąpiło 8 przypadków uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę i ponownego przeprowadzenia postępowania przez organ I instancji. Główne przyczyny, które spowodowały, że decyzje zostały uchylone przez Wojewodę Dolnośląskiego, dotyczyły m.in.:

²⁷ Dz. U. Nr 23, poz. 135.

²⁸ M.P. Nr 2 z 1995 r. poz. 28



- decyzja nr 318/2012: strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 kpa stwierdzone przez Wojewodę Dolnośląskiego). Prezydent Miasta Legnicy wznowił postępowanie administracyjne zakończone decyzją pozytywną dla strony (Nr decyzji 610/2012),
- decyzja nr 60/2012: bezpodstawne wezwanie inwestora do usunięcia nieprawidłowości we wniosku (zdaniem organu II instancji (Wojewoda Dolnośląski) nie było wymagane, aby inwestor przedłożył projekt zagospodarowania terenu, zgodnie z art. 34 ust. 3a Prawa budowlanego. W wyniku ponownie przeprowadzonego postępowania wydano decyzję pozytywną dla strony (Nr decyzji 522/2012),
- decyzja 624/2011: organ II instancji (Wojewoda Dolnośląski) nie zgodził się z interpretacją organu I instancji, co do zakazu lokalizacji przedmiotowej inwestycji, dla terenu oznaczonego w planie miejscowym. Zdaniem organu II instancji zakres zmian projektu budowlanego zagospodarowania terenu myjni bezdotykowej, nie naruszał przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wyniku ponownie przeprowadzonego przez Urząd Miasta Legnicy postępowania, wydano stronie pozytywną decyzję 166/2012,
- błędu proceduralnego, tj. nie nałożenia, w 3 przypadkach przez Prezydenta Miasta Legnica, na wnioskodawców w drodze postanowienia, obowiązku usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym,
- nie zapewnienia w 2 przypadkach udziału wszystkim stronom postępowania.

W jednym przypadku odstąpiono od uchylecia decyzji (decyzja nr 705/2011), mimo że została wydana z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 4 kpa) z powodu okoliczności, o których mowa w art. 146 § 2 kpa – Prezydent Miasta Legnica miał możliwość wydania wyłącznie decyzji odpowiadającej w swej istocie decyzji dotychczasowej.

[dowód: akta kontroli str. 599-602]

2.4. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, zadania związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego i przygotowaniem projektów decyzji o pozwoleniu na budowę, przygotowywane były przez WGPAiB.

Sprawami dotyczącymi prowadzenia postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, zajmowało się ogółem 12 pracowników WGPAiB (w tym w zakresie nadzoru przez Dyrektora i Z-cę Dyrektora WGPAiB). Decyzje o pozwoleniu na budowę wydawał Prezydent Miasta Legnica oraz dwóch upoważnionych jego zastępców. Na podstawie próby 30 losowo wybranych decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych w latach 2011-2013 ustalono, że:

- nie wystąpiły przypadki nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi (czynności rozdzielono w taki sposób, że załatwienie sprawy np. przygotowanie projektu decyzji, nie było pozostawione w gestii tylko jednego urzędnika),
- nie podejmowano rozstrzygnięć niezgodnych z przepisami prawa, nie zdarzyła się dowolność postępowania przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę,
- sprawy załatwiano we właściwej kolejności, nie wystąpiło nieuzasadnione przyspieszenie jednych spraw i zwłoka w załatwianiu innych, średni czas załatwienia sprawy wynosił 34 dni,
- nie wystąpiły przypadki nieodpowiedniego dokumentowania (bez zachowania zasady pisemności) istotnych czynności podejmowanych w ramach prowadzonego postępowania związanego z wydawanymi decyzjami.

[dowód: akta kontroli str. 401-402, 596-597]

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin 10 obiektów budowlanych ustalono, że roboty budowlane były prowadzone zgodnie z pozwoleniami na budowę. Nie doprowadzono do zmiany lub utraty istniejącej funkcjonalności terenu.

[dowód: akta kontroli str. 477-487]

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Urzędu nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Urzędu w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, Nieprawidłowości w tym obszarze ujawnione zostały w trybie nadzoru przez organ II instancji (Wojewodę Dolnośląskiego).

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Problematyka dotycząca kontrolowania/monitorowania prawidłowości realizacji inwestycji, zgodnie z wydaną decyzją o pozwoleniu na budowę, zgodności zrealizowanych inwestycji z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę wraz ze stosownymi informacjami uzyskanymi od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Legnica (dalej: PINB), zostały opisane w punkcie 4 i 5 wystąpienia pokontrolnego.

