



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD- 4101-002-01/2014
P/14/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@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 w Gdańsku
Kontroler	Stanisław Grzesiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88897 z 7 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1, 1a)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gdyni, Al. Marszałka Piłsudskiego 52/54, 81-382 Gdynia, (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Szczurek, Prezydent Miasta (dalej: „Prezydent Miasta”). (dowód: akta kontroli, str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ skontrolowaną działalność Urzędu, w zakresie zachowania ładu przestrzennego, poprzez określenie odpowiedniego zagospodarowania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają przede wszystkim właściwe:

- kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej z zachowaniem warunków określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej: „ustawa o planowaniu”);
- wydawanie decyzji związanych z zagospodarowaniem terenów i pozwoleń na budowę;
- postępowanie po otrzymaniu zgłoszeń o zamiarze zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu faktycznego

W obowiązującej od 2003 r. Strategii Rozwoju Gdyni³ (dalej: „Strategia”) zawarto trzy główne przedziały celów strategicznych (*przestrzeń, gdynianie, gospodarka*), wytyczając dla przedziału *przestrzeń* pięć celów strategicznych, tj.:

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.

- 1) rewitalizacja Śródmieścia Gdyni (podnoszenie jakości śródmiejskich ulic i budynków);
- 2) rozwój dzielnic (tworzenie nowych przestrzeni miejskich i racjonalne wykorzystanie istniejących terenów i zasobów mieszkaniowych);
- 3) usprawnienie funkcjonowania miejskiego systemu komunikacji (wielofunkcyjny rozwój dzielnic miasta);
- 4) wykorzystanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych Gdyni (zagospodarowanie terenów zielonych, sprzyjających rekreacji i czynnemu wypoczynkowi);
- 5) zarządzanie przestrzenią (prowadzenie spójnej i przejrzystej polityki przestrzennej miasta, nastawionej na przyciąganie nowych inwestycji)⁴.

Zapisy zawarte w Strategii znalazły odzwierciedlenie i zostały uszczegółowione w „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gdyni” (dalej: „Studium”), uchwalonym przez Radę Miasta Gdyni (dalej: „Rada Miasta”) w dniu 27 lutego 2008 r.⁵.

(dowód: akta kontroli, str.9)

Szczegółowość zapisów Studium pozwalała na jednoznaczne ustalenie wytycznych (dotyczących kierunków zagospodarowania) do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”).

(dowód: akta kontroli, str. 172,172a,173-180)

Studium było aktualizowane dwukrotnie, tj.:

- 1) w dniu 24 sierpnia 2011 r.⁶, Rada Miasta stwierdziła, że „wymaga aktualizacji w zakresie wskazania obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 KW”⁷.

(dowód akta kontroli, str. 10,12, 23-86)

- 2) w dniu 28 listopada 2012 r.⁸ Rada Miasta zdecydowała o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium. Zmiany obejmowały:

- aktualizację obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o pow. sprzedaży powyżej 2000 m²;
- rozszerzenie na teren Kamiennej Góry, Stoczni Nauta, rejonu ul. Władysława IV obszarów przestrzeni publicznych, dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp;
- aktualizację części dotyczącej ochrony dziedzictwa kulturowego;
- aktualizację kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym wybranego przebiegu Trasy Kaszubskiej i Obwodnicy Metropolitarnej z węzłem w Chwaszczynie;
- aktualizację programów węzłów integracyjnych/przesiadkowych transportu pasażerskiego;
- wskazanie alternatywnej linii przebiegu lekkiego środka transportu szynowego na obszarze Gdyni Zachód;

³ Opracowana przez Biuro Rozwoju Miasta, (obecnie aktualizację Strategii przygotowuje Wydział Projektów Rozwojowych Urzędu).

⁴ <http://przestrzengdyni.pl>

⁵ Uchwała Nr XVII/400/08 z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gdyni, opublikowana w Monitorze Rady Miasta Gdyni Nr 6 z dnia 7 marca 2008 r.

⁶ Uchwała Nr XI/189/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie aktualności studium i planów miejscowych w Gdyni, opublikowana w Monitorze Rady Miasta Gdyni Nr 19 z dnia 15 września 2011 r.

⁷ Obowiązek wskazania takich obszarów wprowadzony został ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu.

⁸ Uchwała nr XXV/522/12 z dnia 28.12. 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium.

- wskazanie ograniczeń wysokości zabudowy w strefach wokół lotniska Gdynia-Kosakowo;
- korektę części opracowania, dotyczącej obszarów zagrożonych powodzią i osuwaniem się mas ziemnych;
- zmianę ustaleń w zakresie zagospodarowania terenów Gdyni Zachód, w tym korekty układu drogowego i zmiany klasyfikacji technicznej niektórych dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 10, 12, 87-105)

Procedura aktualizacji została przeprowadzona w 2013 r. W Studium określono rodzaje inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym (inwestycje gminne i powiatowe) i ponadlokalnym (o znaczeniu metropolitalnym). Do inwestycji celu publicznego o znaczeniu:

- a) lokalnym należały inwestycje z zakresu: systemu transportowego, infrastruktury inżynierskiej i technicznej; infrastruktury społecznej i dotyczące ochrony środowiska;
- b) ponadlokalnym należały: inwestycje z zakresu transportu/układu drogowo-ulicznego (łącznie 13 zadań); komunikacji zbiorowej (siedem zadań); infrastruktury inżynierskiej i technicznej (zadanie: trójmiejska sieć światłowodowa); infrastruktury społecznej (osiem zadań); ochrony środowiska (dwa programy); produkcji i komercji (13 zadań).

