



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-003-02/2014
P/14/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/030 – Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Stefan Padzik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89355 z 11 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Siedlce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kudelski, Prezydent Miasta Siedlce od 25 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli, str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań związanych z zachowaniem ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności zgodne z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² oraz strategicznymi dokumentami planistycznymi dla Miasta Siedlce prowadzenie polityki przestrzennej m.in. poprzez przestrzeganie ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy oraz prawidłowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą dla Miasta Siedlce obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: Studium) uchwalone 24

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

² Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. Dalej: uopzp.

listopada 2005 r.³, a następnie czterokrotnie aktualizowane, w tym w okresie objętym kontrolą: 28 grudnia 2012 r. oraz 29 listopada 2013 r.⁴

(dowód: akta kontroli, str.76-97)

Do najważniejszych zadań Miasta określonych w Studium zaliczono m.in:

- poprawę dostępności komunikacyjnej Miasta poprzez modernizację połączeń drogowych z siecią dróg krajowych oraz planowaną autostradą i usprawnienie ruchu tranzytowego poprzez budowę tras pierścieniowych,
- wykreowanie w Siedlcach subregionalnego ośrodka sportu, turystyki i rekreacji poprzez budowę i modernizację infrastruktury dla celów turystycznych i rekreacyjnych oraz zagospodarowanie terenów nad zalewem siedleckim,
- usprawnienie układu drogowo-ulicznego poprzez: poprawę układu komunikacyjnego w Mieście poprzez budowę nowych ulic, przebudowę istniejących skrzyżowań, przebudowę istniejących ciągów komunikacyjnych; poprawę warunków jazdy rowerem poprzez tworzenie ciągów komunikacyjnych dla rowerów; zwiększenie ilości miejsc parkingowych,
- rozbudowa budownictwa mieszkaniowego osiągnięta poprzez budowę mieszkań w systemie budownictwa społecznego.

Zadania te odpowiadały celom określonym w przyjętej⁵ w 2007 r. Strategii Rozwoju Miasta Siedlce do roku 2015. Szczegółowość zapisów Strategii dotyczących kierunków rozwoju Miasta pozwalała na ich jednoznaczne określenie w Studium.

(dowód: akta kontroli, str. 45-75, 78-79)

Zmiany Studium dokonane w okresie objętym kontrolą poprzedzone zostały, przyjętą przez Radę Miasta⁶ „Analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Siedlce”, która wykazała, że zachodzi konieczność zmiany Studium polegającej na zmianie kierunków w przeznaczeniu obszarów rolnych wyłączonych spod zabudowy (rejon ul. Piaski Zamiejskie, Wintera, Dzieci Zamojszczyzny, Piaskowej) na funkcję dopuszczającą zabudowę, zmiany kierunków w przeznaczeniu obszaru rekreacyjno-sportowego wyłączonego spod zabudowy w rejonie ul. Warszawskiej na funkcje dopuszczające zabudowę oraz zmiany kierunków w przeznaczeniu obszaru leśnego w rejonie ul. 22 Pułku Piechoty na funkcję dopuszczającą zabudowę. Powyższe zmiany zostały uzgodnione z zarządem województwa mazowieckiego i Wojewodą Mazowieckim.

(dowód: akta kontroli, str.114-117, 125-126, 127-162)

Ze względu na zmianę niektórych uwarunkowań faktycznych i prawnych mających istotne znaczenie dla przestrzeni Miasta uznano, że Studium wymaga kolejnej aktualizacji. W związku z tym Rada Miasta Siedlce 26 kwietnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXX/567/2013 r. o przystąpieniu do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce dla obszaru obejmującego całe Miasto.

(dowód: akta kontroli, str. 98, 99)

W Studium określono obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i mieszanym (m.in. dworzec kolejowo-autobusowy, szkoły, sąd, ratusz miejski, centrum logistyczne transportu).

(dowód: akta kontroli, str. 91, 94-97)

³ Uchwała Rady Miasta Siedlce Nr XXXIX/620/2005

⁴ Uchwały Rady Miasta Siedlce Nr XXVI/509/2012 i Nr XXXVI/658/2013.

