



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-001-02/2014

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. Marek Lewandowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89727 z dnia 5 marca 2014 r. 2. Mariusz Orawczak – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89718 z dnia z dnia 14 lutego 2014 r. 3. Violetta Matuszewska-Potempska – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89715 z dnia 11 lutego 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-6]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jeleniej Góry (dalej: „Urząd”), Plac Ratuszowy 58, 58-500 Jelenia Góra.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Zawita - Prezydent Miasta Jeleniej Góry (dalej: „Prezydent”) od dnia 10 grudnia 2010 r. [Dowód: akta kontroli str. 7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności:

- [1] prawidłowe, tj. zgodne z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej: „uopizp”) prowadzenie polityki przestrzennej Miasta Jeleniej Góry 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, a także zgodność polityki przestrzennej ze strategicznymi dokumentami planistycznymi Miasta Jeleniej Góry;
- [2] zgodne z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³, wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz prowadzenie postępowań o zmianę sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części;
- [3] zgodność realizacji inwestycji budowlanych z postanowieniami decyzji o pozwoleniu na budowę.

Potwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania przez Urząd wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, ujawnił w trybie nadzoru organ II instancji (Wojewoda Dolnośląski).

Ponadto przeprowadzona przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, zakończona w lipcu 2013 r. kontrola Urzędu w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, ujawniła prowadzenie rejestrów wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę, a także decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy – w formie niezapewniającej chronologii wpisów oraz bezpieczeństwa przed usunięciem,

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

² Dz. U. z 2012 r., poz. 647.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409.

zmianą lub utratą wprowadzonych danych, co w przypadku rejestrów wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę⁴. Natomiast w ramach pięciu obowiązujących mpzp, nie wskazano obszarów zagrożonych powodzią, chociaż do podjęcia działań zmierzających do uwzględnienia w mpzp takich terenów zobowiązywał art. 84 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵, obowiązujący do 17 marca 2011 r.

NIK zwraca jednocześnie uwagę na nieuregulowanie w dokumentach organizacyjnych Urzędu kwestii obsługi Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i na niewyznaczenie komórki organizacyjnej Urzędu wspomagającej realizację zadań tej Komisji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

1.1.1. W dniu 22 maja 2001 r. Rada Miejska Jeleniej Góry uchwaliła⁶ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra (dalej: „Studium”). Formalnym aktem otwierającym prace nad tym dokumentem była uchwała Nr XXXII/430/98⁷ Rady Miejskiej w Jeleniej Górze z dnia 10 lutego 1998 r. o przystąpieniu do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Celem podstawowym Studium jest określenie polityki przestrzennej, umożliwiającej poprawę standardu życia i zamieszkania lokalnej społeczności, podwyższenie turystycznej i uzdrowiskowej atrakcyjności miasta, oraz umożliwiającej jego aktywizację społeczno-gospodarczą. Cele szczegółowe Studium to m.in.:

- 1) kształtowanie racjonalnego i spójnego układu funkcjonalno-przestrzennego,
- 2) poprawa powiązań komunikacyjnych - wewnętrznych i zewnętrznych; zorganizowanie odpowiednich tras dla ruchu tranzytowego, odciażających wewnętrzny układ komunikacyjny,
- 3) poprawa warunków mieszkaniowych; dążenie do osiągnięcia przeciętnych standardów krajów Unii Europejskiej,
- 4) wzbogacenie wyposażenia miasta w obiekty usługowe; ukształtowanie atrakcyjnego i prestiżowego centrum usługowego o znaczeniu regionalnym,
- 5) pełne wyposażenie przestrzeni miejskiej w sprawnie działające systemy infrastruktury technicznej,
- 6) stworzenie ciągłego systemu przyrodniczego miasta, powiązanie go z zewnętrznym systemem przyrodniczym; wyeliminowanie źródeł zanieczyszczeń rzek - doprowadzenie do regeneracji ekosystemów wodnych (osiągnięcie I klasy czystości),
- 7) przyrodnicze i kulturowe wzbogacenie przestrzeni miejskiej oraz podwyższenie jej walorów krajobrazowych i zdrowotnych; powiększenie terenów zielonych, rekreacyjno-sportowych i leśnych,
- 8) wzmocnienie funkcji centralnych; ukształtowanie Jeleniej Góry, jako silnego, wielofunkcyjnego ośrodka regionalnego rangi krajowej, komplementarnego (wspomagającego) w stosunku do centralnego ośrodka wojewódzkiego, w szczególności w zakresie oświaty ponadpodstawowej, specjalistycznego leczenia szpitalnego, wyższej kultury, kultury fizycznej, niektórych działów administracji państwowej (wojewódzkiej) i specjalnej,
- 9) poprawa standardu i znaczenia uzdrowiska w Cieplicach,
- 10) stworzenie z Jeleniej Góry wysokiej rangi regionalnego ośrodka rozrządowego ruchu turystycznego,

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 23, poz. 135 ze zm.

⁵ Dz. U. 2012 r. poz. 145 ze zm.

⁶ Uchwała Nr 482/XXXVII/2001 z dnia 22 maja 2001 r. Rady Miejskiej Jeleniej Góry w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra”.

⁷ Uchwała Nr XXXII/430/98 Rady Miejskiej w Jeleniej Górze z dnia 10 lutego 1998 r. o przystąpieniu do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

- 11) wzmocnienie bazy ekonomicznej i poszerzenie rynku pracy - wyznaczenie ofert terenowych dla rozwoju nowych aktywności gospodarczych, w tym nowych zakładów przemysłowych.

Uchwałą Nr 302/XXIV/2004 z dnia 28 września 2004 r. Rada Miejska Jeleniej Góry podjęła decyzję o przyjęciu Strategii rozwoju Jeleniej Góry na lata 2004-2015 (dalej: „Strategia”), zawierającej cele i zadania, które mają prowadzić do zrównoważonego i dynamicznego rozwoju miasta w poszczególnych sektorach. Za podstawowe, z punktu widzenia planowania przestrzennego, uznano następujące cele operacyjne:

- 1) utrzymanie wysokiego poziomu zróżnicowania struktury funkcjonalnej oraz korzystnego poziomu udziału sektora usług w gospodarce miasta,
- 2) uzyskanie wysokiej pozycji konkurencyjnej Jeleniej Góry na rynku inwestycyjnym,
- 3) modernizacja i rozbudowa wewnętrznej i zewnętrznej komunikacyjnej infrastruktury technicznej oraz systemów usług komunikacyjnych,
- 4) rozbudowa systemów wodociagowych i kanalizacyjnych,
- 5) ograniczenie dysproporcji rozwojowych poszczególnych jednostek miasta,
- 6) podniesienie poziomu estetyki miasta,
- 7) zapewnienie mieszkańcom, turystom i kuracjom Jeleniej Góry warunków do kreowania i korzystania z działalności kulturalnej,
- 8) zapewnienie mieszkańcom Jeleniej Góry, turystom i kuracjom warunków do uprawiania sportu, turystyki i rekreacji,
- 9) rewitalizacja zdegradowanych terenów miejskich, przemysłowych i powojennych,
- 10) zapewnienie wysokiej jakości wód powierzchniowych i podziemnych,
- 11) zapewnienie wysokiej jakości powietrza atmosferycznego,
- 12) rozwój prośrodowiskowych systemów energetycznych i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- 13) ograniczenie poziomu hałasu i zanieczyszczenia gleb.

Studium określa kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego Miasta Jeleniej Góry zgodne z celami wyznaczonymi w Strategii. Szczegółowość zapisów kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego miasta pozwala na ustalenie tych kierunków w mpzp i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli str. 11, 75, 83, 206-207]

1.1.2. Studium opracowane zostało w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁸. Zmiany Studium wprowadzane były trzykrotnie.

Pierwsza zmiana w Studium wprowadzona została uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 września 2010 r.⁹ Zmiana ta, na mocy uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 czerwca 2008 r. o przystąpieniu do opracowania zmian w Studium¹⁰, dotyczyła wyznaczenia lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². W warstwie merytorycznej obejmowała ona:

- 1) aktualizację części dokumentu odnoszącej się do uwarunkowań rozwoju przestrzennego (część tekstowa) w zakresie informacji na temat:
 - istniejących i projektowanych na terenie miasta obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²,
 - wykonanych opracowań branżowych,
 - wniosków o lokalizację ww. obiektów złożonych po rozpoczęciu prac planistycznych dot. zmiany studium.
- 2) zmianę części dokumentu dotyczącej kierunków rozwoju przestrzennego w zakresie:
 - wskazania lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² w granicach administracyjnych miasta,
 - określenia wymagań funkcjonalno-przestrzennych dla w/w lokalizacji, zgodnie z warunkami określonymi w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 i Nr 41, poz. 412.

⁹ Uchwała Nr 625/LXXII/2010 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 września 2010 r. w sprawie uchwalenia zmian w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra.

¹⁰ Uchwała Nr 218/XXXI/2008 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 czerwca 2008 r. o przystąpieniu do opracowania zmian w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra.

Uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 grudnia 2012 r.¹¹ przyjęto drugą zmianę w Studium. Celem tej zmiany, na mocy uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 12 czerwca 2007 r.¹² oraz uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 czerwca 2008 r.¹³ o przystąpieniu do opracowania zmian w Studium, było sporządzenie dokumentu zawierającego uaktualnione dane na temat uwarunkowań i kierunków rozwoju poszczególnych funkcji gminy na terenie jednostek objętych zmianą. W zmianie Studium uwzględniono wszystkie elementy zagospodarowania przestrzennego obszaru opracowane w następujących działach: rolnictwo, leśnictwo, przemysł, turystyka i rekreacja, uzdrowisko, mieszkalnictwo, usługi, infrastruktura. Szczególny nacisk położono na zagadnienia dotyczące ochrony środowiska przyrodniczego oraz ustalono generalne zasady przebudowy układu przestrzenno-funkcjonalnego, z uwzględnieniem w głównej mierze powiększenia terenów mieszkaniowych i terenów aktywności usługowej. Zmiany wniesione do dokumentu polegały przede wszystkim na wyznaczeniu nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub niską wielorodzinną, zabudowę mieszkaniowo – gospodarczą, zabudowę pensjonatową, usługi turystyki, usługi sportu i rekreacji oraz przebudowę układu komunikacyjnego.

Uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry o przystąpieniu do opracowania zmian w Studium zostały przygotowane w oparciu o sporządzoną w 2006 r. analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jelenia Góra oraz podjętą na jej podstawie uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 10 października 2006 r.¹⁴ w sprawie aktualności studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Miasta Jelenia Góra, jak również obejmowały obszary działek, w stosunku do których zostały złożone wnioski o wprowadzenie zmian, a Prezydent Miasta wyraził na nie zgodę. Ponadto zmiany obejmowały podstawowy układ komunikacyjny, dla którego zostały przeanalizowane projektowane klasy dróg.

Podstawowe problemy, które poruszono w drugiej zmianie Studium, to:

- 1) modernizacja układu komunikacyjnego poprzez optymalizację jakości połączeń komunikacyjnych zewnętrznych i wewnętrznych, niezbędnych przy obsłudze ruchu turystycznego i tranzytu związanego z lokalnym przemysłem,
- 2) zapewnienie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz usługowego na terenach objętych zmianą,
- 3) stworzenie możliwości rozwojowych dla funkcji turystycznej, rekreacyjnej i produkcyjnej, ściśle podporządkowanej reżimowi ochrony środowiska,
- 4) określenie chronionych elementów środowiska przyrodniczego w tym terenów objętych obszarami Natury 2000,
- 5) rezygnacja z wprowadzenia zabudowy na terenach, na których opracowanie ekofizjograficzne i inwentaryzacja przyrodnicza wykazały istnienie siedlisk roślin i zwierząt chronionych.

Uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 maja 2013 r.¹⁵ przyjęto trzecią zmianę Studium. Celem tej zmiany, na mocy uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 września 2011 r. o przystąpieniu do opracowania zmian w Studium¹⁶, było sporządzenie dokumentu zawierającego wskazania kierunków rozwoju poszczególnych funkcji gminy na terenie jednostek objętych zmianą. Zmiany wniesione do dokumentu polegały przede wszystkim na wyznaczeniu nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usługi handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², usługi i inne formy zagospodarowania terenu służące turystyce i rekreacji (wypoczynkowi) i tereny usług sportu.

¹¹ Uchwała nr 325.XXXIII.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra

¹² Uchwała Nr 68/XI/2007 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra

¹³ Uchwała nr 217/XXXI/2008 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 czerwca 2008 r. o przystąpieniu do opracowania zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra

¹⁴ Uchwała Nr 632/XLIX/2006 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 10 października 2006 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra oraz aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Miasta Jelenia Góra.

¹⁵ Uchwała Nr 383.XXXVIII.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie uchwalenia zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra

¹⁶ Uchwała Nr 133.XVII.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 września 2011 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra

Podstawowe kwestie, które poruszono w trzeciej zmianie Studium, to:

- 1) wyznaczenie nowych terenów, na których preferuje się zainwestowanie mieszkaniowo-gospodarcze o „drobnoziarnistej”, mozaikowatej strukturze zagospodarowania przestrzennego (sukcesywnie narastającego, jako dopełnienie i poszerzenie istniejącego zainwestowania),
- 2) wyznaczenie nowych terenów, na których preferuje się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub niską wielorodzinną, o zbliżonym do jednorodzinnej charakterze (małe domy),
- 3) wyznaczenie nowego terenu, na którym preferuje się usługi handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²,
- 4) wyznaczenie nowych terenów, na których preferuje się usługi i inne formy zagospodarowania terenu służące turystyce i rekreacji (wypoczynkowi) i (lub) tereny usług sportu, wraz z terenami zieleni towarzyszącej,
- 5) wyznaczenie nowych terenów większych zbiorników wodnych wraz z urządzeniami sportu i rekreacji.

[Dowód: akta kontroli str.75-82, 84-135, 166-167, 207-208]

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 23 kwietnia 2013 r.¹⁷ przystąpiono do sporządzenia Studium dla całego obszaru miasta w jego granicach administracyjnych z uwagi na:

- zrównoważony rozwój gminy oraz konieczność aktualizacji jej polityki przestrzennej w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami (w tym wynikającymi ze stanu ładu przestrzennego, stanu środowiska, warunków i jakości życia mieszkańców, potrzeb i możliwości gminy oraz stanu prawnego gruntów), o których świadczą uchwalone zmiany studium oraz wpływające wnioski o wprowadzenie kolejnych zmian;
- konieczność ujednoczenia zapisów studium, ze względu na już wprowadzone zmiany.

Na mocy powyższej uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry Rady, w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego w trybie przetargu nieograniczonego, została zawarta umowa na opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra, z dokonaniem określonych przepisami prawa czynności związanych z procedurą uchwalania studium, w terminie do 20 grudnia 2015 r. W związku z realizacją powyższej umowy w dniu 10 stycznia 2014 r. wykonawca zakończył I etap prac i przekazał wstępną koncepcję projektu studium, z uwzględnieniem udostępnionych i zebranych materiałów oraz analiz własnych (w tym analiz aktualności ekofizjografii).

[Dowód: akta kontroli str. 136-149, 176, 209]

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. Przekazanie analizy nastąpiło w 2014 r., czego efektem było podjęcie przez Radę Miejską Jeleniej Góry uchwały z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jeleniej Góry¹⁸, co było zgodne z art. 32 ust. 1-2 uopizp.

Analizie poddano obowiązujące Studium oraz obowiązujące na terenie miasta miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem decyzji administracyjnych dotyczących pozwoleń na budowę, decyzji o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydanych w latach 2007-2012 oraz wniosków o sporządzenie i zmianę studium i planów miejscowych. Ww. analiza dotyczyła obowiązujących w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jeleniej Góry w zakresie:

- a) złożonych wniosków w sprawie zmiany studium i sporządzenia nowego studium;
- b) zgodności z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- c) wydanych w latach 2007-2012 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy;
- d) wydanych w latach 2007-2012 decyzji o pozwoleniu na budowę;

¹⁷ Uchwała Nr 373.XXXVII.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra

¹⁸ Uchwała Nr 471.LII.2014 r. Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jeleniej Góry oraz opracowania programu sporządzania planów.

- e) faktycznego zainwestowania terenu;
- f) zgodności z opracowaniami dotyczącymi miasta Jeleniej Góry, w tym z: ekofizjografią, inwentaryzacją przyrodniczą, strategią rozwoju miasta, lokalnym programem rewitalizacji miasta, statutem Uzdrowiska Cieplice.

Z analizy zgodności Studium z art. 10 uopizp wynika brak ustaleń dotyczących:

- obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny,
- obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujących na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady,
- granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych.

W wyniku przeprowadzonej analizy obowiązujące Studium uznano za nieaktualne. Nie jest ono zgodne z ustawą podstawową, tj. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uznano także, że należy uaktualnić Studium w zakresie terenów zamkniętych, ustanowionych form ochrony przyrody oraz stref ochronnych – w przypadku lokalizowania urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 100 kW.

Przeprowadzona analiza uznała Studium za:

- zgodne z ekofizjografią, z zastrzeżeniem, że część obszarów leśnych wskazanych w ekofizjografii nie jest zgodna ze stanem istniejącym;
- zgodne z inwentaryzacją przyrodniczą;
- zgodne z lokalnym programem rewitalizacji miasta;
- wymagające uaktualnienia w zakresie przebiegu granicy Uzdrowiska Cieplice według granicy wytyczonej w statucie Uzdrowiska.

Ponieważ na obszarze miasta nie występowały – w momencie uchwalania Studium – obszary wymagające sporządzania planów miejscowych ze względu na przewidywaną realizację programów wojewódzkich lub programów zawierających zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych (art. 13 ust. 1 pkt 2 uopizp) w Studium nie określono zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

Natomiast obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym uznano w analizie za aktualne i zostały uwzględnione w Studium w poszczególnych rozdziałach, m.in. w częściach dotyczących układu funkcjonalno-przestrzennego oraz obsługi w zakresie infrastruktury technicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 150-165, 175, 209-210]

W trakcie uchwalania Studium lub jego zmian, zgodnie z procedurą określoną w art. 11 uopizp, każdorazowo informacje: o możliwości składania wniosków do sporządzania projektu Studium, o terminach wyłożenia projektu Studium do publicznego wglądu, o terminie dyskusji publicznej oraz o terminach i możliwości składania uwag do wyłożonego do publicznego wglądu projektu Studium, były dostępne na stronie internetowej Miasta Jeleniej Góry, w prasie lokalnej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Jeleniej Góry. Listy uwag zgłoszonych podczas procedury uchwalania Studium lub jego zmian, a nieuwzględnionych przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, każdorazowo zostały dołączone jako załączniki do uchwał Rady Miejskiej Jeleniej Góry przyjmujących zmiany w Studium.