W trakcie procedury przygotowania projektu zmiany Studium przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami, poprzez ogłoszenie i obwieszczenie (zawiadomienie publiczne) o możliwości składania wniosków. Zgłoszone wnioski zostały rozpatrzone przez Prezydenta Miasta. Projekt Studium wyłożono następnie do publicznego wglądu⁹ i ogłoszono o możliwości składania uwag (wpłynęło 13 uwag). W trakcie wyłożenia projektu Studium została zorganizowana dyskusja publiczna, a zgłoszone uwagi zostały rozpatrzone przez Prezydenta Miasta, a te których nie uwzględniono – przez Radę Miasta. Dodatkowo po przystąpieniu do sporządzania i wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany Studium zawiadomiono rady dzielnic. Zawiadomienia i projekt zmiany były także dostępne na stronie internetowej Miasta Gdyni.

W Studium jednoznacznie określono sposób zagospodarowania poszczególnych obszarów, przede wszystkim w zakresie: zabudowy mieszkalnej, w tym jednorodzinnej oraz innej – np. przemysłowa, usługowa, handlowa.

Monitorowanie realizacji przyjętej w Studium polityki przestrzennej gminy odbywało się poprzez uchwalanie mpzp zgodnych ze Studium i działaniami w zakresie gospodarowania nieruchomościami oraz działaniami projektowymi i inwestycyjnymi, ponadto na bieżącej kontroli zgodności podejmowanych działań z ustaleniami Studium, w tym sprawdzaniu zgodności z ustaleniami Studium projektów mpzp zgodnie z art. 14 ust. 5 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu, a także okresowej analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 10, 12-13, 106-115)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

1.2.1. Na dzień 1 stycznia 2011 r. powierzchnia Gminy objęta mpzp wynosiła 2.634,61 ha, co stanowiło 19,50% całkowitej powierzchni Gminy (13.514 ha). W dniu

Opis stanu
faktycznego

⁹ W okresie od 28.11.2013 r. do 09.12.2013 r.

31 grudnia 2011 r. i 2012 r. oraz 2013 r. ww. planami objęta była już powierzchnia odpowiednio: 2.808,49 ha, 3.363,66 ha i 3.577,65 ha, co stanowiło 20,78% i 24,89% oraz 26,47% pokrycia powierzchni Gminy¹⁰.

W powierzchni zabudowy ujętych w mpzp przeważała zabudowa mieszkaniowa [od 745,59 ha (5,52% – wg stanu na 01.01.2011 r. do 854,81 ha (6,33% – na 31.12.2013 r.)] i inna – komunikacja, infrastruktura techniczna [od 519,02 ha (3,84%) do 760,13 ha (5,62%)] oraz zabudowa usługowa [od 334,60 ha (2,48%) do 507,12 ha (3,75%)] i produkcyjna [od 279,27 ha (2,07%) do 316,18 ha (2,34%)].

(dowód: akta kontroli, str. 9a,121)

W badanym okresie Rada Miasta dwunastokrotnie wprowadzała zmiany istniejących mpzp. Wynikało to m.in. z potrzeby zmiany fragmentów przyległych mpzp zapewniających spójność układu drogowego i w zakresie zagospodarowania sąsiedztwa planowanej drogi głównej „Obwodowej Północnej” oraz zmiany fragmentów przyległych mpzp zapewniających spójność obu dokumentów, a zwłaszcza zgodność planowanej budowy zbiornika retencyjnego „Zielenisz” z planowanym odtworzeniem koryta Potoku Wiczlińskiego.

Zmianom podlegało 12 mpzp o łącznej powierzchni 70,97 ha. W ramach tej powierzchni zmianom ulegały całe mpzp bądź ich fragmenty. Udział wprowadzonych zmian w łącznej powierzchni wyniósł 91,69% (65,07 ha/70,97 ha), natomiast 0,48% (65,07 ha/13.514 ha) w stosunku do całej powierzchni gminy.

(dowód: akta kontroli, str.122-126)

W trakcie przygotowania projektów mpzp prowadzono konsultacje z mieszkańcami, poprzez ogłaszanie i obwieszczenie o możliwości składania wniosków (zgłoszone wnioski rozpatrywał Prezydent Miasta), wyłożenie do publicznego wglądu projektu mpzp (w trakcie wyłożenia zorganizowano dyskusję publiczną). O przystąpieniu do sporządzania i wyłożeniu do publicznego wglądu projektu mpzp zawiadamiane były ponadto rady dzielnic, a zawiadomienia i projekt mpzp były dostępne na stronie internetowej Miasta Gdyni.

(dowód: akta kontroli, str.10,13,797-899)

W latach 2011-2013 do uchwalonych mpzp wpłynęło 13 wezwań do usunięcia naruszenia prawa. Do dnia zakończenia kontroli (31.03.2014 r.):

- dwa wezwania zostały uwzględnione;
- osiem zostało oddalonych;
- w trzech sprawach postępowania były w toku (stan na 31.12.2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 10,13-16)

1.2.2. Obszar Gminy nieobjęty mpzp wynosił 9.936,35 ha. Według stanu na dzień 31.12.2013 r. w trakcie sporządzania było 20 mpzp o łącznej powierzchni 865,69 ha, co stanowiło 6,41% powierzchni Miasta. Znaczną część obszaru administracyjnego Gdyni, wg wyjaśnienia Dyrektora Biura Planowania Przestrzennego Miasta Gdyni¹¹ (dalej: „Biuro Planowania”), stanowią: lasy – 46 %, tereny zamknięte – około 10%, dla których nie sporządza się planów miejscowych, a około 5-15 % grunty rolne i tereny zielone nieprzewidywane do urbanizacji w perspektywie 10-15 lat. Tereny zabudowy mieszkaniowej, przemysłowej i komunikacyjne stanowią obecnie około 24% obszaru miasta. Nieobjęcie wszystkich, wskazanych w Studium, obszarów, dla których Miasto zamierza sporządzić mpzp wynikało z ograniczonych możliwości przerobowych Biura Planowania, które opracowywało projekty planów.

