



Nr ewid. 193/2016/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**SYSTEM  
GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ GMINY  
JAKO DOBREM PUBLICZNYM**

ZBIORCZE ZESTAWIENIE KONTROLI  
PRZEPROWADZONYCH PRZEZ NAJWYŻSZĄ IZBĘ KONTROLI  
POD KĄTEM GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

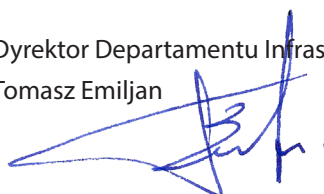
## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

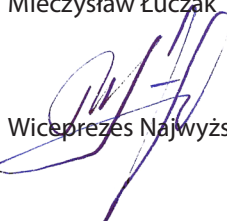
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:  
Tomasz Emiljan



### Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

### Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10. 03. 2017r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

I. ZESTAWIENIE ZBIORCZE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli .....	7
<b>P/10/110</b> Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego .....	7
<b>S/09/005</b> ospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim .....	12
<b>S/11/003</b> Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi .....	14
<b>P/10/113</b> Zarządzanie środowiskiem w gminach .....	15
<b>P/11/108</b> Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego .....	18
<b>P/12/153</b> Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego .....	20
<b>P/12/118</b> Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000 .....	22
<b>P/13/077</b> Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.....	25
<b>P/13/189</b> Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych.....	29
<b>P/13/173</b> Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012 .....	31
<b>P/13/123</b> Funkcjonowanie parków narodowych.....	33
<b>P/13/136</b> Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim .....	36
<b>P/14/110</b> Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego.....	38
<b>D/15/502</b> Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych .....	39
<b>S/11/009</b> Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka .....	44
<b>S/11/006</b> Przestrzeganie wymogów formalno-prawnych dotyczących lokalizacji farm wiatrowych na terenie Gminy Sianów w latach 2008–2011 .....	44
<b>S/12/008</b> Działalność gminy Jarczów w zakresie lokalizacji i wdrażania planowanej budowy zespołu elektrowni wiatrowych .....	45
<b>S/14/002</b> Działalność organów gminy Fajstawice w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych.....	46
<b>S/14/002</b> Działalność organów gminy Wysokie w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych.....	47

<b>K/14/006/LLO</b> Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	48
<b>P/14/030</b> Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych.....	48
<b>R/14/006</b> Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w Gminie Rewal.....	49
2. Plan zagospodarowania przestrzennego – ustalenia opisane w Informacjach o wynikach kontroli.....	50
<b>S/09/005</b> Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim .....	50
<b>P/10/110</b> Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego .....	51
<b>S/11/003</b> Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi .....	57
<b>P/10/113</b> Zarządzanie środowiskiem w gminach .....	59
<b>P/11/108</b> Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego .....	60
<b>P/11/132</b> Usuwanie przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego .....	62
<b>P/12/147</b> Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych.....	65
<b>P/12/143</b> Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafa.....	80
<b>P/12/153</b> Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego .....	84
<b>P/13/077</b> Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.....	86
<b>P/13/134</b> Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem .....	90
<b>P/13/189</b> Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych .....	92
<b>P/13/173</b> Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012 .....	93
<b>P/13/136</b> Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim .....	95
<b>P/14/087</b> Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach .....	97
<b>P/15/099</b> Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.....	98
<b>P/15/052</b> Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego .....	99
<b>P/14/110</b> Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego.....	100
<b>D/15/502</b> Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych.....	102