3.2. W okresie objętym kontrolą nie wpłynął do Urzędu wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnego o większych gabarytach. Załączone projekty budowlane do wniosków o pozwoleniu na budowę świadczyły o tym, że dotyczyły one budowy budynku jednorodzinnego, a nie obiektu z możliwością użytkowania przez wiele rodzin.

[dowód: akta kontroli str. 590-591]

3.3. W latach 2011-2013 wydano 298 zmian do decyzji o pozwoleniu na budowę, z czego w 293 (98,3% przypadkach wydano decyzje pozytywne, a w 5 decyzje odmowne (*przyczyny wydawania decyzji odmownych o pozwoleniu na budowę zostały opisane w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego*). Badaniu bezpośredniemu poddano 30 spośród 293 decyzji zmieniających decyzję o pozwoleniu na budowę (po 10 z każdego roku badanego okresu). We wszystkich zbadanych przypadkach wydano decyzje zmieniające wydaną wcześniej decyzję o pozwoleniu na budowę, zmienione decyzje o pozwoleniu na budowę były zgodne z zapisami obowiązujących mpzp lub decyzjami o warunkach zabudowy.

[dowód: akta kontroli str. 592-595]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie wydawania zmian do decyzji o pozwoleniu na budowę nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd zadań w zakresie wydawania zmian do decyzji o pozwoleniu na budowę.

4. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

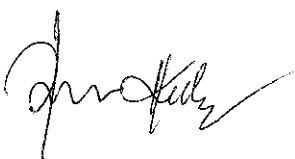
4.1. Urząd posiadał informacje na temat uzyskiwania przez inwestorów pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych. W okresie objętym kontrolą (lata 2011-2013) z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Legnica (dalej: PINB) wpłynęło do Urzędu ogółem 519 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz zaświadczeń o zakończeniu inwestycji (w 2011 r. - 143, w 2012 r. - 197, w 2013 r. - 179).

Badanie bezpośrednie 30 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wydanych w latach 2011-2013 wykazało, że PINB przesyłał niezwłocznie do Prezydenta Miasta Legnica, tj. zgodnie z art. 59 ust. 6 Prawa budowlanego. W żadnej ze zbadanych decyzji PINB nie stwierdził istotnych odstępstw, potwierdzając zgodność wykonanych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym. Przekazywane do Urzędu z PINB decyzje o pozwoleniu na użytkowanie stanowiły informację o zgodności realizowanych inwestycji na terenie Legnicy z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę.

[dowód: akta kontroli str. 513-548]

W badanym okresie Urząd nie posiadał informacji na okoliczność użytkowania obiektów budowlanych przed uzyskaniem decyzji pozwolenia na użytkowanie lub upłynięciem terminu na wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ. W Urzędzie nie było dokumentacji świadczącej o zasięgnięciu informacji w PINB w zakresie wydawanych pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych oraz podejmowanych przez nadzór budowlany działań w przypadku stwierdzenia użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia. Przepisy prawa budowlanego nie nakładały na Urząd takich obowiązków.

Jak wyjaśniła w tej sprawie Dyrektor WGPAiB, stosownie do przepisu art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego, do właściwości PINB, jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje, o których mowa m.in. w art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1. Zadania te dotyczą m.in. zgłoszenia zakończenia robót budowlanych, bądź uzyskania pozwolenia na użytkowanie w zależności od kategorii obiektu budowlanego. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie uczestniczą



w postępowaniu o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Organy administracji architektoniczno-budowlanej, zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit a-c Prawa budowlanego, mają obowiązek przekazać bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego: kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym; kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem; kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z prawa budowlanego. Dlatego też Urząd nie posiada żadnych dokumentów dotyczących prowadzonych postępowań w sprawach pozwolenia na użytkowanie i zakończenia budowy. Również nie posiada kompetencji do monitorowania samowolnego przystąpienia przez inwestora do użytkowania obiektów budowlanych. W posiadaniu Urzędu są tylko kopie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydane przez organy nadzoru budowlanego oraz kopie zaświadczeń o zakończeniu budowy.

[dowód: akta kontroli str. 552-554]

Z informacji uzyskanych z PINB w Legnicy wynikało że, w latach 2011-2013, na terenie miasta Legnica w trakcie dokonywanych obowiązkowych kontroli obiektów nie stwierdzono przypadków realizacji obiektów w odstępstwie od decyzji pozwoleń na budowę udzielonych przez organ architektoniczno-budowlany. Tym samym nie zaistniały sytuacje wynikające z art. 59f, w związku z art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego. W badanym okresie PINB odnotował jeden przypadek realizacji inwestycji w odstępstwie istotnym od postanowień zawartych w wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym z zatwierdzonym planem zagospodarowania terenu. Sprawa po przeprowadzeniu postępowania wstrzymującego wykonanie robót budowlanych, a następnie po dostarczeniu projektu budowlanego zamiennego została zakończona decyzją udzielającą pozwolenia na użytkowanie zakończonych obiektów. PINB nie prowadził także postępowań związanych z użytkowaniem obiektów budowlanych przed uzyskaniem decyzji pozwolenia na użytkowanie lub przed upłynięciem terminu na wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ.