W rejestrze Urzędu Miasta Jeleniej Góry brak było protestów mieszkańców w sprawach uchwalenia Studium lub dokonywania jego zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 12, 14-61, 208-209]

1.1.3. W Studium jednoznacznie określono sposób zagospodarowania poszczególnych zakreślonych obszarów poprzez wskazanie przeznaczenia (preferencji funkcjonalnych) i generalnych zasad zagospodarowania jednostek terenowych wydzielonych za pomocą linii rozgraniczających, przy czym preferowane przeznaczenie oznacza funkcję i sposób zagospodarowania, który powinien zajmować więcej niż połowę, wyznaczonej w Studium, jednostki terenowej. Linie rozgraniczające jednostek terenowych, zgodnie z zapisami Studium, mają charakter orientacyjny, co oznacza, że mogą podlegać pewnym korektom

(i uściśleniu) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem jednak ich generalnego przebiegu.

[Dowód: akta kontroli str. 210]

1.1.4. Monitorowanie realizacji przyjętej w Studium polityki przestrzennej Miasta Jelenia Góra odbywało w trakcie bieżącej pracy Urzędu. Podstawowym miernikiem służącym do badania aktualności Studium, była analiza zapisów Studium z projektowanymi planami miejscowymi, sporządzanymi w oparciu o Studium. W przypadku konieczności zmian, Rada Miejska Jeleniej Góry uchwałała zmiany do Studium.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Jeleniej Góry „ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, a nie mają wpływu na inwestycje lokalizowane w oparciu o decyzje administracyjne (decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy), jedyną skuteczną realizacją polityki przestrzennej gminy jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Mając to na uwadze, celem uniknięcia realizacji inwestycji niezgodnych z ustaleniami studium, Miasto Jelenia Góra dąży do pokrycia jak największej powierzchni gminy planami miejscowymi. Obecnie ponad 80% powierzchni miasta ma plany miejscowe. Działając zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Miasta Jeleniej Góry przed uchwaleniem planu miejscowego, sprawdza, czy nie narusza on ustaleń studium. Jest to kluczowy moment, w którym gmina monitoruje realizację polityki przestrzennej przyjętej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra. Reasumując, monitorowanie realizacji polityki przestrzennej Miasta Jelenia Góra odbywa się w jedyny możliwy sposób w ramach obowiązującego systemu prawa – poprzez sporządzanie planów miejscowych realizujących ustalenia studium”.

[Dowód: akta kontroli str. 172, 210]

1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Miasto Jelenia Góra, według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, posiadało 56 obowiązujących mpzp, które obejmowały swoim zasięgiem obszar 9787 ha. Stanowiło to 89,57% całkowitej powierzchni gminy¹⁹. Powierzchnia zabudowy ujęta w mpzp na dzień 31 grudnia 2013 r. kształtowała się następująco: zabudowa mieszkaniowa – 1275 ha (11,67% całkowitej powierzchni gminy); zabudowa usługowa – 405 ha (3,71%); zabudowa produkcyjna – 321 ha (2,94%); zabudowa inna – 7719 ha (70,64%). Obszar Miasta Jelenia Góra nieobjęty mpzp wynosił 1140 ha, co stanowiło 10,43% całkowitej powierzchni gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 158-161, 248-252, 253-254, 320-323]

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Jeleniej Góry „miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego realizowane są stopniowo. Tereny bez planów mogą być zagospodarowane w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Priorytetem są zmiany planów, które muszą być aktualizowane ze względu na przepisy (na podstawie „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jeleniej Góry oraz opracowania programu sporządzania planów”), a następnie po uchwaleniu studium zapadną decyzje co do dalszych postępowań”.

[Dowód: akta kontroli str. 174]

W okresie 2011-2013 Rada Miejska Jeleniej Góry uchwalila łącznie 25 mpzp (8 w 2011 r., 13 w 2012 r. i 4 w 2013 r.), z czego jedna uchwała²⁰ dotyczyła zmiany mpzp. Całkowita powierzchnia przedmiotowych mpzp wynosiła 6593,5 ha, co stanowiło 60,3% całkowitej powierzchni gminy.

Powodem dokonywania zmiany mpzp była konieczność dostosowania zapisów planu do aktualnych potrzeb w następującym zakresie:

- dopuszczenie przekroczenia maksymalnej wysokości zabudowy w przypadku zaistnienia takiej konieczności ze względów technologicznych;
- dopuszczenie indywidualnych rozwiązań z zakresu gospodarki ściekowej do czasu realizacji przez miasto kanalizacji sanitarnej;

¹⁹ Całkowita powierzchnia Miasta Jelenia Góra wynosiła 10927 ha

²⁰ Uchwała Nr 157.XIX.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulic Spółdzielcza – Lubańska w Jeleniej Górze (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z dnia 8 lutego 2012 r., poz. 537)

- zmiana zapisu wykluczającego realizację przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, dla których jest obligatoryjny wymóg sporządzania raportu oddziaływania na środowisko.

[Dowód: akta kontroli str. 248-251, 252, 255-259, 320-323]

Rada Miejska Jeleniej Góry w okresie 2011-2013 podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia 11 mpzp o powierzchni 416,0 ha (3,8% całkowitej powierzchni gminy). Na dzień zakończenia kontroli żaden z 11 nowych 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. 173-174, 243-247]

Do badania bezpośredniego wybrano metodą doboru celowego 3 mpzp²¹ uchwalone w latach 2011-2013. Podczas procedury opracowywania tych planów prowadzono konsultacje z mieszkańcami, wypełniając obowiązki w tym zakresie wynikające z przepisów art. 17 uopizp, m.in. poprzez: 1) ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenia, o podjęciu uchwał o przystąpieniu do sporządzania planów, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planów, 2) zawiadomienie na piśmie o podjęciu uchwał o przystąpieniu do sporządzania planów instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planów, 3) sporządzono projekty planów miejscowych rozpatrując złożone wnioski, 4) sporządzono prognozę skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, 5) uzyskano wymagane opinie i uzgodnienia projektów planów wprowadzając konieczne do nich zmiany, 6) ogłoszono o wyłożeniu projektów planów do publicznego wglądu oraz zorganizowano w tym czasie dyskusje publiczne nad przyjętymi w projektach planów rozwiązaniami, 7) wprowadzono zmiany do projektów planów wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowiono uzgodnienia.

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 Jeleniej Góry.

[Dowód: akta kontroli str. 173-174, 258-319]

Prezydent Miasta Jeleniej Góry prowadził rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, zgodnie z art. 31 uopizp.

Rejestr planów pod nazwą „Ewidencja obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” był prowadzony w postaci elektronicznej w programie World i zawierał datę uchwalenia planu, nr uchwały Rady Miejskiej w Jeleniej Górze, pełną nazwę planu oraz datę publikacji w Dzienniku Urzędowym. Na dzień rozpoczęcia kontroli rejestr zawierał 65 pozycji, w tym 10 pozycji z planami nieobowiązującymi oraz 25 pozycji w latach 2011-2013 (8 w 2011 r., 13 w 2012 r. oraz 4 w 2013 r.).

Rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę planów pod nazwą „Wykaz wniosków o sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o zmianę obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz o zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra” był także prowadzony w postaci elektronicznej w programie World i zawierał datę wpływu wniosku, wnioskodawcę, proponowane przez wnioskodawcę zmiany, numer działki i/lub adres nieruchomości, której wniosek dotyczy, zapisy (w obowiązującym planie i studium oraz innych dokumentach), uwagi oraz propozycję rozstrzygnięcia. W latach 2011-2013 rejestr zawierał 145 wniosków, w tym 51 wniosków o zmianę w studium (56 wniosków w 2011 r., w tym 25 w sprawie zmian w studium, 57 wniosków w 2012 r., w tym 22 w sprawie zmian w studium, oraz 32 wnioski w 2013 r., w tym 4 w sprawie zmian w studium). Ze 145 wniosków, 41 zostało uwzględnionych w całości, 7 w części, a pozostałe nie zostały uwzględnione.

²¹ Uchwała Nr 244.XXVI.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych na osiedlu Zabobrze pomiędzy ulicami Sygietyńskiego i Legnickiej w Jeleniej Górze (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z dnia 9 sierpnia 2012 r., poz. 2847), Uchwała Nr 326.XXXIII.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulicy Wróblewskiego w Jeleniej Górze (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z 27 marca 2013 r., poz. 2135), Uchwała Nr 347.XXXV.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jednostki Maciejowa w Jeleniej Górze (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2013 r., poz. 2710).

Zakończona w lipcu 2013 r. kontrola Urzędu Miasta Jeleniej Góry, przeprowadzona przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2013 (do 31 maja) wykazała, że w 5 obowiązujących mpzp, uchwalonych przed sporządzeniem w lipcu 2006 r. przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu *Studium ochrony przed powodzią zlewni rzeki Górny Bóbr* (obowiązującego do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego), nie wskazano obszarów zagrożonych powodzią Q1. Do podjęcia działań zmierzających do uwzględnienia w mpzp terenów zagrożonych powodzią zobowiązywał natomiast obowiązujący do 17 marca 2011 r. art. 84 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.