<b>I/10/008</b> Ustalanie i egzekwowanie przez Miasto Lublin opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacja roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2005–2010 .....	106
<b>S/11/009</b> Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka .....	108
<b>I/12/001</b> Ustalanie podatku rolnego i podatku od nieruchomości oraz umarzanie i udzielanie ulg w odniesieniu do tych podatków .....	109
<b>S/11/007</b> Przestrzeganie wymogów formalnych i prawno-administracyjnych związanych z budową farm wiatrowych na terenie Gminy Czaplinek w latach 2007–2011 .....	109
<b>S/12/008</b> Działalność gminy Jarczów w zakresie lokalizacji i wdrażania planowanej budowy zespołu elektrowni wiatrowych .....	110
<b>S/13/011</b> Prowadzenie postępowania w sprawie zmiany MPZP Gminy Melgiew w latach 2010–2013 .....	110
<b>S/14/002</b> Działalność organów gminy Wysokie w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych.....	111
<b>K/14/006/LLO</b> Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego .....	111
<b>P/14/030</b> Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych .....	111
<b>R/14/006</b> Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w Gminie Rewal.....	113
<b>3</b> Decyzje o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – ustalenia opisane w Informacjach o wynikach kontroli .....	113
<b>P/10/110</b> Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego .....	113
<b>S/09/005</b> Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim .....	116
<b>S/11/003</b> Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie Miasta Łodzi .....	116
<b>P/11/108</b> Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego .....	117
<b>P/11/111</b> Realizacja zadań ustawowych w parkach krajobrazowych .....	118
<b>P/12/147</b> Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych .....	119
<b>P/12/153</b> Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego .....	119
<b>P/13/077</b> Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.....	120
<b>P/13/189</b> Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych.....	127
<b>P/13/141</b> Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej .....	127
<b>P/14/087</b> Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach .....	132
<b>P/13/136</b> Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim .....	133

<b>P/14/110</b> Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego.....	134
<b>P/15/099</b> Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.....	139
<b>D/15/502</b> Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych.....	140
<b>P/15/107</b> Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.....	145
<b>P/15/104</b> Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim .....	157
<b>S/13/003</b> Wybrane zagadnienia z zakresu postępowań administracyjnych poprzedzających wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w latach 2006–2012.....	170
<b>S/11/008</b> Przestrzeganie wymogów formalno-prawnych związanych z budowa linii energetycznej na trasie Bonin-Mostowo w latach 2001–2005.....	172
<b>P/13/136</b> Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka .....	173
<b>S/14/002</b> Działalność organów gminy Wysokie w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych.....	175
<b>K/14/006/LLO</b> Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	176
<b>P/14/030</b> Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych .....	178
<b>R/14/006</b> Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w Gminie Rywał.....	181

- 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli<sup>1</sup>
- P/10/110 Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego

## Dane o kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego w celu dokonania oceny działalności organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego dla tworzenia warunków do racjonalnego gospodarowania przestrzenią oraz podejmowanych działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>2</sup>. Kontrola została przeprowadzona w: b. Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, b. Ministerstwie Infrastruktury, 7 urzędach marszałkowskich, Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie, Wielkopolskim Biurze Planowania Przestrzennego w Poznaniu oraz 32 urzędach gmin.

*Okres objęty kontrolą: 1 styczeń 2007 r. – 30 czerwca 2010 r., data publikacji: 6 czerwca 2010 r.*

## Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania organów administracji publicznej, realizowane w sferze planowania przestrzennego, były niewystarczające dla zapewnienia efektywnego oraz racjonalnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Nie dostosowano, pomimo podjęcia działań przez organy administracji rządowej, *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* do wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prace nad opracowaniem nowej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* prowadzone od 2006 r. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, umożliwiły w maju 2010 r., sporządzenie projektu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Nie osiągnięto jednak rezultatu, bowiem *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* nie stała się obowiązującym aktem planistycznym i nadal obowiązuje w tym zakresie dokument z 2001 r.

Działania podjęte w Ministerstwie Infrastruktury, na rzecz uelastycznienia i uporządkowania planowania przestrzennego przez nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również nie były skuteczne. Prace prowadzono od 2006 r., a projekt znowelizowanej ustawy opracowano w 2010 r. Nowa regulacja prawna z zakresu planowania przestrzennego, do dnia sporządzenia informacji, nie weszła w życie. Sporządzono, tylko w 2007 r., *Raport o Stanie Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*. W konsekwencji nie posiadano aktualnych informacji o zmianach zachodzących w zagospodarowaniu przestrzennym kraju.