[dowód: akta kontroli str. 404-424, 570-571]

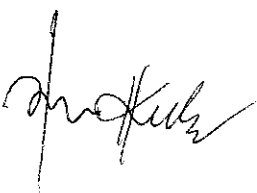
4.2. Urząd nie posiadał dokumentów na okoliczność prowadzenia monitoringu zgodności wydanych pozwoleń na użytkowanie z postanowieniami mpzp lub decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzjami o pozwoleniu na budowę. Monitoring w tym zakresie prowadzono poprzez zapoznawanie się przez pracowników Urzędu z pozwoleńiami na użytkowanie wydawanymi przez PINB i przesyłanymi do Urzędu. Według oświadczenia Dyrektora WGPAiB z PINB prowadzona była bieżąca współpraca, służbowe kontakty i spotkania. Dyrektor WGPAiB podała także, iż stosownie do przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp oraz że kontrola realizacji obiektu budowlanego zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę należy do organu nadzoru budowlanego w trakcie prowadzonego postępowania o wydanie pozwolenia na użytkowanie lub zgłoszenia o zakończeniu budowy.

[dowód: akta kontroli str. 550-551, 555-556]

W okresie objętym kontrolą PINB, w związku z art. 82b pkt 1 ust. 3 Prawa budowlanego, nie wzywał pracowników Urzędu do uczestniczenia w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych organu nadzoru budowlanego nad realizowaną budową oraz nie uzgadniał i nie prowadził wspólnych działań kontrolnych, o których mowa w art. 85 Prawa budowlanego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zadania organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, o których mowa w art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, Prezydent Miasta Legnicy wykonywał w szczególności poprzez rozpatrywanie wniosków inwestorów o wydanie, zmianę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o udzieleniu/zmianę pozwolenia na budowę. Prezydent Miasta Legnicy, działający jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, nie korzystał w badanym okresie z uprawnienia wynikającego z art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. z możliwości dokonywania czynności kontrolnych przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami Prawa budowlanego.



Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Urzędu w zakresie wydawania pozwoleń na użytkowanie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez Urząd monitoringu zgodności wydanych pozwoleń na użytkowanie z postanowieniami mpzp lub decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzjami o pozwoleniu na budowę.

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

5.1. Ogółem w okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 47 zgłoszenia o zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w tym 5 przyjętych zgłoszeń dotyczyło zmiany sposobu użytkowania całego budynku. W 36 przypadkach zgłoszenia zostały przez Urząd przyjęte, natomiast w 11 Urząd wydał sprzeciw w drodze decyzji, zgodnie z art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego.

[dowód: akta kontroli str. 501-511, 557-569]

5.2. Badanie bezpośrednie 15 losowo wybranych zgłoszeń o zmianę sposobu użytkowania²⁹, tj. 32% całości zgłoszeń jakie wpłynęły do Urzędu w okresie objętym kontrolą wykazało, że postępowania były prowadzone przez Urząd zgodnie z przepisami art. 71 ust. 1-7 Prawa budowlanego. W zbadanych przypadkach zmiana sposobu użytkowania obiektu nie odbiegała od postanowień mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy. Wszystkie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego były rozpatrywane przez Urząd w terminie 30 dni, zgodnie z art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego. Spośród 15 zbadanych zgłoszeń, w 11 przypadkach zgłoszenia zostały przyjęte. W czterech przypadkach Urząd wydał sprzeciw w drodze decyzji (w 3 przypadkach nie uzupełniono w terminie braków formalnych w dokumentacji wynikających z art. 71. ust. 2 Prawa budowlanego, w jednym przypadku wniosek wymagał wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę).

[dowód: akta kontroli str. 501-511, 557-569]

5.3. Urząd nie posiadał wiedzy czy w latach 2011-2013 na terenie miasta Legnica wystąpiły przypadki zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w krótkim okresie czasu (do 1 roku), po otrzymaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Urząd nie prowadził rejestrów dotyczących zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części niezgodnie z przepisami Prawa Budowlanego. Urząd prowadził rejestr wpływających wniosków o zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części i posiadał wiedzę na temat zakresu i treści wpływających wniosków. W tej sprawie.

Jak wyjaśniła Dyrektor WGPAiB, obowiązek prowadzenia rejestrów dotyczących zmiany sposobu użytkowania niezgodnie z Prawem budowlanym nie wynikał z przepisów prawa. O zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego decyduje jego właściciel, czy użytkownik i nie ma żadnych zakazów dotyczących terminów tych zmian. Warunkiem podstawowym do dokonania zmiany jest zgodność przeznaczenia obiektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy, w przypadku braku mpzp, i zgłoszenie tej zmiany właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej w trybie i na zasadach określonych w przepisach Prawa budowlanego.