[Dowód: akta kontroli str. 213, 320-323]

1.2.2. W badanym okresie Prezydent dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Jeleniej Góry, co w odniesieniu do Studium opisane zostało w punkcie 1.1 wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 uopizp Prezydent przekazał Radzie Miejskiej Jeleniej Góry wyniki analiz dotyczących oceny aktualności studium i planów miejscowych, która to uchwała²² z dnia 18 lutego 2014 r., zgodnie z przedmiotową analizą, uznała konieczność aktualizacji części mpzp obowiązujących na obszarze miasta Jeleniej Góry.

Analiza zgodności mpzp z obowiązującymi przepisami prawa i opracowaniami planistycznymi przeprowadzona została pod kątem zgodności z:

- 1) ekofizjografią (pięć planów uznanych zostało za niezgodne z ekofizjografią - dwa z nich ze względu na brak uwzględnienia siedlisk gatunków zagrożonych występujących w granicach tych planów, w dwóch planach miejscowych przeznaczono pod zainwestowanie tereny pokryte glebami organicznymi, które jako wartościowe podłoże nie powinny być wskazane pod zabudowę, jeden z planów znajdował się w granicach obszaru o szczególnych walorach przyrodniczych, co nie zostało ujęte w tym planie);
- 2) inwentaryzacją przyrodniczą (dwa plany uznane zostały za niezgodne z inwentaryzacją przyrodniczą ze względu na brak uwzględnienia siedlisk gatunków zagrożonych w granicach tych planów);
- 3) strategią rozwoju miasta (wszystkie obowiązujące mpzp wpisywały się w założenia strategii rozwoju miasta);
- 4) lokalnym programem rewitalizacji miasta (jeden plan wymagał aktualizacji z uwagi na brak w nim zapisów dotyczących budowy, rozbudowy i modernizacji układu komunikacyjnego);
- 5) statutem Uzdrowiska Cieplice (trzy plany wymagały uaktualnienia w zakresie zmiany przebiegu granicy strefy ochrony uzdrowskiej, a jeden plan dodatkowo wprowadzenia zapisów dotyczących ograniczeń wynikających z lokalizacji inwestycji w strefie ochrony uzdrowskiej);
- 6) Studium (cztery plany uznano za niezgodne ze Studium - w trzech należało zmienić przeznaczenie terenu z rolnego, leśnego lub zieleni urządzonej pod tereny usługowe lub mieszkaniowe, a w jednym zmienić przeznaczenie terenu z mieszkalnictwa i usług na tereny, na których nie dopuszcza się nowej zabudowy mieszkaniowej);
- 7) art. 15 oraz art. 16 ust. 1 uopizp; dwa plany były sporządzone w skali 1:5000, co było nie zgodne z art. 16 ust. 1 uopizp; osiemnaście planów było niezgodnych z wymogami art. 15 uopizp. W większości plany te były nieaktualne w zakresie zapisów dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; trzy plany w zakresie zapisów dotyczących sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; w dwóch planach nie określono wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; w jednym brakowało zapisów dotyczących granic i sposobu zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych; jeden plan nie ustalał szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; jeden plan nie określał stawek

²² Uchwała Nr 471.L.II.2014 r. Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jeleniej Góry oraz opracowania programu sporządzania planów.

procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 uopizp; natomiast pięć planów było nieaktualnych w zakresie więcej niż trzech punktów określonych art. 15 ust. 2 uopizp;

- 8) planem powierzchni ograniczających wysokości zabudowy w rejonie lotniska Jelenia Góra (w strefie nalotów od lotniska Jelenia Góra znajdowało się 11 mpzp, z których 8 nie zawierało zapisów czy też oznaczeń na załączniku graficznym wskazujących na ograniczenia wysokości zabudowy wynikające z przepisów odrębnych).

Na podstawie przeprowadzonej analizy w granicach miasta Jelenia Góra wskazano, które tereny wymagają sporządzenia lub aktualizacji/zmiany mpzp. Dla wskazanych obszarów, wymagających sporządzenia lub zmiany mpzp określono kolejność ich opracowania według przyjętych kryteriów. Za kryterium takie przyjęto m.in. ilość i treść składanych wniosków do mpzp, które określały poziom zadowolenia mieszkańców z obecnego zainwestowania terenów oraz przeznaczenia terenów wskazanego w planach miejscowych, jak również potrzeby mieszkańców. Istotnym kryterium był również fakt, iż część terenów w mieście Jelenia Góra nie posiada obowiązującego planu miejscowego. Kryterium decydującym o kolejności sporządzania zmian planów miejscowych była także kwestia ustaleń aktualności obowiązujących miejscowych planów. Kolejność sporządzania lub aktualizacji mpzp została ustalona na podstawie powyższych kryteriów. Im więcej kryteriów zostało spełnionych dla danego obszaru tym wyższy priorytet do sporządzenia miejscowego planu został przyznany.

[Dowód: akta kontroli str. 150-165]

Opracowanie projektów wszystkich mpzp oraz projektu zmiany Studium zostało zlecone do opracowania jednostkom zewnętrznym, które posiadały odpowiednie uprawnienia i zostały wybrane w trybie zamówień publicznych. Koszt sporządzenia projektu zmiany Studium, na podstawie zawartej umowy z wykonawcą, wynosił 78.996,00 zł brutto. Natomiast łączny koszt sporządzenia 25 mpzp uchwalonych w latach 2011-2013 wyniósł 1.032.875,16 zł brutto²³. Jednostce zewnętrznej została zlecona także „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jeleniej Góry oraz opracowanie programu sporządzania planów”. Koszt opracowania ww. analizy wyniósł 13.530 zł brutto.

[Dowód: akta kontroli str. 139-149, 152-156, 176, 248-251]

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Jeleniej Góry „nie sporządzano pisemnej oceny zgodności gminnych planów inwestycji z założeniami mpzp. Przy sporządzaniu krótko- i długookresowych planów inwestycyjnych Miasta przestrzegana była zasada umieszczania w nich wyłącznie zadań inwestycyjnych zgodnych z mpzp.”

[Dowód: akta kontroli str. 176]

1.2.3. Rodzaje zadań inwestycyjnych jakie dopuszczają uchwalone w okresie 2011-2013 mpzp to: zabudowa mieszkaniowa (678,6 ha), usługi (315,7 ha), w tym obiekty handlowe o powierzchni ponad 2000 m² (75,6 ha), zabudowa produkcyjna (354,5 ha).

[Dowód: akta kontroli str. 186]

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Jeleniej Góry „w celu zwiększenia powierzchni terenów przewidzianych pod inwestycje planuje się przystąpienie do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w miejscach, w których obecnie brakuje opracowań planistycznych, zaraz po zakończeniu prac nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co nastąpi w 2015 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 176]

Programy zawarte w Strategii były zbieżne z zadaniami zawartymi w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym dla Miasta Jeleniej Góry oraz uchwałach budżetowych obowiązujących w latach 2011-2013. Plany inwestycyjne Miasta Jelenia Góra przewidywały wykonanie zadań inwestycyjnych, których charakter był zgodny z założeniami obowiązujących mpzp²⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 596-622]

Na terenie Miasta Jelenia Góra występują tereny poprzemysłowe (uzbrojone tereny po zlikwidowanych zakładach przemysłowych) na łącznej powierzchni 127 ha. W celu wykorzystania tych terenów przez potencjalnych inwestorów, Rada Miejska Jeleniej Góry

²³ Z uwzględnieniem kosztów dodatkowych (m.in. ogłoszenia, posiedzenia MKU-A).

²⁴ Na terenach, na których obowiązywały mpzp wybrane do badania bezpośredniego.

uchwaliła 9 mpzp, w tym 5 w okresie 2011-2013 r. Tereny te zostały w większości wykorzystane pod tereny produkcji i usług i zostały zainwestowane zgodnie z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Uchwałą z dnia 23 września 2008 r.²⁵ Rada Miejska Jeleniej Góry uchwaliła Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Jeleniej Góry na lata 2008-2013. Program ten opracowany został zgodnie z wytycznymi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego dotyczącymi przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji jako podstawy udzielenia wsparcia z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013. Obszarem wsparcia w ramach LPR objęte zostały tereny zabudowy miejskiej, tereny powojskowe, jak i tereny przemysłowe.

[Dowód: akta kontroli str. 176-178]

1.2.4. W okresie 2011-2013 r. w Urzędzie, w związku z postanowieniami art. 8 ust. 3 uopizp, funkcjonowała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, zwana dalej „MKUA” lub „Komisją”. Skład Komisji, organizacja, tryb działania i regulamin zostały określone w Zarządzeniu²⁶ Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 1 sierpnia 2011 r., zmienionego Zarządzeniem²⁷ Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 20 lipca 2012 r.

Komisja składała się z 12 osób (Przewodniczącego, dwóch Wiceprzewodniczących i dziewięciu członków) o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, w tym siedem osób zostało rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe (Towarzystwo Urbanistów Polskich Oddział Jelenia Góra, Stowarzyszenie Architektów Polskich Oddział w Jeleniej Górze, Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów).

W latach 2011-2013 odbyło się 28 posiedzeń Komisji (13 w 2011 r., 7 w 2012 r. oraz 8 w 2013 r.), których efektem było:

- 17 pozytywnych opinii projektów mpzp,
- 3 negatywne opinie projektów mpzp,
- wnioski do 2 projektów mpzp,
- 3 pozytywne opinie projektów zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra,
- wnioski do 2 projektów zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jelenia Góra,
- pozytywna opinia „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Jeleniej Góry oraz opracowania programu sporządzania planów”.