Planowanie na szczeblu wojewódzkim i gminnym nie zawsze było prawidłowe. Strategie rozwoju województwa oraz plany zagospodarowania przestrzennego województwa nie były aktualizowane, pomimo zmian uwarunkowań przestrzennych.

<sup>1</sup> Wyniki kontroli ułożone zostały chronologicznie (zgodnie z datą publikacji) i posegregowane tematycznie, począwszy od *Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego*, na decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzeni skończywszy. W związku z faktem, iż w *Aneksie* wykorzystano określony zbiór wyników z 28 informacji i 20 wystąpień pokontrolnych, dane o każdej kontroli zostały w *Aneksie* przedstawione jednokrotnie, przy pierwszym ich przywołaniu.

<sup>2</sup> Używane w tekście pojęcia: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ustawa o planowaniu), Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (Studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP), decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZ), decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP).



Gminy nie dokonywały analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i nie posiadały wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W większości gmin nie aktualizowano Studiów uchwalonych na podstawie ustawy z 1994 r., co powodowało, że nie zawierały one ustaleń wprowadzonych ustawą z 2003 r.

Nadal na niskim poziomie utrzymywał się stopień pokrycia powierzchni badanych gmin MPZP, w tym obszarów inwestycyjnych. W kontrolowanym okresie powierzchnia objęta MPZP zwiększyła się tylko o 2,4 punktu procentowego i wyniosła 17,5%.

### Ustalenia – Studium

Polityka przestrzenna, w większości skontrolowanych gmin, prowadzona była na podstawie nieaktualnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, bądź Studiów niezawierających ustaleń wymaganych ustawą, m.in.: nie określono rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości oraz miejsc lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Działania gmin na rzecz zmiany Studiów były doraźnie dokonywane w indywidualnych sprawach.

W 23 gminach spośród 32 skontrolowanych, Studia zostały opracowane i uchwalone na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Studia te nie obejmowały zakresu przedmiotowego wymaganego ustawą z 2003 r. oraz nie uwzględniały zmian stanu zagospodarowania gmin:

- w 6 gminach nie dokonywano zmian w Studium, a w 11 gminach zmiany Studium, dokonane w związku z wnioskami właścicieli i inwestorów, objęły niewielką część obszarów gmin;
- w 3 gminach, niezgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, koszty sporządzenia Studium sfinansowano ze środków osób fizycznych;
- w 10 gminach w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie określono, pomimo wymagań wynikających z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r., w 23 gminach spośród 32 skontrolowanych, Studium opracowano na podstawie ustawy o planowaniu, która od dnia 1 stycznia 2004 r. straciła moc obowiązującą. Przez ponad 7 lat nie doprowadzono Studium do zgodności z ww. ustawą. Na przykład:

- W **Gminie Gubin**, Studium, obowiązujące od 1998 r., w szczególności nie uwzględniało zmiany stanu prawnego dokonanego po dacie jego przyjęcia, w tym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>3</sup>. Ponadto już po uchwaleniu Studium, tj. 6 marca 2000 r. przyjęto strategię rozwoju województwa (zmienioną 19 grudnia 2005 r.), 2 października 2002 r. – plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a 28 grudnia 2000 r. – strategię rozwoju gminy. Ustalenia zawarte w tych dokumentach, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy, powinny być uwzględniane w zapisach Studium. W Studium brak było wielu informacji wymaganych przepisami ustawy. Były także nieaktualne zapisy, w związku ze zmianami stanu faktycznego, spowodowanymi m.in. likwidacją na terenie miasta zakładów przemysłowych i jednostek wojskowych. I tak np.: w Studium nie określono obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy), obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji, mimo że na terenie gminy znajdowały się m.in. tereny powojenne i po byłych zakładach przemysłowych (art. 10 ust. 2 pkt 14 ustawy), obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy).