(dowód: akta kontroli, str.172 - 173)

¹⁰ W latach 2011-2013 Rada Miasta Gdyni uchwaliła 22 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

¹¹ Jednostka budżetowa utworzona na podstawie uchwały Rady Miasta Gdyni nr VI/131/07 z 28 marca 2007 r.

W latach 2011-2013 nie występowały przypadki ponoszenia lub partycypacji w kosztach sporządzenia mpzp przez osoby trzecie. Koszty sporządzenia mpzp ponoszone były przez Biuro Planowania, do obowiązków którego należy wykonywanie prac studialnych i projektowych w zakresie planowania przestrzennego Miasta Gdyni.

(dowód: akta kontroli, str.10,16-17)

W Biurze Planowania prowadzono rejestr mpzp oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, co spełniało wymogi art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu. Według rejestru, w 2011 r. złożono 38 wniosków o sporządzenie lub zmianę planu, (14 dotyczyło zmiany przeznaczenia terenu, w tym 12 zmiany przeznaczenia terenu na cele zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej, jeden wniosek – zmiany przeznaczenia na cele usługowe, jeden wniosek zmiany przeznaczenia na cele komunikacji), z czego 23 zostały rozpatrzone pozytywnie, a 15 – negatywnie.

W 2012 r. złożono 36 wniosków (20 dotyczyło zmiany przeznaczenia terenu, w tym 13 – zmiany przeznaczenia terenu na cele zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej, trzy wnioski – zmiany przeznaczenia na cele usługowe), z czego 19 zostało rozpatrzonych pozytywnie, a 17 negatywnie.

W 2013 r. złożono 34 wnioski o sporządzenie lub zmianę mpzp (20 dotyczyło zmiany przeznaczenia terenu, w tym 16 zmiany przeznaczenia terenu na cele zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej, dwa – zmiany przeznaczenia na cele usługowe, dwa – zmiany przeznaczenia na cele komunikacji i infrastruktury).

Głównymi przyczynami negatywnego rozpatrzenia części wniosków było niezachowanie wymogów ochrony przyrody i utrzymania terenów zieleni, niezgodność wnioskowanych parametrów z charakterem otaczającego zagospodarowania lub brak uzasadnienia dla przeprowadzania procedury zmiany w sytuacji, gdy ustalenia mpzp pozwalają na właściwe zagospodarowanie działki.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że nie posiada informacji dotyczących okresu nabycia bądź rozpoczęcia władania terenem, którego dotyczy wniosek, za wyjątkiem sytuacji gdy sam wnioskodawca podaje takie informacje we wniosku. Wnioskodawcami są zwykle długoletni właściciele/użytkownicy wieczyści gruntów, którzy zamierzają je sprzedać lub potencjalni nabywcy – przyszli inwestorzy, którzy zamierzają je kupić pod warunkiem, że będą mogli zrealizować zamierzone inwestycje. Wnioski dotyczyły zarówno pojedynczych działek jak i większych obszarów.

(dowód: akta kontroli, str.10,17,127-147,147a-b,163,168-169)

1.2.3. Prezydent Miasta dokonał w dniach 17 grudnia 2008 r. i 24 sierpnia 2011 r. analizy¹² zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ocenił postępy w opracowaniu mpzp i programu ich sporządzania w nawiązaniu do Studium, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu. Wyniki ocen i analiz zostały przekazane do zaopiniowania Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej¹³, a także pod obrady Rady Miasta (przynajmniej raz w czasie kadencji), stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu.

Strategia Rozwoju Gminy nie zawiera gminnych planów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 10,17,181-184)

1.2.4. W mpzp nie zostały określone konkretne zadania inwestycyjne, natomiast określono przeznaczenie terenów oraz zasady ich zabudowy i zagospodarowania. Ze względu na istniejące uwarunkowania przestrzenne brak było możliwości

¹² Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gdyni obejmowała (z sierpnia 2011 r.) okres II poł. 2008- I poł. 2011 oraz stan opracowań i program prac planistycznych na lata 2011-2014.

¹³ W badanym okresie funkcjonowały dwie takie Komisje, powołane w dniu 12 stycznia 2010 r. i w dniu 28 lutego 2012 r.).

lokalizowania w Gdyni dużych inwestycji przemysłowych. Tereny portowo-przemysłowe są ściśle zdefiniowane istniejącym zagospodarowaniem i w olbrzymiej większości zagospodarowane. Istnieją natomiast i są wykorzystywane możliwości przekształceń i intensyfikacji zagospodarowania na tych terenach. Większość terenów przemysłowo-portowych posiada mpzp, na pozostałych możliwe jest inwestowanie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Wyznaczone w planach miejscowych nowe tereny na cele mieszkaniowe i usługowe odpowiadają zapotrzebowaniu w okresie co najmniej 10-15 lat. Wskazywanie w planach miejscowych zbyt dużych, w stosunku do potrzeb inwestycyjnych, obszarów pod zabudowę mieszkaniową może rodzić niekorzystne zjawisko rozproszenia nowej zabudowy. Rozproszenie powoduje konieczność kosztownej realizacji układów infrastruktury, które nie są w pełni obciążone i wykorzystane, lub do powstawania substandardowych obszarów zabudowy – bez urządzonych ulic dojazdowych, a nawet bez podstawowych urządzeń sieciowych infrastruktury technicznej.