Komisja nie inicjowała działalności związanej z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym miasta Jelenia Góra. Posiedzenia Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej odbywały się na zawiadomienia i wystąpienia o opinię Prezydenta Miasta Jeleniej Góry. W Urzędzie Miejskim Jelenia Góra nie została wyznaczona komórka organizacyjna do realizacji zadań związanych z Miejską Komisją Urbanistyczno-Archiitektonicznej. Obsługą Komisji zajmował się Wydział Urbanistyki Architektury i Budownictwa. Fakt ten nie miał unormowania w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Jelenia Góra.

[Dowód: akta kontroli str. 65-74, 179-180, 187-205, 211-212, 238-242]

1.2.5. W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane w Urzędzie Miasta Jelenia Góra kontrole i audyty wewnętrzne w zakresie kształtowania polityki przestrzennej w gminie. W okresie tym nie kierowano skarg do Prezydenta w sprawach zagospodarowania przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli str. 63, 64]

²⁵ Uchwała Nr 269/XXV/2008 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 23 września 2008 r. w sprawie uchwalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Jeleniej Góry na lata 2008-2013.

²⁶ Zarządzenie Nr 0050.309.2011.VI Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej w Jeleniej Górze.

²⁷ Zarządzenie Nr 0050.865.2012.VI Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr 0050.309.2011.VI z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej w Jeleniej Górze.



1.3. Decyzje o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy

1.3.1. W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 66 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (31 wniosków w 2011 r., 20 wniosków w 2012 r. oraz 15 wniosków w 2013 r.). W przedmiotowym okresie Prezydent Jeleniej Góry wydał 59 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (29 decyzji w 2011 r., 12 decyzji w 2012 r. oraz 18 decyzji w 2013 r.). W 2011-2013 r. umorzono 7 postępowań (2 inwestorów wycofało wnioski, w 2 przypadkach na wnioskowanym obszarze uchwalono plan miejscowy, w 3 przypadkach wniosek był bezprzedmiotowy) oraz wystąpiły 3 przypadki nierozpatrzenia wniosków o wydane decyzji o lokalizacji celu publicznego ze względu na nieuzupełnienie wniosków w wyznaczonym terminie. W badanym okresie nie wydawano decyzji odmownych o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydane decyzje dotyczyły inwestycji o charakterze infrastrukturalnym i technicznym stanowiących realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁸.

[Dowód: akta kontroli str.175, 181, 324-327, 328-331]

1.3.2. W wyniku badania bezpośredniego postępowań²⁹ zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach:

- decyzje o lokalizacji celu publicznego określały warunki wymienione w art. 54 uopizp i kpa³⁰;
- decyzje wydane zostały zgodnie z kompetencjami organu wydającego, co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji;
- decyzje zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 uopizp; ww. uzgodnień dokonano w trybie art. 106 kpa; nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania uzgodnień;
- projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zostały przygotowane przez uprawnionego architekta, tj. Z-cę Naczelnika Wydziału Urbanistyki Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Jelenia Góra (wpis na listę czynnych członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Architektów pod nr Ds.-0646), zgodnie z art. 50 ust. 4 uopizp;
- zgodnie z art. 53 ust 3 uopizp, organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonał analizy: 1) warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, 2) stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji;
- 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 oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości w sąsiedztwie projektowanej inwestycji;
- 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. 382-386]

W okresie 2011-2013 r. Prezydent nie dokonywał uzgodnień w sprawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, nie wydawał opinii w sprawie decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej oraz nie wydawał decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Wystąpił jeden przypadek zawieszenia postępowania, określony w art. 53 ust. 5a uopizp, tj. ze względu na wymagane uzgodnienie z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu w zakresie środowiskowego oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000. Postanowieniem z dnia 8 maja 2012 r. organ wydający stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania planowanej inwestycji na obszar Natura 2000.

²⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741.

²⁹ Próba obejmująca 21 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wybrana metodą doboru celowego z ogólnej liczby 59 decyzji podjętych w latach 2011-2013, co stanowi 36% postępowań prowadzonych w okresie objętym kontrolą.

³⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

[Dowód: akta kontroli str. 326, 356-371, 386, 387]

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek odwołania się strony od postanowień decyzji nr 16/CP/11 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o ustaleniu lokalizacji celu publicznego polegającej na budowie wieży stalowej telekomunikacyjnej oraz przeniesieniu kontenera technicznego w pobliże projektowanej wieży. Współwłaściciele nieruchomości położonej w sąsiedztwie projektowanej inwestycji odwołali się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze, zarzucając decyzji rażące naruszenie prawa zarówno procesowego jak i materialnego popełnione w toku procesu jej przygotowywania i wydania w stopniu powodującym nieważność zapadłego rozstrzygnięcia. Po rozpatrzeniu tego odwołania, decyzją nr SKO/41/GP-78/2011 z dnia 21 października 2011 r. SKO orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

[Dowód: akta kontroli str. 180-181, 324, 333-355]

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

[Dowód: akta kontroli str. 11-12, 386]

1.3.4. W okresie 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 241 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (140 wniosków w 2011 r., 63 wnioski w 2012 r. oraz 38 wniosków w 2013 r.). Wnioski te dotyczyły przede wszystkim inwestycji mieszkaniowych (143 wnioski, co stanowiło 59,3% wszystkich złożonych) i usługowych (78 wniosków – 32,4%).

W badanym okresie Prezydent Jeleniej Góry wydał 198 decyzji o warunkach zabudowy na łączną powierzchnię 63 ha działek objętych tymi decyzjami (114 decyzji w 2011 r. – 32,8 ha, 52 decyzje w 2012 r. – 18,6 ha oraz 32 decyzje w 2013 r. – 11,6 ha).

W przedmiotowym okresie umorzono 33 postępowania (13 inwestorów wycofało wnioski, w 11 przypadkach na wnioskowanym obszarze uchwalono plan miejscowy, w 9 przypadkach wniosek był bezprzedmiotowy) oraz wystąpiło 10 przypadków nierozpatrzenia wniosków ze względu na niezuzupełnienie ich w wyznaczonym terminie.

[Dowód: akta kontroli str. 388, 390-399, 400-411]

W wyniku badania bezpośredniego postępowania³¹ zakończonych wydaniem decyzji o warunkach zabudowy ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach:

- decyzje o warunkach zabudowy spełniały łącznie warunki określone w art. 61 ust. 1 uopizp;
- decyzje zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 uopizp; ww. uzgodnień dokonano w trybie art. 106 kpa; nie wystąpiły przypadki odmowy dokonania uzgodnień;
- projekty decyzji o warunkach zabudowy zostały przygotowane przez uprawnionego architekta, tj. z-cę Naczelnika Wydziału Urbanistyki Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Jelenia Góra (wpis na listę czynnych członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Architektów pod nr Ds.-0646), zgodnie z art. 60 ust 4 uopizp;
- zgodnie z art. 61 ust 6 uopizp, organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy dokonał analizy określonej rozporządzeniem³² w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- decyzje zostały wydane w terminie przewidzianym w kpa;
- wobec wszystkich wnioskodawców zastosowano jednakowe wymogi dotyczące wydawania decyzji; nie wystąpiły przypadki stawiania przed wnioskodawcami dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji;
- określone niezbędne warunki po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach, wynikały jedynie z dokonanych uzgodnień oraz z przepisów prawa;
- nie wystąpiły przypadki wydawania w podobnych sprawach różnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

³¹ Próba obejmująca 30 decyzji o warunkach zabudowy (po 10 postępowaniach z 2011 r., 2012 r. i 2013 r.) wybrana metodą doboru celowego z ogólnej liczby 198 decyzji podjętych w latach 2011-2013, co stanowi 15% postępowaniach prowadzonych w okresie objętym kontrolą.

³² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588).

[Dowód: akta kontroli str. 455-467]

W okresie objętym kontrolą wystąpiły 4 przypadki odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W 2 przypadkach przyczyną wydania decyzji odmownej było nie spełnienie warunków art. 61 ust. 1 uopizp, a w 2 odmowa była podyktowana negatywnym uzgodnieniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu.

Jedna decyzja odmowna³³ została zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze. Decyzją z dnia 4 grudnia 2012 r. SKO uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji argumentując, iż przed wydaniem decyzji organ winien przeprowadzić procedurę uzgodnieniową w zakresie możliwości realizacji inwestycji na gruncie leśnym w V klasie bonitacyjnej. Prezydent ponownie rozpatrując wniosek wystąpił o uzgodnienie planowanej inwestycji do Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych we Wrocławiu, który postanowieniem z dnia 31 stycznia 2013 r. odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy. W trakcie ponownego rozpatrzenia sprawy organ I instancji w całości zrealizował zalecenia wynikające z decyzji SKO co do prowadzenia postępowania i wydał ponowną decyzję³⁴ odmowną, od której Wnioskodawca się nie odwołał.

[Dowód: akta kontroli str. 390-399, 415-454]

Dla obszarów, gdzie wydane zostały decyzje o warunkach zabudowy kształtujące zabudowę terenu w sposób określony w art. 61 ust. 1 uopizp, gmina zamierzała przystąpić do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Prezydent Miasta Jeleniej Góry wyjaśnił, że „miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego realizowane są stopniowo. Priorytetem są zmiany planów, które muszą być dokonane ze względu na konieczność ich aktualizacji, a następnie po uchwaleniu studium zapadną decyzje, co do dalszych postępowań.”