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.



- W **Gminie Kołobrzeg**, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało uchwalone 4 grudnia 2001 r. przez Radę Miasta w Kołobrzegu na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 30 czerwca 2010 r. Studium nie zostało zaktualizowane zgodnie z wymogami art. 10 ustawy, tj. nie zawierało wymaganych ww. przepisem elementów, m.in. obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, miejsc lokalizacji obiektów handlowych wielkopowierzchniowych oraz obszarów narażonych na niebezpieczeństwo osuwania się mas ziemnych. Rada Miasta w dniu 8 września 2004 r. podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia nowego Studium uwarunkowań. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie opracowano projektu nowego Studium.
- Na terenie **Gminy Nowa Sól** obowiązywało „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy” z 2000 r., opracowane na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Już po uchwaleniu Studium przyjęto strategię rozwoju województwa (Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego z dnia 6 marca 2000 r., zmienioną Strategią Rozwoju Województwa Lubuskiego – Aktualizacja z horyzontem czasowym do 2020 z dnia 19 grudnia 2005 r.) i plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustalenia zawarte w tych dokumentach, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy, powinny być uwzględniane w zapisach Studium. Ponadto w Studium nie określono obszarów, na których będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym oraz ponadlokalnym, co było niezgodne z art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy.

W 6 gminach nie dokonano żadnych zmian Studium, a w 11 gminach zmiany Studium dokonano w związku z wnioskami właścicieli i inwestorów objęły niewielką część obszarów gmin, pomimo że ustalenia w nich zawarte stały się nieaktualne z powodu zmian uwarunkowań przestrzennych, a w jednym przypadku było niezgodne ze strategią rozwoju województwa oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Powyższy brak zgodności ww. dokumentów stanowił naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy. Na przykład:

- W **Gminie Czerwonak** obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które uchwalono w dniu 14 czerwca 2000 r. Studium było częściowo nieaktualne, ponieważ po uchwaleniu Studium przyjęto dokumenty takie jak strategia rozwoju województwa (obowiązująca od 2005 r.) i plan zagospodarowania przestrzennego województwa (uchwalony w 2001 r.), a przede wszystkim strategia rozwoju gminy (którą uchwalono w 2004 r.). Ich ustalenia, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy, powinny być uwzględnione w zapisach Studium; w Studium nie uwzględniono m.in. zmian granic Parku Krajobrazowego Puszczy Zielonka (od 2004 r.) oraz granic terenów zalewowych (od przełomu lat 2002/2003), a także kierunków rozwoju komunikacji, zwłaszcza w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 196. Poza tym w 2006 r. zmianie uległa koncepcja rozwoju zabudowy m. in. we wsi Annowo. Dopiero w marcu 2006 r., stosownie do art. 32 ustawy, wójt zlecił uprawnionemu urbanście dokonanie oceny aktualności Studium oraz MPZP. W ocenie, sporządzonej w czerwcu 2006 r., wskazano na potrzebę aktualizacji Studium. Po upływie jednego roku, tj. w czerwcu 2007 r., rada gminy przyjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium. Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 22 czerwca 2010 r., prace nad projektem zmiany Studium były na etapie rozpatrywania uwag do projektu, wniesionych po jego wyłożeniu do wglądu publicznego.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego **Miasta Płocka**, uchwalone przez Radę Miasta Płocka 21 kwietnia 1998 r., na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie spełniało wymogów określonych w art. 10 ustawy, a także straciło aktualność w związku ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym. Po przyjęciu wyników opracowania pn. „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Płocka w latach 1998–2005”, Rada Miasta uchwałą z dnia 29 maja 2007 r. uznała obowiązujące Studium za nieaktualne w całości. Wyniki „Analizy.” wskazywały na konieczność podjęcia niezwłocznej aktualizacji Studium, m.in. w związku z koniecznością weryfikacji przeznaczenia terenów i podstawowego układu drogowego. Ponadto wskazywały, iż w związku z art. 20 ust. 1 ustawy nie będzie możliwe opracowywanie MPZP uwzględniającego istniejące uwarunkowania, które do obowiązującego Studium nie zostały wprowadzone. Wbrew art. 33 ustawy, obowiązującego do zmiany Studium w przypadku zmiany ustaw, przez ponad 7 lat od wejścia w życie tej ustawy Studium nie zostało zmienione. Rada Miasta dwukrotnie podejmowała uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium, tj.: uchwałę z dnia 24 maja 2005 r. i uchwałę z dnia 29 maja 2007 r. Według stanu na 9 sierpnia 2010 r., opracowanie dotyczące zmiany Studium było na etapie projektu, o którym mowa w art. 11 pkt 4 ustawy.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego **Miasta Tychy**, uchwalone przez Radę Miasta Tychy w grudniu 2002 r., do 2007 roku trzykrotnie zmieniano w wąskich zakresach: 2 zmiany objęły 7 terenów i zostały wprowadzone na wnioski właścicieli gruntów potencjalnych inwestorów, a 1 zmiana dotyczyła terenu cmentarza komunalnego.

