NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.003.01.2019

Pan
Lucjan Krzysztof Chrzanowski
Prezydent Miasta Żyrardowa
Urząd Miasta Żyrardowa
Pl. Jana Pawła II, 96-300 Żyrardów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/19/003 – Określanie i przestrzeganie wymagań dotyczących intensywności zabudowy przy budowie zespołów budynków wielorodzinnych w województwie mazowieckim

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne

| | |
|---|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Żyrardowa[1], Pl. Jana Pawła II, 96-300 Żyrardów |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Lucjan Krzysztof Chrzanowski, Prezydent Miasta Żyrardowa[2], od 22 listopada 2018 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>Wojciech Jasiński, Prezydent Miasta Żyrardowa od 8 grudnia 2014 r. do 26 lipca 2018 r. oraz Lucjan Krzysztof Chrzanowski p.o. Prezydenta Miasta Żyrardowa od 26 lipca 2018 r. do 22 listopada 2018 r.<br>(akta kontroli str. 24) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Prawidłowość określania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla działek, na których planowana była budowa zespołów budynków wielorodzinnych. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2016-2018[3] |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4] |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie |
| Kontroler | Jerzy Kęcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/75/2019 z 30 kwietnia 2019 r.<br>(akta kontroli str. 1) |

# II. Ocena ogólna[5] kontrolowanej działalności

| | |
|---|---|
| **OCENA OGÓLNA** | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydenta w zbadanym zakresie. |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | Prezydent przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla działek na których planowana była budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych prawidłowo określał parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, tj. wielkość zabudowy w stosunku do powierzchni działki, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej.<br>Określanie wskaźnika intensywności zabudowy, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej umożliwiało zachowanie i kształtowanie ładu przestrzennego. |

[1] Dalej: Urząd.
[2] Dalej: Prezydent.
[3] Z wykorzystaniem dokumentacji sporządzonej przed tym okresem.
[4] Dz.U. z 2019 r. poz. 489. Dalej: ustawa o NIK.
[5] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności

**OBSZAR**

## 1. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla działek, na których planowana była budowa mieszkalna wielorodzinna

Opis stanu faktycznego

**1.1.** Na terenie miasta Żyrardowa o ogólnej powierzchni 1435 ha, uchwalonych zostało 56 planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego obejmujących łącznie teren o powierzchni 699 ha, co stanowi 48,7 % powierzchni miasta.

Dla pozostałego obszaru gminy, w myśl art. 59 i 60 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[7], zmiana zagospodarowania terenu (w tym budowa obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części) wymagała ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu przyjmowanie wniosków w sprawie ustalenia warunków zabudowy, wszczęcie i przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy, wyznaczenie obszaru analizowanego, przeprowadzenie analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu należało do zadań Wydziału[8] Planowania Przestrzennego i Nieruchomości[9] (dalej: „Wydział").

(dowód: akta kontroli Tom I str. 7-45, 93)

W okresie objętym kontrolą w Wydziale zatrudnionych było troje pracowników (w tym p.o. Dyrektora), którzy uczestniczyli w procesie wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy dla działek, na których planowane były inwestycje budowlane.
Każdy pracownik w „Karcie stanowiska pracy" posiadał szczegółowo określony zakres uprawnień i odpowiedzialności. Zakres czynności przypisany poszczególnym osobom obejmował m.in. przygotowanie i prowadzenie spraw dotyczących ustalania warunków zabudowy terenu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 2, 48-57)

Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału przyjęcie wniosku o ustalenie warunków zabudowy odbywało się w Biurze Obsługi Klienta, natomiast jego rejestracja w Wydziale. Po sprawdzeniu kompletności wniosku, sporządzeniu analizy funkcji oraz cech zagospodarowania terenu, całość zgromadzonego materiału dowodowego przekazywana była do Miejskiego Zespołu Urbanistycznego w Żyrardowie celem sporządzenia projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Przygotowany przez Miejski Zespół Urbanistyczny projekt decyzji wraz z załącznikami podlegał sprawdzeniu przez p.o. Dyrektora Wydziału i Zastępcę Prezydenta Miasta Żyrardowa. Decyzje o warunkach zabudowy podpisywał Prezydenta Miasta.

---

[6] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.
[7] Dz. U. 2018 r. poz. 1945, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym.
[8] Dalej: Wydział
[9] § 37 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Żyrardowa stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 380/15 Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Żyrardowa oraz § 36 wymienionego regulaminu stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 30/17 Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 23 lutego 2017 r.

Proces przygotowania decyzji o warunkach zabudowy nie został opisany w dokumentach wewnętrznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 46-47)

W Urzędzie, stosownie do art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, prowadzono rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy w wersji papierowej, odrębnie dla każdego roku kalendarzowego. Rejestr zawierał: nr sprawy, nr decyzji i datę wydania, rodzaj inwestycji, oznaczenie nieruchomości z jej numerem ewidencyjnym oraz nazwę wnioskodawcy.