⁵ Uchwała Rady Miasta Siedlce Nr XXI/229/2007 z 30 listopada 2007 r.

⁶ Uchwała Rady Miasta Siedlce Nr LXII/880/2010 z 29 października 2010 r. w sprawie aktualności Studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie miasta Siedlce.

W trakcie procedury uchwalania zmian do Studium stosowano formy konsultacji z mieszkańcami określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie z dnia 3 października 2009 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁷. Projekty zmian Studium zostały wyłożone do wglądu publicznego, a także odbyły się dyskusje publiczne nad przyjętymi w nich rozwiązaniami. Co do zmian w Studium nie wpłynęły żadne uwagi.

(dowód: akta kontroli, str. 165-180, 461)

W Studium w sposób jednoznaczny (według legendy mapy) wyodrębniono poszczególne obszary Miasta w zakresie sposobu zagospodarowania, w tym: dotyczące zabudowy mieszkalnej, usługowej i handlowej, przemysłowej, produkcyjno-usługowej i technicznej, większe tereny koncentracji usług.

(dowód: akta kontroli, str.123,181)

Monitoring realizacji przyjętej w Studium polityki przestrzennej Miasta, w tym przestrzeganie ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) i decyzjach o warunkach zabudowy odbywał się na bieżąco w ramach prac Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Urzędu nad przygotowaniem projektów tych dokumentów, a także prac właściwej Powiatowej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

Zgodność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami przyjętymi w Studium była potwierdzana uchwałami Rady Miasta, a uchwały wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych, przedstawiane Wojewodzie Mazowieckiemu w celu oceny zgodności tych dokumentów z przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 7, 114-117)

1.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Miasta Siedlce

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 grudnia 2013 r., dla obszaru Miasta Siedlce obowiązywało 20 mpzp, z tego 9 sporządzonych w okresie objętym kontrolą, na które wydatkowano łącznie 274,7 tys. zł. Plany te były zgodne z ustaleniami Studium oraz sporządzone przez projektantów posiadających odpowiednie uprawnienia. Zgodnie z art. 31 ust.1 uopzp, w Urzędzie prowadzono rejestr mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę.

(dowód: akta kontroli, str.197-201, 322-326)

W okresie objętym kontrolą dokonano jednej zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁸ w rejonie ul.3-go Maja obejmującym obszar 25UO. Przyczyną zmiany była potrzeba rozszerzenia przeznaczenia terenu z usługami oświatowymi o możliwość zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług. Zmiana ta była zgodna z postanowieniami Studium.

(dowód: akta kontroli, str.197, 201, 207, 310-315)

Powierzchnia Miasta objęta mpzp wzrosła w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. z 358 ha do 1 226 ha, a jej udział w całkowitej powierzchni Miasta wzrósł odpowiednio z 11,2% do 38,5%. W powierzchni Miasta objętej mpzp zaplanowano:

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz.1235.

⁸ Uchwała Rady Miasta Siedlce Nr XXV/494/2012 z 23 listopada 2012 r.

- pod zabudowę mieszkaniową 176,0 ha (5,5% całkowitej powierzchni Miasta), w tym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną – 88,0 ha, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną – 88,0 ha,
- pod zabudowę usługową 257,0 ha (8,1%),
- pod zabudowę produkcyjną 170,0 ha (5,3%),
- pod zabudowę inną 234,0 ha (7,3 %).

(dowód: akta kontroli str.183, 197, 208)

W trakcie sporządzania jest 9 planów (obejmujących powierzchnię ok. 550 ha).

Nie wystąpiły przypadki partycypacji w kosztach sporządzania mpzp przez osoby trzecie.

(dowód: akta kontroli, str.183, 205-206)

W Studium wyznaczono 13 obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp. Do czasu zakończenia kontroli sporządzono mpzp dla 7 obszarów (jeden dla terenów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m², jeden dla terenów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości oraz pięć dla obszarów przestrzeni publicznej), a 6 kolejnych jest w trakcie sporządzania (jeden dla terenów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m², trzy dla terenów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, dwa dla terenów przestrzeni publicznej).