Odnosnie zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów prawa Dyrektor WGPAiB wyjaśniła, że Urząd nie prowadził w badanym okresie postępowań w sprawach samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych, ponieważ nie są to zadania należące do organów administracji architektoniczno-budowlanej. Czynności kontrolne na obiektach budowlanych, w tym realizacja tych obiektów, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, mogą prowadzić tylko organy nadzoru budowlanego. Natomiast organy administracji architektoniczno-budowlanej, stosownie do przepisu art. 82b ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, uczestniczą w czynnościach

²⁹ 5 złożonych w 2011 r., 5 w 2012 r. i 5 w 2013 r.

inspekcyjnych i kontrolnych tylko na wezwanie organów nadzoru budowlanego, w związku z tym Urząd nie prowadził postępowań w sprawach samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych.

[dowód: akta kontroli str. 510-512]

5.4. Urząd nie posiadał informacji w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi, o którym w art. 71a Prawa budowlanego.

[dowód: akta kontroli str. 510-512]

Natomiast w latach 2011-2013, PINB prowadził 6 postępowań dotyczących samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, m.in. wykonania robót budowlanych związanych z budową ogrodzenia żelbetowego oraz utwardzeniem kostką terenu posesji (postępowanie umorzono po przedłożeniu dokumentów przez inwestora), zmiany sposobu użytkowania byłych porosyjskich obiektów na klub bilardowy z dwoma mieszkaniami na poddaszu (w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, po doprowadzeniu robót budowlanych do stanu zgodnego z przepisami prawa wydano decyzję o pozwoleniu na użytkowanie), zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego na warsztat samochodowy (postępowanie umorzono jako bezprzedmiotowe), zmiany sposobu użytkowania części wolnostojącego budynku jednorodzinnego z przeznaczeniem na przedszkole (w wyniku postępowania administracyjnego nakazano przywrócenie poprzedniego stanu użytkowania obiektu - aktualnie toczy się postępowanie odwoławcze przed sądem administracyjnym).

[dowód: akta kontroli str. 404-424, 570-571]

5.5. W latach 2011-2013 w Urzędzie nie odnotowano przypadków zmiany zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 uopizp, tj. bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

[dowód: akta kontroli str. 510-512]

5.6. W okresie 2011-2013 Urząd nie odnotował, przypadków zmiany zagospodarowania terenu dokonanej niezgodnie z przepisami prawa budowlanego, prawa miejscowego oraz z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie miał sygnałów, skarg i nie podejmował działań w tym zakresie.

W toku przeprowadzonych oględzin 3 obiektów budowlanych, dla których Urząd wniósł sprzeciw i nie zezwolił na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego ustalono, że wnioskodawcy nie dokonali samowolnie zmiany sposobu użytkowania tych obiektów. Nie doprowadzono do zmiany lub utraty istniejącej funkcjonalności terenu.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora WGPAiB, monitorowanie zagospodarowania terenu dokonywane było w trakcie prowadzonego postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (wizja w terenie, zdjęcia terenu objętego wnioskiem) lub zmiany decyzji o warunkach zabudowy oraz w trakcie prowadzenia prac nad przygotowaniem projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

[dowód: akta kontroli str. 477-487, 510-512]

W działalności Urzędu w zakresie rozpatrywania wniosków o zmianę sposobu zagospodarowania obiektu budowlanego lub jego części nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu dotyczącą rozpatrywania wniosków o zmianę sposobu zagospodarowania obiektu budowlanego lub jego części.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰ (dalej: ustawa o NIK), wnosi o:

1. Zapewnienie terminowego wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, tj. zgodnie z art. 35 § 3 kpa.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Wnioski
pokontrolne

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

2. Spowodowanie każdorazowego dokumentowania daty wywieszania i zdejmowania obwieszczeń na tablicy ogłoszeń Urzędu, w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych, dotyczących wydawania decyzji o lokalizacji celu publicznego.
3. Rozważenie korzystania przez Prezydenta Miasta Legnica, działającego jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, z uprawnień wynikającego z art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. dokonywania czynności kontrolnych przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego.
4. Wyeleminowanie nieprawidłowości ujawnionych w trybie nadzoru przez organ II Instancji (Wojewodę Dolnośląskiego) w zakresie rozpatrywania wniosków o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:
Magdalena Barzęc
Specjalista kontroli państwowej

Magdalena Barzęc

Podpis

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Ziemowit Kuchowski

Podpis

Kidz
Wmmmm