[Dowód: akta kontroli str. 182]

1.3.5. W latach 2011-2013 wystąpiło 27 przypadków zawieszenia z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy: 21 przypadków (art 2 ust. 1 uopizp) ze względu na planowane przystąpienie do sporządzenia mpzp oraz 6 przypadków, (art. 53 ust. 5a uopizp) ze względu na wymagane uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu w zakresie środowiskowego oddziaływania przedmiotowej inwestycji na obszar Natura 2000. W 9 przypadkach w wyniku uchwalenia mpzp umorzono postępowanie, natomiast w pozostałych podjęto zawieszono postępowania³⁵, wydając 18 decyzji o warunkach zabudowy.

[Dowód: akta kontroli str. 390-399]

1.3.6. W latach 2011-2013 złożonych zostało 14 wniosków o wydanie warunków zabudowy dotyczących planowanej budowy obiektów handlowych o powierzchni do 2000 m², zakończonych wydaniem 11 decyzji o warunkach zabudowy oraz jeden wniosek dot. budowy obiektu handlowego o powierzchni powyżej 2000 m², zakończony decyzją o umorzeniu postępowania ze względu na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli str. 181-182, 390-399]

1.3.7. W latach 2011-2013 wystąpiło 56 przypadków stwierdzenia przez organ wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2) uopizp, z powodu uchwalenia dla terenu mpzp, którego ustalenia były inne niż w wydanej decyzji. Wygaśnięcia objęły 20 decyzji wydanych w kontrolowanym okresie, w tym jedno wygaśnięcie dotyczyło decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji nastąpiło w trybie art. 162 § 1 pkt 1 kpa.

[Dowód: akta kontroli str. 182, 324-327, 390-399, 412-414]

1.3.8. Prezydent Jeleniej Góry, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 57 ust. 2 i art. 67 ust. 1 uopizp, prowadził rejestr wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego

³³ Decyzja nr 44/12/A z dnia 8 października 2012 r. odmawiająca ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie elektrowni wodnej o część mieszkalną.

³⁴ Decyzja nr 44/12/A/II z dnia 25 marca 2013 r.

³⁵ Podjęto w sumie 18 postępowań, z czego 12 postępowań na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2) uopizp (w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany) oraz 6 postępowań w wyniku otrzymania wymaganych uzgodnień.

oraz rejestr decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. W toku niniejszej kontroli rejestry te prowadzone były zgodnie ze wzorami określonymi w rozporządzeniu 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 publicznego³⁶. Niemniej, jak wykazała zakończona w lipcu 2013 r., kontrola Urzędu Miasta Jeleniej Góry, przeprowadzona przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2013 (do 31 maja), rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy prowadzone były w formie plików EXCEL, nieposiadających zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę wprowadzonych danych, miały także miejsce przypadki niechronologicznego dokonywania wpisów w tych rejestrach.

Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zawierał wykaz wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

[Dowód: akta kontroli str.328-332, 400-411]

1.3.9. W okresie objętym kontrolą wystąpiło 46 przypadków (26 w 2011 r., 12 w 2012 r. i 8 w 2013 r.) zmiany zagospodarowania, poprzez wydanie nowych decyzji o warunkach zabudowy, zmieniających sposób użytkowania obiektów. Wydanie tych decyzji nie naruszało ładu przestrzennego; wnioski o wydanie decyzji spełniały wymogi art. 61 ust. 1 uopizp.

[Dowód: akta kontroli str. 390-399]

1.3.10. Zadania związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego i przygotowaniem projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji celu publicznego, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, przygotowywane były przez 5 pracowników Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa. Oprócz Prezydenta oraz dwóch zastępców Prezydenta, trzy osoby z Wydziału posiadały imienne upoważnienia do wydawania w imieniu Prezydenta decyzji administracyjnych. W okresie objętym kontrolą, na podstawie próby obejmującej 21 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 30 decyzji o warunkach zabudowy, stwierdzono, że:

- nie wystąpiły przypadki nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi; czynności rozdzielono w taki sposób, że proces prowadzenia postępowania i załatwienie 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 inwestycji celu publicznego;
- sprawy załatwiano w kolejności wynikającej ze złożonych wniosków, nie wystąpiło nieuzasadnione przyspieszanie jednych spraw i zwłoka w załatwianiu innych;
- średni czas załatwienia sprawy liczony od złożenia kompletnego wniosku do wydania decyzji wyniósł: dla decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego – 51 dni, dla decyzji o warunkach zabudowy – 55 dni, średni czas od złożenia wniosku do czasu powiadomienia stron o wszczęciu postępowania wynosił 6 dni;
- nie wystąpiły przypadki nieodpowiedniego dokumentowania (bez zachowania zasady pisemności) istotnych czynności podejmowanych w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami.

[Dowód: akta kontroli str.182, 458-498, 499-519]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie – poza nieprawidłowościami ujawnionymi w ramach zakończonej w lipcu 2013 r. kontroli Delegatury NIK we Wrocławiu a dotyczącymi niewłaściwego prowadzenia rejestrów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, jak również niepodjęcia działań zmierzających do uwzględnienia w mpzp terenów zagrożonych powodzią – nie stwierdzono innych nieprawidłowości.

³⁶ Rozporządzenie - Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

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. Prawdliwość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

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

„Wieloletni Plan Inwestycyjny dla Miasta Jeleniej Góry na lata 2007-2013” uchwalony został przez Radę Miejską Jeleniej Góry dnia 24 października 2006 r.³⁷. Aktualizacji planu Rada dokonała uchwałą nr 553/LVI/2010³⁸. Analiza przedsięwzięć inwestycyjnych ujętych w powyższym planie wykazała, iż ich charakter był zgodny z założeniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ramach tych działań przewidywano inwestycje związane z uzbrojeniem terenów, inwestycje drogowe niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania miasta oraz inwestycje infrastrukturalne mające podnieść atrakcyjność terenów inwestycyjnych w Jeleniej Górze.

[Dowód: akta kontroli str. 596-622]

2.2. Na podstawie prowadzonej ewidencji ustalono, iż w badanym okresie do Urzędu wpłynęły łącznie 2.203³⁹ wnioski w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Łącznie wydano 2.015⁴⁰ decyzji o pozwoleniu na budowę, a wielkość powierzchni działek objętych wydanymi decyzjami wynosiła ogółem 323,19 ha⁴¹. Na realizację nowych obiektów budowlanych wydano ogółem 404 pozwolenia na budowę. Wydane pozwolenia na budowę dotyczyły budownictwa mieszkaniowego jednorodzinne i wielorodzinne, budownictwa usługowego i usługowo-mieszkalnego, budownictwa produkcyjnego i przemysłowego oraz infrastrukturalnych inwestycji drogowych i publicznych.

[Dowód akta kontroli str. 521]

2.3. W badanym okresie inwestorom wydano ogółem 45 pozwolenia na realizację inwestycji celu publicznego. Dotyczyły one 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. 522-527]

2.4. Badanie 30⁴² wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wykazało, że składane przez inwestorów wnioski były kompletne i spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego. Kompletne były także załączone do wniosków projekty budowlane, które zostały sporządzone na aktualnych mapach i przez osoby mające uprawnienia do wykonywania prac projektowych. Projekty architektoniczno-budowlane określały funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną, stosownie do potrzeb, oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i dróg lądowych. Projektowane obiekty budowlane spełniały warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. Powyższe uzgodnienia wydawane były przed datą wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie stwierdzono przypadków stawiania odmiennych wymagań inwestorom ubiegającym się o pozwolenie na ten sam rodzaj budowy.

Badania wykazały ponadto, że w 20 przypadkach lokalizacja inwestycji nastąpiła na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w 10 na terenach, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy. Ustalono, iż wszystkie badane projekty budowlane były zgodne z ustaleniami wynikającymi z miejscowych planów

³⁷ Uchwałą nr 641/L/2006 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta Jeleniej Góry na lata 2007-2013

³⁸ Uchwała z dnia 30 marca 2010 r.

³⁹ W 2011 r. wpłynęło 788 wniosków, w 2012 r. - 649 wniosków i w 2013 r. - 766 wniosków.

⁴⁰ W 2011 r. wydano 726 decyzji, w 2012 r. - 573 decyzje i w 2013 r. - 716 decyzji

⁴¹ W 2011 r. 125,40 ha, w 2012 r. 95,33 ha i w 2013 r. 102,47 ha

⁴² Do analizy wybrano po 10 decyzji z każdego badanego roku.

zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy. Realizowane na podstawie przedmiotowych decyzji obiekty budowlane nie wpływały na zmianę lub utratę istniejącej funkcjonalności terenu oraz wymagań społeczno-gospodarczych i środowiskowych.

Zgodnie z uregulowaniami zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, w decyzjach o pozwoleniu na budowę nakładano na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. W badanej grupie pozwoleń na budowę stwierdzono 7 przypadków ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego

2.5. Przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę Wydział Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta w Jeleniej Górze przestrzegał postanowień zawartych w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, decyzje wydawał przed upływem 65 dni od daty złożenia wniosku przez inwestora. Stwierdzono, iż w badanej grupie decyzji o pozwoleniu na budowę w okresie do miesiąca czasu od daty złożenia wniosku przez inwestora wydano 23 decyzje, a w okresie do dwóch miesięcy – 7 decyzji.