(dowód: akta kontroli, str. 344)

Aktualność mpzp była przedmiotem analiz i ocen Prezydenta Miasta Siedlce. Analiza taka została przeprowadzona m.in. w ramach opisanej w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego „Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Siedlce”. Na podstawie tego dokumentu Rada Miasta Siedlce podjęła uchwałę⁹ w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzono w niej, że dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wymagają uaktualnienia: plan dotyczący terenu budownictwa mieszkaniowo usługowego i strefy ekologicznej „Romanówka-Okrężna” oraz plan dotyczący „Osiedla Ułanów”. Pierwszy z tych planów wymaga uaktualnienia w zakresie obszaru zlokalizowanego w rejonie ulic : Monte Casino i Romanówka, wskazanego do scalenia i podziału nieruchomości w Studium. Drugi wymaga uaktualnienia w całości. Pozostałe mpzp zachowują aktualność.

(dowód: akta kontroli str.125,126)

Na podstawie szczegółowego badania trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (rejon „Południowej Dzielnicy Przemysłowej”, rejon ulicy 3-go Maja oraz rejon pn. „Stadler”) uchwalonych w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że Prezydent Miasta Siedlce przeprowadzał analizę zasadności przystąpienia do sporządzenia planów, określając stopień zgodności przewidywanych rozwiązań projektu planu z ustaleniami Studium. Rada Miasta Siedlce każdorazowo przed uchwaleniem mpzp stwierdzała, że projekt planu nie narusza ustaleń Studium.

Prezydent Miasta Siedlce ogłaszał w prasie lokalnej oraz poprzez obwieszczenia umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na tablicach ogłoszeń Urzędu informacje o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp i możliwości składania wniosków do projektu planu, wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i możliwości

⁹ Nr LXII/880/2010 z 29 października 2010 r.

składania uwagi, a także organizowane były dyskusje publiczne nad przyjętymi w projektach tych dokumentów rozwiązaniami.

W analizowanych trzech postępowaniach mieszkańcy nie składali uwag do uchwalonych mpzp.

(dowód: akta kontroli, str. 210-212, 250-254, 267-276, 283, 284)

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dopuszczają zabudowę usługową o łącznej powierzchni 257,0 ha oraz powierzchnię produkcyjną 170,0 ha.

W celu zwiększenia powierzchni przewidzianych pod inwestycje uchwalone zostały dwa mpzp dla terenów przemysłowych w rejonach: „Północnej Dzielnicy Przemysłowej” i „Południowej Dzielnicy Przemysłowej”.

W wyniku zbadania wykorzystania terenów obszaru objętego drugim z tych planów (o powierzchni zabudowy produkcyjnej 121,9 ha) stwierdzono, że według stanu na 31 grudnia 2013 r. wydano na tereny objęte tym planem ogółem 33 pozwolenia na budowę, w tym 29 dotyczących zadań inwestycyjnych – produkcyjnych, handlowo – usługowych, magazynowych.

(dowód: akta kontroli, str. 202-204, 208)

W okresie objętym kontrolą działała Powiatowa Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (dalej: Komisja) powołana przez Prezydenta Miasta Siedlce¹⁰. W latach 2011-2013 Komisja odbyła ogółem 14 posiedzeń, przedmiotem których było opiniowanie zmian Studium oraz mpzp. Opinie i uwagi Komisji były uwzględniane przy uchwalaniu przez Radę Miasta stosownych uchwał.

Obsługę administracyjno-biurową prac Komisji zapewniał Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Wydatki związane z działalnością Komisji pokrywane były z budżetu Miasta Siedlce.

(dowód: akta kontroli, str. 335-338, 342, 343)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano w Urzędzie kontroli wewnętrznych lub audytu dotyczących zagadnień związanych z zachowaniem ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych. Do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli, str. 338)

1.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W Urzędzie prowadzony był rejestr decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Rejestry prowadzono w formie papierowej, w układzie tabelarycznym. Zawierały one wszystkie dane wymagane wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹¹. Rejestry prowadzone były w sposób rzetelny, nie stwierdzono w nich skreśleń, pustych rubryk, powtórzeń numerów.