W okresie objętym kontrolą NIK, zarejestrowano 207 spraw dotyczących wniosków o ustalenie warunków zabudowy zgłoszonych przez inwestorów. W każdym przypadku, po przeprowadzeniu analizy poszczególnych wystąpień o ustalenie warunków zabudowy dla planowanych inwestycji w granicach terenu oznaczonego w załączniku graficznym, była wydawana decyzja o warunkach zabudowy. W 2016 r. wydanych zostało 71 decyzji, w 2017 r. – 79, a w 2018 r. – 57.

Przedmiotem decyzji ustalającej warunki zabudowy były m.in.: nowe budynki jednorodzinne (39 decyzji), nowe budynki mieszkalne wielorodzinne (6 decyzji) oraz inne budynki i budowle (70 decyzji). W pozostałych przypadkach decyzje dotyczyły rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, zmiany sposobu użytkowania oraz zmiany decyzji o warunkach zabudowy.

Urząd nie wydawał decyzji o warunkach zabudowy dla zespołów budynków wielorodzinnych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 58-90, 108-109)

Tryb postępowania w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie był przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego.

Do Urzędu nie wpływały skargi i wnioski w zakresie związanym z tematyką kontroli. Wnoszone odwołania rozpatrywane były w trybie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 93-94)

**1.2.** Analiza dokumentacji trzech postępowań dotyczących inwestycji polegających na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych, tj. dotyczących:

1) ustalenia warunków zabudowy działek o nr. ewid. 4238 przy Kościuszki 23 w Żyrardowie – przebudowy, nadbudowy i rozbudowy istniejącego budynku mieszkalnego wielorodzinnego (wydano decyzję o nr. 2/2016),
2) ustalenia warunków zabudowy działek o nr ewid. 2557, 2558, 2525/4 przy ul. Waryńskiego 42 i ul. Jasnej 1 w Żyrardowie – budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych (wydano decyzję o nr. 43/2016),
3) ustalenia warunków zabudowy działki o nr. ewid. 3557 przy ul. 11 listopada 8 w Żyrardowie – budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego (wydano decyzję o nr. 34/2017)

wykazała, że w każdym przypadku sporządzana była analiza funkcji oraz cech zagospodarowania terenu - na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia 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[10], w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu przestrzennym.

[10] Dz. U. Nr 164, poz. 1588

W decyzjach o warunkach zabudowy określono m.in. wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej wyrażoną w %, wysokość górnych krawędzi elewacji frontowej, geometrię dachu, a także minimalną wielkość powierzchni terenu biologicznie czynnej wyrażoną także w %.

W decyzji nr 2/2016 o warunkach zabudowy ustalono powierzchnię zabudowy do 50 % powierzchni działki budowlanej, wskaźnik powierzchni terenu biologicznie czynnego został określony na poziomie min. 10 % powierzchni działki budowlanej.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że wydana decyzja nr 2/2016 dotyczyła planowanej inwestycji polegającej na remoncie, nadbudowie i rozbudowie istniejącego budynku mieszkalnego wielorodzinnego (kamienica z pierzejową zabudową) i wymagała uzgodnienia z Miejskim Konserwatorem Zabytków[11]. Z przeprowadzonej analizy sąsiednich działek wynika, że znaczna część powierzchni terenu bez zabudowy nie pozostaje biologicznie czynna. Ze względu na istniejące zagospodarowanie oraz niefunkcjonalny kształt i małą powierzchnię działki, wyznaczono 10% powierzchni działki, jako terenu biologicznie czynnego. Jak wskazał Dyrektor Wydziału, nie byłaby zasadna odmowa wydania decyzji o warunkach zabudowy, a tym samym niewyrażenie zgody na rozbudowę umożliwiającą kształtowanie istniejącej pierzei ulicy, ze względu wielkość ww. wskaźnika.

Z kolei w decyzji nr. 43/2016 o warunkach zabudowy ustalono powierzchnię zabudowy do 48% powierzchni działek budowlanych nr ew. 2558, 2557, 2525/4, wskaźnik powierzchni terenu biologicznie czynnego na poziomie minimum 25% powierzchni działki budowlanej. Natomiast w decyzji nr 34/2017 o warunkach zabudowy ustalono powierzchnię zabudowy do 30% powierzchni działki budowlanej, zaś wskaźnik powierzchni terenu biologicznie czynnego na poziomie min. 35% powierzchni działki budowlanej.

Analizowane decyzje o warunkach zabudowy zawierały część tekstową oraz graficzną, a wyniki analizy funkcji oraz cech budowy i zagospodarowania terenu stanowiły załącznik do decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 110-162)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

# IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

[11] Budynek objęty decyzją wpisany do rejestru zabytków pod nr. rej. 1181(325)

# V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Warszawa, dnia 10 czerwca 2019 r.

| | |
|---|---|
| Jerzy Kęcik<br>Główny specjalista kontroli państwowej | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Warszawie<br>Dyrektor |
| …… | …… |