W celu zwiększenia powierzchni terenów pod nowe inwestycje Biuro Planowania opracowywało sukcesywnie projekty mpzp lub ich zmian, głównie w celu wykorzystania terenów jeszcze niezabudowanych lub przekształcanych (tereny poportowe, poprzemysłowe, dawne ogrody działkowe, dawne tereny zamknięte) w obrębie istniejącego zainwestowania. Na terenie Gdyni istnieje siedem głównych terenów poprzemysłowych, dla których obowiązują mpzp, lub dla których trwają prace planistyczne:

1) Tereny po Przedsiębiorstwie Połowów Dalekomorskich „Dalmor” (Molo Rybackie)

Powierzchnia terenów ok. 19 ha; obowiązuje mpzp części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, uchwalony w 2010 r., zmieniony w 2012 r. Na jego podstawie możliwa jest realizacja kompleksu biurowo-mieszkalnego, uzupełnionego o zabudowę handlowo-usługową, park miejski, nowa marina żeglarska. Na zakończeniu moła może powstać ogólnodostępny park miejski oraz reprezentacyjne usługi publiczne kulturalno-muzealno-wystawiennicze (muzeum żeglarstwa) wraz z usługami towarzyszącymi.

2) Tereny po Stoczni Remontowej „Nauta” w rejonie ul. Waszyngtona

Powierzchnia terenów ok. 10 ha; tereny objęte projektem mpzp części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejon ulic Węglowej i Waszyngtona, prace planistyczne są w ostatniej fazie, tj. przygotowania planu do uchwalenia. Planowana jest przede wszystkim zabudowa biurowo-handlowo-usługowa, uzupełniona o funkcję mieszkaniową. Tereny położone wzdłuż nabrzeży będą posiadać charakter ogólnodostępnych bulwarów, z możliwością realizacji w ich sąsiedztwie usług turystyki morskiej z usługami towarzyszącymi.

3) Tereny tzw. Międzytorza, położony na północ od ul. Jana z Kolna

Powierzchnia terenów ok. 30 ha; część terenów o powierzchni ok. 8 ha obejmująca planowaną ul. Nową Węglową oraz wschodni fragment terenu objęta jest obowiązującym mpzp części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejon ulic Portowej, J. Waszyngtona i projektowanej Nowej Węglowej, uchwalonym w 2013 r., pozostała część terenów objęta jest projektem mpzp części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejon ulic Jana z Kolna i projektowanej Nowej Węglowej, dla którego trwają prace planistyczne. Współwnioskodawcą trwającego obecnie opracowania planistycznego jest PKP S.A, który jest właścicielem znacznej części obszaru objętego planem. Do opracowania planu przystąpiono pod koniec 2012 r. Na terenach o łącznej powierzchni ponad 15 ha będzie możliwa realizacja zabudowy biurowo-handlowo-usługowej, uzupełnionej o funkcję mieszkaniową. W rejonie dworca Gdynia Główna planowany jest duży ośrodek handlowo-usługowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

4) Tereny po dawnej Stoczni Gdynia

Powierzchnia terenów ponad 96 ha; obowiązuje mpzp byłej Stoczni Gdynia, uchwalony pod koniec 2012 r. W związku z objęciem tego terenu przez Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną (dalej: „PSSE”), która jest właścicielem ok. 9 ha terenów po byłej stoczni, na wniosek PSSE w 2011 r. przystąpiono do opracowania planu miejscowego. Na zlecenie PSSE opracowane zostały: wielobranżowa koncepcja zagospodarowania terenu po Stoczni Gdynia oraz wielobranżowe opracowanie „Budowa uzbrojenia terenu i infrastruktury drogowej dla obszaru po Stoczni Gdynia S.A.”, które stanowiły materiał wyjściowy dla opracowywanego mpzp. Na jego podstawie możliwa jest realizacja zabudowy usługowo-przemysłowo-portowej oraz poprawa dostępności komunikacyjnej terenu poprzez realizację publicznej drogi lokalnej, tzw. ul. Przelotowej, łączącej w przyszłości teren byłej stoczni z ul. Wiśniewskiego stanowiącą element podstawowego układu komunikacyjnego miasta. W ramach pierwszego etapu rewitalizacji terenów postoczniovych zmodernizowano m.in. najwyższy biurowiec byłej stoczni tzw. „Akwarium” oraz wymieniono 40-letnią infrastrukturę wodociągową, kanalizacyjną, ciepłą, elektryczną i telekomunikacyjną. PSSE na terenach postoczniovych modernizuje też drogi.

5) Teren po dawnych Zakładach Mięsnych w Gdyni Pogórze przy ul. Unruga

Powierzchnia terenu ponad 7 ha; obowiązuje mpzp części dzielnic Pogórze i Obłuże w Gdyni, rejon ulic Adm. J. Urunga i Plk. S. Dąbka, uchwalony pod koniec 2010 r. Na jego podstawie możliwa jest realizacja zabudowy usługowo-mieszkaniowej oraz układ dróg obsługujących zabudowę. W południowo-wschodniej części terenu, w rejonie lokalizacji planowanego przystanku Pomorskiej Kolei Metropolitalnej możliwa jest realizacja zespołu handlowo-usługowego oraz funkcje związane z obsługą przystanku PKM.

6) Teren dawnego Polam-Rem S.A. w Babich Dołach

Powierzchnia terenu ponad 2 ha; obowiązuje mpzp części dzielnic Babie Doły, Obłuże i Oksywie w Gdyni, rejon ulic Zielonej i A. Dickmana, uchwalony pod koniec 2012 r. Na terenie możliwa jest realizacja zabudowy usług kultury, zdrowia, turystyki. W związku z tym, że teren stanowi element zespołu dworsko – folwarcznego „Nowe Obłuże” objętego ochroną konserwatorską, plan miejscowy obliguje do sporządzenia projektu rewaloryzacji całego zespołu.