(dowód: akta kontroli, str. 368-373, 416-419)

W okresie objętym kontrolą inwestorzy złożyli łącznie 183 wnioski o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹². Wnioski dotyczyły inwestycji celu publicznego: liniowych, kubaturowych oraz drogowych. Były one składane

Opis stanu
faktycznego

¹⁰ Zarządzenie Nr 77/2011 Prezydenta Miasta Siedlce z dnia 11 marca 2011 r.

¹¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

¹² W roku 2011 złożono 75 wniosków, a w 2012 r. i 2013 r. po 54 wnioski.

przez inwestorów w odniesieniu do terenów nie objętych planami zagospodarowania przestrzennego.

W tym samym okresie Prezydent Miasta Siedlce wydał łącznie 174 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym w 2011 r. – 68, w 2012 r. - 55, a w 2013 r. - 51 decyzji. Inwestycje te dotyczyły budowy sieci elektroenergetycznych, gazociągów, remontów i przebudów dróg miejskich oraz budowy obiektów Szpitala Wojewódzkiego w Siedlcach oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Siedlcach.

(dowód: akta kontroli, str. 349-366)

Szczegółowemu badaniu została poddana dokumentacja 30 postępowań (po 10 z każdego roku objętego kontrolą), w wyniku których w latach 2011-2013 wydane zostały decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Stwierdzono, że:

- dokonywano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewidywano realizację inwestycji,
- decyzje określały warunki wymienione w art. 54 uopzp,
- decyzje zostały wydane zgodnie z kompetencjami organu prowadzącego, co do zasięgu i znaczenia,
- projekty decyzji zostały przygotowane przez uprawnionego urbanistę, zgodnie z wymogiem określonym w art. 50 ust. 4 uopzp,
- o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia, a także w lokalnej prasie,
- w przypadkach, w których było to wymagane, uzyskano uzgodnienia z właściwymi organami,
- inwestor, uczestnicy postępowania, właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których zlokalizowane miały być inwestycje celu publicznego zostali zawiadomieni o tym fakcie na piśmie w sposób przewidziany przepisami uopzp oraz ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 374-376, 377)

Prezydent Miasta Siedlce dokonywał uzgodnień w sprawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim. W okresie objętym kontrolą dokonano uzgodnień z marszałkiem województwa mazowieckiego dla sześciu takich decyzji. Uzgodnienia dotyczyły m.in. inwestycji Szpitala Wojewódzkiego w Siedlcach oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Siedlcach.

(dowód: akta kontroli, str.345-347)

W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło ogółem 486 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy¹⁴. W okresie tym Prezydent Miasta Siedlce wydał 482 decyzje o warunkach zabudowy: 284 dotyczyło zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 14 zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 184 zabudowy innej (dróg wewnętrznych, obiektów mieszkalno-usługowych, obiektów przemysłowo-magazynowych, garaży, itp.). Powierzchnia działek objęta tymi decyzjami wyniosła 102,2 ha.

(dowód: akta kontroli, str. 348, 378-415, 560)

Analiza dokumentacji 30 postępowań (po 10 z każdego roku objętego kontrolą), w wyniku których w okresie objętym kontrolą zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy wykazała, że:

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Dalej: Kpa.

¹⁴ W tym: w 2011 r. – 201 wniosków, w 2012 r. – 141 wniosków oraz w 2013 r. – 144 wnioski.

- w przypadkach, w których było to wymagane, uzyskano uzgodnienia z właściwymi organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 uopzp,
- decyzje były wydawane w sytuacji łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 uopzp; poprzez wydanie decyzji nie doprowadzono do utraty lub zmian istniejącej funkcjonalności terenu oraz wymagań społeczno-gospodarczych i środowiskowych,
- wobec wszystkich wnioskodawców zastosowano jednakowe wymogi dotyczące wydawania decyzji, nie stwierdzono przypadków stawiania dodatkowych wymagań, niewynikających z przepisów prawa lub uzgodnień,
- postępowania prowadzone były w terminach określonych w Kpa,
- nie wystąpiły przypadki zawieszania postępowania administracyjnego, oraz wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy,
- wydane decyzje nie zmieniały sposobu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli, str. 420-423)

W Studium wyznaczono trzy obszary obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² (oznaczone jako oOH-1 do oOH-3). Dla dwóch obszarów oOH-1 i oOH-3 uchwalono mpzp, dla trzeciego obszaru podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu. W okresie objętym kontrolą wybudowano jeden obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, która była zgodna z postanowieniami Studium.