[Dowód: akta kontroli str. 522-530]

2.6. W latach 2011-2013 ogółem wydano 12 decyzji odmawiających zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę. W 5 przypadkach przyczyną wydania decyzji odmownej inwestorom były braki w załączonych do wniosków projektach budowlanych. Przedłożone projekty budowlane nie zawierały m.in. części architektonicznej, projektów zagospodarowania terenu, oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, gazu, brakowało uzgodnień w zakresie spełnienia warunków ochrony przeciwpożarowej oraz uzgodnień w zakresie warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. W 3 przypadkach inwestorzy nie posiadali zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wykonywanie robót budowlanych w obiektach zabytkowych. W 4 przypadkach podstawą odmowy zatwierdzenia dokumentacji oraz nie wydania pozwolenia na budowę był brak zgody współwłaścicieli terenu na realizację zamierzeń inwestycyjnych. Urząd zgodnie z wymogami art. 35 Prawa budowlanego, wzywał tych inwestorów do usunięcia stwierdzonych braków i określał termin przedłożenia wymaganych dokumentów. Nie wykonanie nałożonych postanowieniami obowiązków w zakresie usunięcia braków w złożonym wniosku skutkowało wydaniem decyzji odmawiających zatwierdzenia projektu i wydania pozwolenia na budowę.

[Dowód: akta kontroli str. 529-530]

W badanym okresie wystąpiło 14 przypadków uchylenia (przez Wojewodę Dolnośląskiego) wydanych przez Prezydenta decyzji o pozwoleniu na budowę i ponownego przeprowadzenia postępowania przez organ I instancji. Badaniami kontrolnymi objęto 10 uchylonych decyzji. W 4 przypadkach Prezydent wydał ponownie decyzje odmawiające zatwierdzenia projektu i wydania pozwolenia na budowę, ponieważ wnioskodawcy nie dopełnili obowiązku uzupełnienia dokumentów w określonym terminie. W wyniku ponownego postępowania w 4 przypadkach zatwierdzono projekty i wydano pozwolenia na budowę. W jednym przypadku postępowanie zostało umorzone, ponieważ inwestor wycofał wniosek w sprawie pozwolenia na budowę, a w jednym postępowanie zostało zawieszono do czasu ustalenia następców prawnych, w celu wezwania ich do udziału w postępowaniu.

Przyczyny, które spowodowały, że decyzje Prezydenta zostały uchylone przez Wojewodę Dolnośląskiego, dotyczyły w przypadku:

- decyzji nr 322/2012 z dnia 21 sierpnia 2012 r. – niedopełnienia obowiązku poinformowania współwłaścicieli nieruchomości o wszczęciu i zakończeniu postępowania, oraz nieprawidłowego wypełnienia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. W ponownym postępowaniu odmówiono zatwierdzenia projektu i wydania pozwolenia na budowę, w związku z nieprzedłożeniem przez inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- decyzji nr 33/2011 z dnia 28 stycznia 2011 r. – nie ustalenia stanu faktycznego w świetle posiadania dwóch częściowo sprzecznych opinii kominiarskich. W ponownym



- postępowaniu po raz kolejny wydano decyzję odmowną z uwagi na brak możliwości zamontowania wkładu kominowego i podłączenia pieca centralnego ogrzewania;
- decyzji nr 100/2012 z dnia 12 marca 2012 r. – naruszenia przez organ zasady czynnego udziału stron w postępowaniu oraz braku analizy środowiskowej. W ponownym postępowaniu odmówiono udzielenia pozwolenia na budowę, ponieważ inwestor nie dopełnił obowiązku uzupełnienia dokumentów;
 - decyzji nr 514/2012 z dnia 27 grudnia 2012 r. – prowadzenia postępowania z udziałem osoby nieżyjącej. Ponowne prowadzone postępowanie zostało zawieszono do czasu ustalenia następców prawnych, w celu wezwania ich do udziału w postępowaniu;
 - decyzji nr 518/2011 z dnia 25 października 2011 r. - usunięcia braku formalnego wniosku poprzez przedłożenie oryginału bądź uwierzytelnionego odpisu kompletnej decyzji o warunkach zabudowy oraz nieprawidłowego ustalenia kręgu podmiotów będących stronami postępowania. W ponownym postępowaniu zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę;
 - decyzji nr 297/2011 z dnia 14 lipca 2011 r. - nakazano zaprojektować miejsca parkingowe na terenie inwestora oraz uzupełnić projekt o analizę nasłonecznienia. W ponownym postępowaniu zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę;
 - decyzji nr 290/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. - nieprawidłowego wypełnienia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością, z uwagi na cofnięcie zgody przez współwłaścicieli oraz z nie wskazania w oświadczeniu projektanta o prawidłowości sporządzenia projektu, jakiej inwestycji ono dotyczy. W ponownym postępowaniu wydano decyzję odmowną, ponieważ inwestor nie przedłożył zgody współwłaścicieli na wykonanie robót w części wspólnej budynku.

[Dowód: akta kontroli str. 531-534]

2.7. W związku z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 stycznia 2013 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę⁴³ - Wydział Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta w Jeleniej Górze prowadził od dnia 1 lutego 2013 r. w formie elektronicznej, „Rejestr Wniosków i Pozwoleń na Budowę” (RWD). W systemie tym, w odniesieniu do wniosków o pozwolenie na budowę, zawarte były dane dotyczące: daty wpływu wniosku, numeru sprawy nadawanej przez Urząd, ewentualne braki formalne wniosku i daty ich uzupełnienia, a także dane inwestora oraz opis zamierzenia budowlanego ze wskazaniem lokalizacji. Odnośnie wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę przedmiotowy rejestr zawierał numer i datę wydania decyzji, informacje odnośnie uzupełnienia dokumentacji w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, informacje dotyczące uzgodnień z Konserwatorem Zabytków (jeśli były wymagane) oraz informacje o zawieszeniu postępowania i ewentualnych innych przyczynach wydłużenia terminu do wydania decyzji.

Od 2009 r. do 31 stycznia 2013 r. WUAI B prowadził ewidencję wydanych pozwoleń na budowę w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁴. Analiza prawidłowości prowadzenia przedmiotowych rejestrów dokonana została poprzez porównanie zapisów w rejestrze z losowo wybranymi do badania bezpośredniego 30 decyzjami o pozwoleniu na budowę i wykazała, iż zapisy w rejestrze były zgodne z dokumentacją źródłową. Zauważyć należy, iż zakończona w lipcu 2013 r. przez Delegaturę NIK we Wrocławiu kontrola Urzędu w zakresie planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią w latach 2010-2013 (do 31 maja) wykazała, iż prowadzone w formie elektronicznej (w pliku EXCEL) rejestry wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę nie spełniały warunków określonych w przywołanym rozporządzeniu, ponieważ: [1] umieszczenie danych w rejestrach nie wymagało autoryzacji przez dokonującego wpisu (§ 7 pkt 1 rozporządzenia); [2] rejestry nie posiadały zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę danych wprowadzonych do rejestrów (§ 9 pkt 2); [3] nie umożliwiały jednoznacznego odróżnienia skorygowanych danych od danych wpisanych po raz pierwszy do rejestrów (§ 10). Wpisów do rejestru

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 148.

⁴⁴ Dz. U. Nr. 23, poz. 135.



wniosków o pozwolenie na budowę dokonywano na podstawie danych zawartych we wnioskach o pozwolenia na budowę, jednakże ich rejestracja następowała w momencie sporządzenia pierwszego pisma/dokumentu w postępowaniu, a nie w momencie wpływu wniosku do Urzędu, czego wymagał § 3 rozporządzenia. Występowały także przypadki niechronologicznego dokonywania wpisów danych do rejestru wniosków, tj. bez zachowania wymogu zawartego w § 8 pkt 3 rozporządzenia. W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że wykazane wyżej nieprawidłowości zostały usunięte.

[Dowód: akta kontroli str. 520]

2.8. Do badania bezpośredniego wybrano losowo 30 postępowań administracyjnych o wydanie decyzji pozwolenia na budowę, prowadzonych w latach 2011-2013 (po 10 z każdego roku), z czego 11 pozwoleń wydano na realizację inwestycji na terenach, na których uchwalono mpzp, a w przypadku 19 postępowań, decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana 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 Jelenia Góra infrastruktury technicznej;
- każdy wniosek był rozpatrywany w oparciu o przepisy określone w Prawie budowlanym, nie wystąpiła sytuacja, że Urząd proponował realizację inwestycji w przyszłości np.: po uchwaleniu mpzp;
- 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 ustawy Prawo budowlane. Wydane 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 ustawy – Prawo budowlane. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w projekcie budowlanym, Urząd wzywał wnioskodawców w drodze postanowienia do ich usunięcia (wszystkie nieprawidłowości zostały przez inwestorów usunięte w terminach wyznaczonych przez Urząd);
- w wydawanych pozwoleniach, w dwóch przypadkach, nałożono obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego⁴⁵, zgodnie z art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego;
- poprzez wydawanie 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.

We wszystkich przypadkach objętych badaniem bezpośrednim Urząd szczegółowo sprawdzał:

- 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 posiadania 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, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego,
- wykonanie (w 12 przypadkach) przez projektanta obowiązku, o którym mowa w art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 522-527]

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. 522-527]

2.9. Zadania związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego i przygotowaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, przygotowywane były przez Referat Budownictwa Wydziału

⁴⁵ M.P. Nr 2 z 1995 r., poz. 28.



Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Urzędu. Sprawami dotyczącymi prowadzenia postępowań administracyjnych o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zajmowało się ogółem 5 pracowników Referatu Budownictwa. Decyzje o pozwoleniu na budowę podpisywane były z upoważnienia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry przez Kierownika Referatu Budownictwa lub Zastępcę Naczelnika Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Urzędu.