W gminie Pabianice, pomimo podjęcia przez Radę Gminy uchwały o wprowadzeniu zmian do Studium i MPZP (w związku z planowaną budową zakładu produkcji energii elektrycznej) oraz wykonania projektu zmiany Studium, nie wprowadzono tych zmian, w trybie art. 27 ustawy. Wobec rezygnacji przedsiębiorców z realizacji inwestycji, w gminie odstąpiono od zmiany Studium i MPZP. I tak:

- *W związku z planowaną budową zakładu produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w dniu 30 marca 2005 r. Rada Gminy podjęła dwie uchwały zobowiązujące wójta gminy do sporządzenia zmiany Studium oraz zmiany planu miejscowego. Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 26 kwietnia 2010 r., wójt gminy nie zlecił sporządzenia projektu zmiany MPZP. Zgodnie z umową, zawartą przez wójta gminy, wykonawca w dniu 9 listopada 2006 r. przygotował projekt zmiany Studium. Wójt gminy, w sprzeczności z art. 11 pkt 12 ustawy, nie przedstawił Radzie Gminy projektu Studium. Wójt gminy wyjaśnił m.in., że ustały przesłanki do wprowadzenia zmian – właściciel nieruchomości oraz inwestor elektrowni wycofali się z przedsięwzięcia. Na wykonanie projektu zmiany Studium wydatkowano (w dniach 3 sierpnia 2005 r. i 4 grudnia 2006 r.) kwotę w łącznej wysokości 29.280 zł.*

Ponadto, w gminie Przysucha ujawniono nieprawidłowości w procedurze zmiany Studium, co stanowiło naruszenie art. 27 ustawy.

- *Uchwalona przez Radę Gminy i Miasta Przysucha 24 kwietnia 2008 r. zmiana obowiązującego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Przysucha”, dokonana została dla potrzeb opracowania 2 MPZP (dla terenu przy ul. Sikorskiego, Hubala i Czermińskiego), w celu przeznaczenia gruntów przewidzianych do objęcia planami pod inwestycje. W procedurze zmiany Studium wystąpiły następujące nieprawidłowości:*
  - *projektu zmiany Studium nie przekazano, stosownie do obowiązku zawartego w art. 11 pkt 6 lit. i ustawy oraz art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej w celu uzgodnienia;*
  - *projekt przekazano do uzgodnień przed uzyskaniem opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, co było niezgodnie z art. 11 pkt 5 ustawy.*

*Nie uwzględniono w projekcie Studium dwóch uwag Komisji dotyczących ujednolicenia dopuszczalnej wysokości budynków i uszczegółowienia wielkości powierzchni terenów planowanych przekształceń, co było niezgodne z art. 11 pkt 9 ustawy.*