(dowód: akta kontroli, str. 455)

Nie stwierdzono przypadków podejmowania rozstrzygnięć niezgodnych z określoną procedurą, dowolności postępowania, załatwiania spraw w niewłaściwej kolejności, czy też nieodpowiedniego dokumentowania postępowań.

(dowód: akta kontroli, str. 435)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

2. Prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

Wieloletni i roczne plany inwestycyjne Miasta Siedlce przewidywały wykonanie zadań inwestycyjnych, których charakter był zgodny z założeniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym:

- realizację przedsięwzięcia „Kompleksowe Przygotowanie Terenów Inwestycyjnych w Mieście Siedlce przy ul. Brzeskiej włączonych do Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej”,
- budowę Stadionu Miejskiego i budowę Parku Wodnego Siedlce,
- przebudowę ulicy Sokołowskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 436)

Bezpośrednią realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zajmowało się sześć osób zatrudnionych w Referacie Urbanistyki i Budownictwa Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Urzędu, w tym kierownik Referatu posiadająca upoważnienie Prezydenta do podpisywania decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 461)

Urząd prowadził rejestry wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Rejestry prowadzono w formie elektronicznej, zgodnie ze

wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁵. Rejestry zawierały wszystkie dane wymagane przepisami przywołanego rozporządzenia. Nie stwierdzono w nich skreśleń, pustych rubryk, powtórzeń numerów.

(dowód: akta kontroli, str.437-452)

W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęło 1 376 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym: w 2011 r. – 481, w 2012 r. – 457, a w 2013 r. – 438 wniosków. W tym samym okresie Prezydent Miasta Siedlce wydał 1 204 decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenia na budowę, w tym: w 2011 r. – 454, w 2012 r. – 416, a w 2013 r. – 334. Decyzje dotyczyły obszarów o łącznej powierzchni 203,1 ha.

(dowód: akta kontroli, str. 348)

Analiza dokumentacji 30 postępowań w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała, że postępowania prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶:

- wnioski o wydanie decyzji były kompletne i spełniały wymogi określone w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego,
- projekty budowlane sporządzone były zgodnie z wymogami art. 34 ust. 1-3 Prawa budowlanego i spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁷,
- wydanie pozwolenia na budowę było poprzedzone sprawdzeniem warunków określonych w art. 35 Prawa budowlanego, z uwzględnieniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami dotyczącymi planowania przestrzennego,
- inwestorzy uzyskali wymagane uzgodnienia, pozwolenia lub opinie innych organów,
- decyzje były wydawane w terminach nie przekraczających 65 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 456-459)

Nie stwierdzono przypadków podejmowania rozstrzygnięć niezgodnie z określoną procedurą, dowolności postępowania, nieodpowiedniego dokumentowania a także koncentrowania nadmiaru kompetencji w gestii jednego urzędnika.

(dowód: akta kontroli, str. 461)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Siedlce wydawał decyzje o pozwoleniu na budowę dla inwestycji celu publicznego:

- w 2011 r. – 63 decyzje w tym: 28 decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz 35 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- w 2012 r. – 73 decyzje w tym: 47 decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz 26 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- w 2013 r. – 68 decyzji w tym: 45 decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz 23 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

¹⁵ Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm. Do dnia 29 kwietnia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.)

Wydane decyzje dotyczyły budowy sieci: wodociagowych, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej, elektroenergetycznych, gazowych, budowy ulic, boisk, hali namiotowej nad kortem tenisowym, rozbudowy budynków oświatowych, budowy budynku Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii.

(dowód: akta kontroli, str. 453)

Od wydanych w okresie objętym kontrolą 1 204 decyzji inwestorzy wnieśli 43 odwołania. Wojewoda Mazowiecki uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia 17 zaskarżonych decyzji. Przyczynami uchylecia decyzji było m.in. nieustosunkowanie się organu do wniosku inwestora o zawieszenie postępowania, nieposiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością, wycofanie zgody na przeprowadzenie inwestycji, nieścisłości i braki formalne w projekcie budowlanym, kolizje projektowanych budynków z istniejącymi sieciami.