7) Tereny dawnego „Polifarbu” w Wielkim Kacku

Powierzchnia terenów ok. 37 ha; obowiązuje mpzp części dzielnicy Wielki Kack w Gdyni, obszar dawnego „Polifarbu”, uchwalony w 2002 r., zmieniony w 2007 r. Na jego podstawie na terenie możliwa jest realizacja zabudowy produkcyjno-usługowo-składowej wraz z układem komunikacyjnym niezbędnym do obsługi terenu.

(dowód: akta kontroli, str. 163, 165-167)

1.2.5. W Gminie działała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (dalej: „Komisja”) w składzie ośmiu osób (do 19.03.2012 r.), a następnie dziewięciu (od 20.03.2012 r. do 31.12.2013 r.)¹⁴. Komisja składała się z osób o przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego i wykształceniu specjalistycznym. Zasady działania Komisji określał Regulamin Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Lokal do obrad oraz obsługę biurową zapewniało Biuro Planowania, w którego budżecie uwzględnione zostały wydatki związane z działalnością Komisji (w dziale 710 „Działalność usługowa”,

¹⁴ Dwie osoby - z Północnej Okręgowej Izby Urbanistów, jedna - z Pomorskiej Okręgowej Izby Architektów, jedna - z Towarzystwa Urbanistów Polskich, Oddział w Gdańsku, jedna - z Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, Oddział w Gdańsku, jedna - z Pomorskiej Okręgowej Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, i trzy inne.

rozdziale 71004 „Plany zagospodarowania przestrzennego” § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”).

Komisja w latach 2010-2013 wydała opinie do procedowanych na bieżąco projektów mpzp oraz do projektu zmiany Studium. W latach 2010-11 odbyło się 10 posiedzeń, w wyniku których przyjęto 17 opinii i rekomendacji do sporządzanych projektów mpzp. W latach 2012-2013 odbyło się 15 posiedzeń, w efekcie których przyjęto 23 opinie i rekomendacje, w tym do sporządzanych projektów mpzp, zmiany Studium oraz w sprawie wniosku o zmianę obowiązującego miejscowego planu. W opiniach Komisja formułowała kilkakrotnie wnioski o przeprowadzenie dodatkowych analiz i studiów dotyczących rozpatrywanych zagadnień.

(dowód: akta kontroli, str. 10, 17-18, 150-162)

1.2.6. Kontrola wewnętrzna w Biurze Planowania¹⁵ wykonywana była na bieżąco przez jego pracowników i obejmowała stan realizacji poszczególnych zadań m.in. ilość uchwalonych i opracowywanych planów. Natomiast kontrole Komisji Rady Miasta dotyczyły stopnia wykonania planu finansowego jednostki w poszczególnych latach tzn. poziom i kierunki wykorzystania środków budżetowych w związku z realizacją poszczególnych zadań wyznaczonych dla Biura Planowania.

Innych kontroli w Biurze Planowania nie przeprowadzano w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 18-19, 181-252)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym (ogółem 137, z tego: 51 – w 2011 r.; 46 – w 2012 r. i 40 – w 2013 r. wydawane były zgodnie z kompetencjami gminnego organu samorządu terytorialnego. W ww. decyzjach prawidłowo ustalono warunki lokalizacji i budowy gminnych oraz powiatowych urządzeń infrastruktury technicznej i zgodnie z art. 54 ustawy o planowaniu, zasady zagospodarowania terenu inwestycji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 253-300)

Projekty ww. decyzji, stosownie do art. 50 ust. 4 ww. ustawy, przygotowywane były przez osoby posiadające wymagane uprawnienia i aktualny wpis na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.

(dowód: akta kontroli, str. 278-279)

Biuro Planowania prowadziło rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym, które odpowiadały wymogom określonym rozporządzeniem 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 publicznego¹⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 253-273)

1.3.2. Zbadane trzy decyzje o warunkach lokalizacji inwestycji celu publicznego wykazały, że strony zawiadamiano o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji tych inwestycji oraz o wydawanych postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony w drodze obwieszczenia, a także w sposób

¹⁵ Prowadzona w oparciu o rozdział V §§ 29 – 31 regulaminu organizacyjnego Biura Planowania, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora Biura nr 1/2007 z dnia 1 lipca 2007 r. oraz zmienionym zarządzeniem nr 1/2013 z dnia 25 lutego 2013 r.

¹⁶ Dz. U z 2004 r. Nr 130, poz. 1385

zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu). Natomiast inwestor oraz właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, na których lokalizowane były inwestycje celu publicznego zawiadamiani byli na piśmie. Uzgodnienia dokonywane były z zachowaniem procedury określonej w k.p.a.¹⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 301-312)

Ponadto w trakcie postępowania związanego z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonywano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy (art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu). Z przeprowadzonej analizy sporządzano każdorazowo dokument pn. „Analiza przeprowadzona w ramach postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego” zawierający poza opisem inwestycji, dane m.in. o: rodzaju zabudowy, funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu, wynikach analizy stanu faktycznego i prawnego terenu, wynikach analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych. W analizach zawarto wytyczne i informacje m.in. o: ewentualnym przystąpieniu do sporządzenia mpzp, stronach postępowania, koniecznych uzgodnieniach projektu budowlanego, warunkach i wymaganiach ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochronie środowiska, wymaganiach dotyczących ochrony interesów osób trzecich.