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 (przygotowanie projektu decyzji i weryfikacja projektu) 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 postępowania związanego z wydawanymi decyzjami.

[Dowód: akta kontroli str. 577-579]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, poza ujawnionymi w toku kontroli Delegatury NIK we Wrocławiu z lipca 2013 r. i dotyczącymi prowadzenia rejestrów wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

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 Powiatu Grodzkiego Jelenia Góra, zwanego dalej PINB, zostały opisane w punktach 4 i 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

3.2. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnej o większych gabarytach i z większą ilością wejść oraz przyłączy, które pozwalałyby – po odpowiednim przekwalifikowaniu - użytkować go przez wiele rodzin.

3.3. W badanym okresie wydano 32⁴⁶ zmiany do decyzji o pozwoleniu na budowę, z czego w 31 przypadkach decyzje były pozytywne, a w jednym przypadku decyzja była odmowna. Zmiany wprowadzone powyższymi decyzjami były zgodne z zapisami w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub w decyzjach o warunkach zabudowy.

[Dowód: akta kontroli str. 549-552]

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, przekazywane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Jeleniej Górze (dalej: „PINB”), informacje w sprawie

⁴⁶ W 2011 r. wydano 12 decyzji, w 2012 r. wydano 11 decyzji i w 2013 r. wydano 9 decyzji.

uzyskiwania przez inwestorów pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych. W badanym okresie PINB przekazał do Urzędu ogółem 173⁴⁷ decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 545]

4.2. Badaniami kontrolnymi objęto 30 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przekazanymi Urzędowi przez PINB. Ustalono, iż wszystkie decyzje przekazane zostały Urzędowi w okresie od 2 do 5 dni, co było zgodne z art. 59 ust. 6 Prawa budowlanego, który zobowiązywał organ nadzoru budowlanego do niezwłocznego przesyłania wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie organowi architektoniczno-budowlanemu. W żadnej z badanych decyzji, PINB nie stwierdził istotnych odstępstw od pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 543-545]

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.

Jak podała w tej sprawie Naczelnik WUAiB, 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, 55, 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, 59a, 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 organ nadzoru budowlanego oraz kopie zaświadczeń o zakończeniu budowy.

[Dowód: akta kontroli str. 592-595]

Z informacji uzyskanych z PINB wynikało że, w latach 2011-2013, na terenie miasta Jeleniej Góry w trakcie dokonywanych obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych stwierdzono 31⁴⁸ przypadków realizacji obiektów w odstępstwie od decyzji pozwoleń na budowę udzielonych przez organ architektoniczno-budowlany. W powyższych sprawach po przeprowadzeniu postępowania wstrzymującego wykonywanie robót budowlanych, a następnie po dostarczeniu projektu budowlanego zamiennego - wydane zostały decyzje udzielające pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych. PINB w 2012 r. prowadził jedno postępowanie związane z użytkowaniem części usługowej budynku mieszkalno-usługowego przed uzyskaniem decyzji pozwolenia na użytkowanie. Na inwestora, który przystąpił do użytkowania części obiektu bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nałożono karę finansową w kwocie 75 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 568-573]

4.3. 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. Jak wyjaśniano monitoring w tym zakresie prowadzono poprzez zapoznanie się przez pracowników Urzędu z pozwoleńiami na użytkowanie wydawanymi przez PINB i przesyłanymi do Urzędu. Według oświadczenia Naczelnika WUAiB z PINB prowadzona

⁴⁷ W 2011 r. wydano 40 decyzji, w 2012 r. wydano 41 decyzji i w 2013 r. wydano 88 decyzji.

⁴⁸ W 2011 r. stwierdzono 7 przypadków, w 2012 r. stwierdzono 17 przypadków, w 2013 r. stwierdzono 7 przypadków.



była bieżąca współpraca, służbowe kontakty i spotkania. Naczelnik WUAiB 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.

W okresie objętym kontrolą PINB, w związku z art. 82b pkt 1 ust. 3 Prawa budowlanego, nie wzywał pracowników nadzoru architektoniczno-budowlanego 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.

[Dowód: akta kontroli str. 592-595]

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 Jeleniej Góry wykonywał w szczególności poprzez rozpatrywanie wniosków inwestorów o wydanie, zmianę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o udzielenie/zmianę pozwolenia na budowę. Prezydent, działający jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, nie korzystał w badanym okresie z uprawnień wynikającego z art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. z możliwości dokonywania czynności kontrolnych przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami Prawa budowlanego.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

5.1. Ogółem w okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 40⁴⁹ zgłoszeń o zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W 9 przypadkach zgłoszenia dotyczyły zmiany sposobu użytkowania całych budynków, a w pozostałych 31 zmiany sposobu użytkowania części obiektów budowlanych. W 35 przypadkach zgłoszenia zostały przyjęte przez Urząd, natomiast w 5 wydano sprzeciw wobec planowanych zamierzeń wnioskodawców w drodze decyzji administracyjnych, zgodnie z art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 535-542]

5.2. Badanie bezpośrednie 15 losowo wybranych zgłoszeń o zmianę sposobu użytkowania⁵⁰ wykazało, że postępowania były prowadzone przez Urząd zgodnie z wymogami 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 przed upływem 30 dni, co było zgodnie z art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego. Szczegółowo zbadano ponadto 5 przypadków, w których Urząd wydał sprzeciw, w drodze decyzji administracyjnych, wobec zamierzeń inwestorów wnioskujących o zmianę sposobu użytkowania obiektów. Ustalono, że w 3 przypadkach inwestorzy nie uzupełnili braków formalnych w złożonej dokumentacji o zmianę sposobu użytkowania obiektu, do usunięcia których zostali zobowiązani, a w 2 przypadkach zakres robót związanych ze zmianą sposobu użytkowania obiektu wymagał wykonania robót budowlanych objętych

⁴⁹ W 2011 r. wpłynęło 13 wniosków, w 2012 r. wpłynęło 9 wniosków, w 2013 r. wpłynęło 18 wniosków.

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

obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Po złożeniu wymaganych dokumentów, Inwestorzy ci uzyskali pozwolenia na budowę i zmianę sposobu użytkowania obiektów budowlanych.

Przeprowadzona w drodze bezpośrednich oględzin w terenie kontrola 3 obiektów budowlanych, dla których Urząd wniósł sprzeciw i nie zezwolił na zmianę sposobu ich użytkowania wykazała, iż wnioskodawcy nie dokonali samowolnie zmiany sposobu użytkowania tych obiektów.

[Dowód: akta kontroli str. 541-542]

5.3. W badanym okresie Urząd wydał ogółem 19⁵¹ decyzji o pozwoleniu na budowę i zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Badania 15 przedmiotowych decyzji wykazały, że zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części wymagała wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

[Dowód: akta kontroli str. 535-542]

5.4. Z wyjaśnień Naczelnika WUAiB wynika, iż w latach 2011-2013 na terenie Jeleniej Góry nie wystąpiły przypadki zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w krótkim okresie czasu (do 1 roku) po otrzymaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających powyższe stwierdzenie. Jak wyjaśniła Naczelnik WUAiB, Urząd nie ma obowiązku prowadzenia rejestru zmian sposobu użytkowania obiektów budowlanych, niezgodnie z przepisami 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.

Odnośnie zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów prawa Naczelnik WUAiB 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. Organy administracji architektoniczno-budowlanej, stosownie do przepisu art. 82b ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, uczestniczą w czynnościach 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. 541-542]

5.5. Z informacji PINB wynika, iż w badanym okresie na terenie Jeleniej Góry organ ten prowadził 4 postępowania związane z nielegalną zmianą sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części. Zdaniem PINB do prowadzenia postępowań w powyższych sprawach nie zachodziła konieczność angażowania pracowników organu administracji architektoniczno-budowlanej, ponieważ prowadzone postępowania nie wymagały ich obecności. W toku prowadzonych postępowań ustalono, iż w 3 przypadkach nie były to zmiany sposobu użytkowania obiektu w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, w jednym przypadku była to przebudowa obiektu, czyli roboty budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. 570-573]

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

[Dowód: akta kontroli str. 559]

5.7. Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika WUAiB, monitorowanie zagospodarowania terenu dokonywane było w trakcie prowadzonego postępowania o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (wizja w terenie) lub zmiany decyzji o warunkach zabudowy oraz

⁵¹ W 2011 r. wydano 8 decyzji, w 2012 r. wydano 10 decyzji i w 2013 r. wydano 1 decyzję.

w trakcie prowadzenia prac nad przygotowaniem projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli str. 594-595]

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Wnioski
pokontrolne

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 Kontroli⁵² (dalej: ustawa o NIK), wnosi o:

1. Rozważenie korzystania przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, 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.
2. Wylimitowanie nieprawidłowości ujawnionych w trybie nadzoru przez organ II Instancji (Wojewodę Dolnośląskiego) w zakresie rozpatrywania wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.
3. Uregulowanie w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu kwestii obsługi Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz wyznaczenie komórki organizacyjnej wspomagającej realizację zadań tej Komisji.

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.

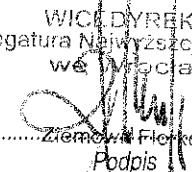
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 28 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
z up. Dyrektora

Kontroler:
Mariusz Orawczak
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
Podpis

WICE DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

.....
Ziemowit Florkowski
Podpis

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