(dowód: akta kontroli, str. 460)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie pracownicy Urzędu nie sprawdzali zgodności realizowanych inwestycji z wydanymi pozwoleniami na budowę, nie przeprowadzali również wspólnych kontroli z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB) w tym zakresie. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Urzędu na etapie realizacji i zakończenia inwestycji kontrole przestrzegania przepisów prawa, w tym zgodność realizacji z postanowieniami pozwolenia na budowę prowadzi organ nadzoru budowlanego.

Urząd dysponował informacjami o zgodności zrealizowanych inwestycji z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę, na podstawie otrzymywanych od PINB decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 462-464, 566)

Z informacji uzyskanych z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Siedlcach wynika, że w latach 2011-2013 na terenie Miasta stwierdzono 23 przypadki realizacji inwestycji niezgodnie z założeniami zatwierdzonego projektu budowlanego. Po otrzymaniu tych danych Urząd każdorazowo wydawał decyzję uchylającą decyzję o pozwoleniu na budowę, na podstawie której realizowana była inwestycja.

(dowód: akta kontroli, str. 465-480, 488,489)

Inwestorzy występowali o zmiany i wydanie nowych decyzji o pozwoleniu na budowę w trakcie realizacji inwestycji. W okresie objętym kontrolą stwierdzono łącznie 37 takich przypadków: w 2011 r. – 22, w 2012 r. – 10, a w 2013 r. – 5. Wydane decyzje zamienne były zgodne z miejscowymi planami i decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli, str. 462)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie

Urząd posiadał informacje na temat uzyskiwania przez inwestorów pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Siedlcach przekazał do Urzędu ogółem 227 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (w 2011 r. – 93, w 2012 r. – 64, w 2013 r. – 70).

(dowód: akta kontroli, str. 488)

Badanie 30 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanych przez PINB w latach 2011-2013 wykazało, że decyzje były przekazywane do Prezydenta Miasta Siedlce niezwłocznie, tj. zgodnie z art. 59 ust. 6 Prawa budowlanego. W żadnej ze zbadanych decyzji PINB nie stwierdził istotnych odstępstw, potwierdzając zgodność wykonanych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym (5 przypadków), lub stwierdzając odstępstwa nieistotne (25 przypadków)¹⁸. Przekazywane do Urzędu decyzje o pozwoleniu na użytkowanie stanowiły informacje o zgodności realizowanych inwestycji na terenie Siedlec z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę.

Przed uzyskaniem z PINB decyzji o pozwoleniu na użytkowanie Urząd nie posiadał informacji o sposobie użytkowania obiektów, w tym informacji czy nie wystąpiły przypadki użytkowania obiektu bez pozwolenia, nie podejmował również działań w celu uzyskania takich informacji. Pracownicy Urzędu nie podejmowali, co do zasady, działań mających na celu kontrolę zgodności wydanych pozwoleń na użytkowanie z postanowieniami mpzp lub decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z decyzjami o pozwoleniu na budowę.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Urzędu podejmowanie powyższych działań nie należy do kompetencji organu architektoniczno-budowlanego, a wyłącznie – zgodnie z przepisami Prawa budowlanego – do kompetencji organu nadzoru budowlanego, tj. PINB.

Monitoring zagospodarowania przestrzennego polegał natomiast na każdorazowym sprawdzaniu przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zgodności projektu budowlanego z przepisami Prawa budowlanego, ustaleniami mpzp albo decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku braku mpzp.

(dowód: akta kontroli, str.462, 463, 491-493, 566-567)

Z informacji uzyskanych z PINB w Siedlcach wynika, że w latach 2011-2013, na terenie Miasta nie stwierdzono przypadków użytkowania obiektów budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie. Jednocześnie w tym samym okresie PINB przeprowadził 23 postępowania naprawcze (5 w 2011 r, 6 w 2012 r. i 12 w 2013 r.) na podstawie art. 50 i 51 Prawa budowlanego w związku z wprowadzeniem przez inwestorów zmian istotnych do projektów budowlanych. Działania PINB polegały one na wstrzymaniu robót budowlanych i nakazaniu opracowania projektu zamiennego. Po zatwierdzeniu projektów zamiennych udzielano pozwolenia na wznowienie robót.