(dowód: akta kontroli, str. 283-288, 299-300)

W badanym okresie wystąpiło pięć przypadków odwołań od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym, w tym dwa postępowania zostały umorzone, a trzy odwołania były (według stanu na dzień 31.03.2014 r.) rozpatrywane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli, str. 313-392)

Prezydent Miasta wydał skontrolowane decyzje w terminie określonym w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Pomorski nie wymierzył kar pieniężnych za niewydanie decyzji w sprawie lokalizacji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 163, 169)

W badanych latach inwestorzy nie składali wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli, str. 393-431)

1.3.3. W latach 2011-2013 inwestorzy złożyli 1.532 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (dalej: decyzja „wz”), odpowiednio: 548; 498 i 486. Łączna liczba wydanych decyzji wz wyniosła 1.228, w tym: 418 – w 2011 r. i 422 – w 2012 r. oraz 379 – w 2013 r. Wielkość powierzchni działek objętych ww. decyzjami wyniosła 285,74 ha, w tym odpowiednio: 52,1 – w 2011 r.; 44,7 ha – w 2012 r. oraz 141,7 ha – w 2013 r.

Analiza 30 decyzji wz (po 10 z każdego roku w okresie objętym kontrolą) wykazała, że zawierały one uzgodnienia z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu. Spełniały one także wymogi określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu poprzez łączne spełnienie warunków „dobrego sąsiedztwa”, wymaganego dostępu do drogi publicznej i właściwego uzbrojenia terenu. Postępowania w tych sprawach prowadzone były zgodnie z k.p.a.

(dowód: akta kontroli, str. 432-509)

Dyrektor Biura Planowania – odnosząc się do obszarów, gdzie wydane zostały decyzje wz kształtujące zabudowę terenu w sposób określony w art. 61 ust. 1 ustawy

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)

o planowaniu – stwierdził, że analiza liczby wydanych decyzji nie daje jednoznacznego obrazu aktywności inwestycyjnej na danym obszarze miasta, ponieważ decyzje te mają różny „ciężar gatunkowy”. Jednostkowa decyzja może dotyczyć przyłącza gazowego do domu jednorodzinnego lub adaptacji poddasza albo też ważnego węzła drogowego lub centrum handlowego. Przestrzenne rozmieszczenie decyzji wydanych w latach 2011-2013 wg ich liczby oraz rodzajów inwestycji będzie brane pod uwagę przy sporządzaniu w II połowie 2014 r. programu prac planistycznych na kolejne lata, tak jak to miało miejsce przy sporządzaniu programu prac planistycznych na lata 2011-2014, kiedy analizowane były decyzje wydane od 01.07.2008 r. do 30.06.2011 r.

W dwóch przypadkach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o planowaniu postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy zostało zawieszone (realizacja inwestycji mogła stwarzać zagrożenie dla ładu przestrzennego). Sytuacje takie miały miejsce w odniesieniu do:

- części dzielnic Pustki Cisowskie-Demptowo i Chwarzno-Wiczlino w Gdyni, rejon osady leśnej Marszewo oraz Leśnego Ogrodu Botanicznego Marszewo;
- części dzielnicy Witomino-Radiostacja w Gdyni, terenu położonego na północ od ulic Rolniczej i Chwarznieńskiej.

W związku z tym, że zagospodarowanie tych terenów oraz terenów sąsiednich, wymagało szerokich analiz w zakresie rozwoju układu drogowego, ustalenia właściwego przeznaczenia terenów i warunków ich zagospodarowania, z uwzględnieniem wszystkich uwarunkowań, w tym przyrodniczych, zasadnym okazało się przystąpienie do sporządzania mpzp dla ww. obszarów (Uchwały Nr: XXXVI/758/13 i Nr XXXVI/774/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 listopada 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 172-174)

Projekty decyzji wz, stosownie do art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu, przygotowane zostały przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.

(dowód: akta kontroli, str. 276-277)

We wnioskach o wydanie decyzji wz wnioskodawcy nie stawiali żadnych dodatkowych wymagań warunkujących wydanie decyzji wz.

(dowód: akta kontroli, str. 435, 530)

W kontrolowanych latach wydanych zostało 101 odmownych decyzji wz z uwagi na brak łącznego spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Spośród tych decyzji 35 zostało zaskarżonych, z czego osiem zostało przez SKO w Gdańsku utrzymanych w mocy, 17 uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia, dziewięć było w trakcie rozpoznawania, a w jednym przypadku nastąpiło uchybienie terminu do odwołania.

(dowód: akta kontroli, str. 565-575)

W okresie objętym kontrolą wydano łącznie pięć decyzji o pozwoleniu na budowę dla obiektów handlowych o pow. do 2000 m² na podstawie decyzji wz.

(dowód: akta kontroli, str. 435, 530, 776-796)

W latach 2011-2013 wydano dziewięć decyzji o wygaśnięciu decyzji wz oraz cztery dotyczące zmiany sposobu zagospodarowania poprzez wydanie nowej decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 435, 510-564)

Dyrektor Biura Planowania wyjaśnił, że w latach 2011-2013 nie wydano decyzji stwierdzających wygaśnięcie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w związku z art. 65 ustawy o planowaniu w przypadkach, gdy inny wnioskodawca

uzyskał pozwolenie na budowę bądź dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Ponadto stwierdził, że Biuro Planowania w celu zapewnienia zgodności wydawanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z ustaleniami przygotowywanych mpzp podejmowało następujące działania:

- w przypadku podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp, każdorazowo ustalane jest zestawienie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego wydanych dla terenów znajdujących się w granicach sporządzanego planu miejscowego (do lutego 2013 roku zestawienie wydanych decyzji przekazywał Wydział Urbanistyki);
- jeśli wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczył terenu w granicach obszaru, dla którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego i zachodzą przesłanki wskazujące, że decyzja będzie niezgodna z projektem mpzp, postępowanie w sprawie wydania decyzji jest zawieszane na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o planowaniu (do lutego 2013 r. Wydział Urbanistyki informował Biuro Planowania o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego i jeśli zachodziły ww. przesłanki postępowanie w sprawie wydania decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego było zawieszane).