PINB współpracował z organem architektoniczno-budowlanym¹⁹. Współpraca ta polegała głównie na wzajemnym przekazywaniu informacji dotyczących

¹⁸ Odstępstwa zostały przedstawione na rysunkach zamiennych podpisanych przez autorów projektów i dołączonych do akt spraw.

¹⁹ Prezydent Miasta Siedlce.

prowadzonych postępowań administracyjnych, wydanych pozwoleń na budowę lub przyjętych zgłoszeń robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli, str. 486-489)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Urząd uzyskiwał informacje dotyczące zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez inwestorów. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 70 takich zgłoszeń, w tym w 2011 r. – 22, w 2012 r. – 17, a w 2013 r. – 31. W 56 przypadkach zgłoszenia zostały przyjęte (zmiana sposobu użytkowania nie odbiegała od postanowień mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy), natomiast w 14 Urząd zgłosił sprzeciw, zgodnie z art. 71 ust. 5 Prawa budowlanego. Przyczynami sprzeciwu były: w czterech przypadkach brak zgłoszenia wykonania robót budowlanych, na które niezbędne jest pozwolenie na budowę, w trzech przypadkach brak prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w dwóch przypadkach brak uzgodnienia pod względem sanitarno- higienicznym, w dwóch przypadkach brak zapewnienia dostępu dla osób niepełnosprawnych, w dwóch przypadkach brak miejsc parkingowych i w jednym przypadku brak uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

(dowód: akta kontroli, str. 367, 463, 569)

Urząd nie podejmował działań mających na celu uzyskanie informacji o przypadkach zmiany sposobu użytkowania obiektów bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Urzędu wyjaśniła, że działania w zakresie uzyskiwania informacji o przypadkach zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie były podejmowane, gdyż nie wynikają wprost z żadnych przepisów Prawa budowlanego. Do takiego działania upoważniony jest natomiast organ nadzoru budowlanego, który może zażądać stosownych dokumentów oraz wejść na teren objęty inwestycją.

Z informacji uzyskanej od PINB wynika, że w okresie objętym kontrolą organ ten nie stwierdził przypadków zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części po otrzymaniu przez inwestora decyzji o pozwoleniu na jego użytkowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 463, 464, 486, 489, 567)

Urząd podejmował działania w celu uzyskania informacji o przypadkach, o których mowa w art. 59 uopzp, tj. zmianie zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W okresie objętym kontrolą stwierdzono jeden taki przypadek, Prezydent nakazał w drodze decyzji wstrzymanie użytkowania terenu²⁰.

(dowód: akta kontroli, str.463,464)

²⁰ Od decyzji strona wniosła odwołanie. Sprawa jest rozpatrywana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Przeprowadzone w dniu 20 marca 2014 r. oględziny 13 obiektów budowlanych znajdujących się na obszarze Miasta Siedlec w 12 przypadkach nie wykazały naruszenia ładu przestrzennego. W jednym przypadku, dotyczącym hali namiotowej posadowionej przy jednym z marketów dla celów magazynowych, Urząd wystąpił do PINB w Siedlcach z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli, w związku z podejrzeniem, iż obiekt został wzniesiony bez pozwolenia na budowę.
(dowód akta kontroli str. 533-543,552,562)

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

W ocenie NIK przeprowadzanie przez organ architektoniczno-budowlany okresowych oględzin terenów Miasta pozwoliłoby na identyfikowanie przypadków naruszenia ładu przestrzennego i podejmowanie stosownych działań w sytuacji stwierdzenia zagospodarowania terenu w sposób niezgodny z przepisami Prawa budowlanego, prawa miejscowego oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o monitorowanie terenu Miasta w celu ustalenia, czy jego zagospodarowanie odbywa się zgodnie z przepisami prawa budowlanego, prawa miejscowego oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, dnia maja 2014 r.

kontroler

M. M.

Doradca ekonomiczny

.....

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Warszawie

.....