(dowód: akta kontroli, str. 164,169)

W badanym okresie rejestr wydanych decyzji wz odpowiadał wymogom określonym rozporządzeniem 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 publicznego¹⁸ (rejestr zawierał wszystkie elementy określone w rozporządzeniu, nie zawierał skreśleń, poprawek oraz niewypełnionych rubryk).

(dowód: akta kontroli, str. 900-908)

Nadzór nad wydawaniem decyzji wz sprawowało pięć osób, a decyzji o lokalizacji celu publicznego – dwie osoby¹⁹. Nie stwierdzono przypadków rozstrzygnięcia niezgodnego z obowiązującą procedurą; sprawy załatwiano we właściwej kolejności i dokumentowano w formie pisemnej.

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 276-279)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie przez Urząd ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gdynia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w zbadanych decyzjach: o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy dla innych inwestycji.

¹⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

¹⁹ Zatrudnione w Wydziale Architektoniczno-Budowlanym i Wydziale Urbanistyki oraz Biurze Planowania Przestrzennego Miasta Gdyni.

2. Prawdliwość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

Plany inwestycyjne gminy ujęte były w Wieloletniej Prognozie Finansowej dla Miasta Gdyni na lata 2011-2022²⁰. Planowane zadania inwestycyjne przedkładał do opracowania budżetu na dany rok, stosownie do wytycznych zawartych w pismach okólnych Prezydenta Miasta były znacząco zawansowane (prace projektowe zostały rozpoczęte co najmniej z rocznym lub większym wyprzedzeniem). Na tym etapie nie była sporządzana ocena zgodności tych materiałów z założeniami mpzp, gdyż nie wymagała tego procedura w sprawie ustalania zasad i terminów sporządzania projektów planów finansowych. Inwestycje nie były planowane w związku z potrzebami konkretnych inwestorów.

(dowód: akta kontroli, str. 576-688)

W latach 2011-2013 inwestorzy złożyli 3.820 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (odpowiednio: 1.278, 1.214 i 1.310) oraz 18 – w sprawie realizacji inwestycji drogowej (odpowiednio: sześć, cztery i osiem). Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wyniosła 2.767, w tym: 887 – w 2011 r. i 957 – w 2012 r. oraz 907 – w 2013 r. oraz 16 zezwoleń na realizację inwestycji drogowej, w tym: sześć – w 2011r., trzy – w 2012r. i siedem – w 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 432-433)

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 decyzji o pozwoleniu na budowę (po 10 z każdego roku w okresie objętym kontrolą) wykazała, że wnioski inwestorów: były kompletne, zawierały aktualne zaświadczenia osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²¹ (dalej: „ustawa Prawo budowlane”), oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a ponadto spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 i art. 34 ust. 1 i 3 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 689-739)

W badanym okresie Prezydent Miasta wydał 13 decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę z uwagi na brak m.in. zgodności planowanych inwestycji z zapisami mpzp.

(dowód: akta kontroli, str. 5, 8)

Pozwolenia na budowę poprzedzone były sprawdzeniem warunków określonych w art. 35 ustawy Prawo budowlane, ze szczególnym uwzględnieniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp, bądź wymaganiami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli, str. 689-739)

Skontrolowane decyzje o pozwoleniu na budowę zostały wydane w terminie określonym w art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane. Wojewoda Pomorski nie wymierzył w okresie objętym kontrolą kar pieniężnych za brak wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku. Natomiast w 10 przypadkach uchylił z powodu uchybień²² decyzje Urzędu o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli, str. 5, 740-741)

²⁰ Zatwierdzone Uchwałą Nr IV/61/11 Rady Miasta Gdyni z 2.02.2011 r.

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

²² Uchybienia dotyczyły m.in.: nie sumowania projektowanych miejsc postojowych, od której wyznacza się odległości od okien budynków; braku należytej staranności przy gromadzeniu materiału dowodowego, zawiadomienia stron, nie wyjaśnienia sporu między stronami odnośnie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; nie wymagania analizy przesłaniania i zacierania również w odniesieniu do budynków nielegalnych; wycofania zgody na działkę, na której miał być fragment inwestycji.

Rejestry wniosków o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzoru rejestrów: wniosków o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę²³ (rejestr zawierał wszystkie elementy określone w rozporządzeniu, nie zawierał skreśleń, poprawek oraz niewypełnionych rubryk).

(dowód: akta kontroli, str. 909-926)

Nadzór na wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę sprawowały 4 osoby²⁴. Nie stwierdzono przypadków rozstrzygnięcia niezgodnego z określoną procedurą; sprawy załatwiano we właściwej kolejności i dokumentowano z zachowaniem zasady pisemności.

(dowód: akta kontroli: str. 276-277)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie procedur w zakresie prawidłowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę na zbadanej próbie decyzji wydanych w badanym okresie.

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

Opis stanu faktycznego

Wydział Architektoniczno-Budowlany nie prowadził monitoringu zgodności realizacji inwestycji budowlanych z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę. Naczelnik tego Wydziału wyjaśniła, że art. 81, 81c i 85 ustawy Prawo budowlane określają obowiązki organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, ale dla każdego z tych organów w zakresie zadań określonych przepisami prawa budowlanego. Zadania organu nadzoru budowlanego są jasno określone w art. 83 i 84 cytowanej ustawy. W związku z powyższym „czynna” rola organu architektoniczno-budowlanego kończy się na procesie wydania pozwolenia na budowę/rozbiórkę (przyjęcia zgłoszenia). Ponadto art. 81a ww. ustawy wskazuje, że tylko organ nadzoru budowlanego ma prawo wstępu do obiektu budowlanego, na teren budowy lub zakładu pracy. W związku z powyższym:

- Wydział nie podejmował działań tego typu. Kontrola zgodności realizacji inwestycji z zatwierdzonym projektem budowlanym i pozwoleniem na budowę znajduje się w gestii organów nadzoru budowlanego;
- działania w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego podejmowane są w toku postępowań o wydanie pozwolenia na budowę. Informacje o realizowaniu inwestycji z odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego tut. Wydział otrzymuje z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu Gdyni (dalej: „PINB”);
- przedmiotem oceny organu architektoniczno-budowlanego jest przedłożony przez inwestora projekt budowlany. Organ nie ma możliwości (co wynika z art. 35 ustawy Prawo budowlane) analizowania dokumentacji pod kątem, czy inwestor zamierza zrealizować coś innego niż określił we wniosku o pozwolenie na budowę i projekcie budowlanym.

(dowód: akta kontroli, str. 742-745)

²³ Dz. U. Nr 23, poz. 135

²⁴ Zatrudnione w Wydziale Architektoniczno-Budowlanym.

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane, w zakresie zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami ww. ustawy, projektem budowlanym i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę należy do zadań organów nadzoru budowlanego.

4. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

Wydział Architektoniczno-Budowlany nie monitorował wywiązywania się przez inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektów. Naczelnik tego Wydziału wyjaśniła, że w każdym przypadku zakończenia budowy, stosownie do art. 54 ustawy Prawo budowlane, że realizacja tego przepisu należy do kompetencji organu nadzoru budowlanego. W związku z tym:

- Wydział nie posiada informacji na temat czy organ nadzoru budowlanego wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie mimo istotnych odstępstw oraz o rodzaju tych odstępstw. W latach 2011-2013 PINB występował do Wydziału o uchylenie pozwolenia na budowę w związku ze stwierdzeniem istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego;
- wystąpiły podejrzenia o użytkowanie obiektu budowlanego przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie /upłynięciem terminu wniesienia sprzeciwu;
- Wydział zasięgał informacji na temat wydawanych pozwoleń na użytkowanie;
- w przypadku powzięcia wiadomości o możliwości rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie Wydział kierował informację w tej sprawie do PINB, celem podjęcia stosownych działań.

W odniesieniu do monitorowania zgodności wydanych pozwoleń na użytkowanie z postanowieniami mpzp lub decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzjami o pozwoleniu na budowę stwierdziła, że do Wydziału wpływały decyzje o pozwoleniu na użytkowanie od organu nadzoru budowlanego, oraz że Wydział nie podejmował czynności sprawdzających zgodność decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z ich decyzjami oraz decyzjami o warunkach zabudowy, ponieważ ustawa Prawo budowlane nie daje takiej możliwości.

(dowód: akta kontroli, str. 742-745)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Urząd posiadał kopie wszystkich decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, które wydał Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdyni.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 dokonano 36 zgłoszeń (odpowiednio: 9, 10 i 17) w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Powierzchnia objęta zgłoszeniami wynosiła łącznie 5,78 ha, w tym: 0,93 ha – w 2011 r.; 1,19 ha – w 2012 r. i 3,66 ha – w 2013 r. Prezydent Miasta wniósł sprzeciw wobec 13 zgłoszeń

zamiaru zmiany sposobu użytkowania, w tym: jeden – w 2011 r., pięć - w 2012 r. oraz siedem – w 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 746)

Badanie pozostałych 23 zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wobec których Prezydent Miasta nie zgłosił sprzeciwu wykazało że:

- 10 spośród 23 zgłoszeń realizowanych było na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- inwestorzy w zgłoszeniach wskazywali dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu lub jego części;
- w zależności od rodzaju zamierzenia dołączali wymagane dokumenty, stosownie do art. 71 ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz wymagane art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- w przypadku sześciu zgłoszeń Urząd nałożył na zgłaszających, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia we wskazanym terminie brakujących dokumentów, co zostało przez inwestorów wykonane;
- w drodze pisemnego zawiadomienia, Urząd informował inwestorów oraz osoby trzecie o przyjęciu do wiadomości zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania oraz w zależności od rodzaju zamierzenia Wydział Dochodów Urzędu oraz PINB.

(dowód: akta kontroli, str. 747-765)

Naczelnik Wydziału Architektoniczno-Budowlanego wyjaśniła, że:

- nie są prowadzone statystyki w zakresie przypadków zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w krótkim okresie czasu (do 1 roku);
- nie dysponuje wiadomościami o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia;
- nie wystąpiły przypadki zmiany zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 ustawy o planowaniu, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, nie nakazywano właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości: wstrzymania użytkowania terenu albo przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania;
- zagospodarowanie terenu monitorowane było poprzez weryfikację zgodności wniosków o pozwolenie na budowę oraz treści zgłoszeń z postanowieniami mpzp lub treścią decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli, str.766-775)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie postępowania po otrzymaniu zgłoszeń o zmianie sposobu użytkowaniu obiektu budowlanego lub jego części.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

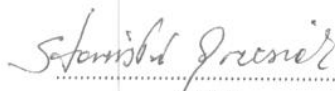
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵ 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 Najwyższej Izby Kontroli.

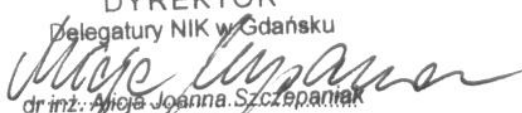
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 29 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Stanisław Grzesiak
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku

dr inż. Aneta Joanna Szczepaniak
podpis

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.