W okresie objętym kontrolą, niezgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, w 2 gminach sfinansowano koszty sporządzenia Studium ze środków osób fizycznych, zainteresowanych realizacją inwestycji na terenach tych gmin. I tak:

- *W **Gminie Nowa Sól** do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 5 lipca 2010 r., Studium uchwalone 18 sierpnia 2000 r., zostało zmienione uchwałą Rady Gminy z dnia 24 czerwca 2009 r. Zmianę Studium sfinansowano ze środków inwestorów. Wyjaśniono, że gmina nie była zainteresowana zmianą Studium z powodu nieposiadania środków finansowych.*
- *W **Gminie Żelazków** w latach 2007–2010 (I półrocze) rada gminy uchwaliła zmianę Studium oraz MPZP (uchwały z dnia 13 listopada 2009 r.), dotyczące działki nr 166/1 o powierzchni ok. 3 ha, położonej w obrębie geodezyjnym Kokanin. Prace te wykonano na wniosek inwestora. W § 5 umowy z dnia 28 marca 2007 r., zawartej pomiędzy gminą reprezentowaną przez wójta a projektantem i inwestorem postanowiono, że inwestor pokryje koszty opracowania zmiany Studium oraz MPZP.*

Spośród 92 gmin, które przekazały NIK informacje w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, w 56 gminach Studium zostało uchwalone w okresie od 27 lutego 1996 r. (gmina Starachowice) do 25 lutego 2003 r. (gmina Drawsko Pomorskie), tj. przed wejściem w życie ustawy, w tym 19 gmin w okresie objętym kontrolą, nie dokonało aktualizacji Studium. Na przykład:

- *W **Gminie Babimost** – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zostało uchwalone w 2000 r. Nie aktualizowano ani nie zmieniano Studium. Gmina posiadała strategię rozwoju, która nie była aktualizowana w okresie styczeń 2007 r – czerwiec 2010 r.*
- *W **Gminie Siemiatycze** – Studium uchwalone w 1999 r. nie było aktualizowane.*
- *W **Gminie Wałcz** – Studium uchwalono w 1998 r., nie było aktualizowane.*

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy, w Studium określa się w szczególności obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych, obowiązek określenia tych obszarów w MPZP wynika z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy. Z kontroli wynika, że:

- na obszarach 2 gmin, tj. Kobyłka i Żary nie występuje ryzyko zagrożenia powodziowego,
- w 20 gminach w obowiązujących Studium zostały określone obszary narażone na ryzyko czasowego zalewania przez wodę, a także zagrożone osuwaniem się mas ziemnych,
- w 10 gminach w obowiązujących Studium nie określono terenów zagrożonych powodziami i obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, w tym w jednej gminie nie posiadano danych o dokładnej lokalizacji i powierzchni takich obszarów. Na przykład:
  - W **Gminie Elbląg** w Studium nie zostały uwzględnione obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych.
  - W **Gminie Przysucha** zarówno w części opisowej jak i graficznej Studium nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy). W Studium zapisano jedynie, iż w dolinach rzek Radomki i Wiązownicy występują tereny zalewowe i podtapiane. Na terenie gminy Przysucha znajdują się przyległe do rzeki Radomki (na długości ok. 22 km) użytki zielone i grunty zalesione o pow. ok. 255,0 ha i 38,0 ha o potencjalnym zagrożeniu zalewowym.
  - W **Gminie Gubin** zapisy Studium oraz uchwalonych w okresie objętym kontrolą MPZP, nie określały obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Projekty uchwalanych w okresie objętym kontrolą MPZP były przesyłane do uzgodnienia Dyrektorowi RZGW we Wrocławiu, który stwierdzał, że tereny objęte projektowanymi MPZP nie były obszarami narażonymi na niebezpieczeństwo powodzi. W trakcie kontroli ustalono, że na części terenu miasta istniały tereny o zasięgu wezbrań powodziowych, obszar ten wyniósł 74,0 ha. Dla tego obszaru nie było uchwalonego MPZP.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu, organ gminy w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, a wyniki analiz przekazuje radzie gminy, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji Rady. W 17 gminach nie dokonywano ocen określonych w wyżej wymienionym przepisie ustawy. Na przykład:

- W **Gminie Jaworze** do dnia zakończenia kontroli (19 lipca 2010 r.) Wójt nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, stosownie do art. 32 ust. 1 i 2 ustawy. Analizy takiej nie wykonano również w okresie poprzedniej kadencji Rady Gminy. W związku z brakiem tych analiz Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie aktualności Studium i planów miejscowych, stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy.
- W **Gminie Pabianice** w poprzedniej kadencji Rady Gminy (lata 2002–2006) nie dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy w celu oceny aktualności Studium, pomimo iż obowiązek ten wynikał z art. 32 ust. 1 ustawy. Analizy tej nie przeprowadzono również do dnia zakończenia kontroli, jednak zgodnie z wyżej powołanym przepisem czas na jej dokonanie i przekazanie Radzie Gminy, upływa z końcem kadencji Rady (w 2010 r.).
- W **Mieście Pabianice**, w czasie obecnej kadencji Rady Miejskiej, prezydent miasta nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym mieście Pabianice, w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych oraz nie ocenił postępów w opracowaniu tych planów, pomimo obowiązku z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy. W maju 2007 r. sporządzono projekt oceny aktualności Studium i miejscowych planów, jednakże nie zatwierdzono tego dokumentu i w konsekwencji nie przedstawiono Radzie Miejskiej.

### Uwagi końcowe i wnioski

Ustawa o planowaniu z 2003 r. utrzymała w mocy system planowania przestrzennego, utworzony ustawą z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwiązania prawne wprowadzające fakultatywność planowania spowodowały, że pojawiły się obszary pozbawione miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego. Wzrosła zatem rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która dla większości gmin stała się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią.

Wyniki kontroli wskazują, że na żadnym szczeblu planowania system ten nie sprawdził się, a wprowadzenie nowych instrumentów planistycznych staje się koniecznością. Dla prawidłowej realizacji polityki przestrzennej niezbędne jest przyjęcie aktualnej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, wyznaczającej podstawowe kierunki rozwoju zagospodarowania przestrzennego.

Naczelne organy administracji rządowej, właściwe w sprawie planowania i zagospodarowania przestrzennego, dostrzegły potrzebę zmiany systemu planowania i podjęły działania na rzecz stworzenia odpowiednich mechanizmów, w celu poprawy sytuacji planistycznej oraz racjonalizacji procesu inwestycyjnego. Nie osiągnięto jednak pożądanego rezultatu i opracowane dokumenty nie zostały wprowadzone do obrotu prawnego.

Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez:

- Ministra Infrastruktury i Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie doprowadzenia do pilnego wdrożenia nowych rozwiązań prawnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.
- Marszałków województw w zakresie aktualizacji strategii rozwoju województw i planów zagospodarowania przestrzennego województw, w przypadku nieaktualnych dokumentów planistycznych.
- Prezydentów i burmistrzów miast w zakresie: systematycznego zwiększania powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, uwzględniania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zakresu przedmiotowego wymaganego ustawą z 2003 r., w tym określenia obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych oraz opracowania wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w nawiązaniu do ustaleń Studium oraz dokonywania analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym.

#### S/09/005 Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim

##### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona została przez Delegaturę NIK w Łodzi w celu oceny działań organów miasta Tomaszowa Mazowieckiego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy w latach 2005–2009. Kontrola została przeprowadzona w Urzędzie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego i Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim. Badaniami kontrolnymi objęto okoliczności uchwalenia i podjęcia (wybranych na podstawie otrzymanych informacji sygnalizujących występowanie nieprawidłowości), uchwał Rady Miejskiej w Tomaszowie Mazowieckim, decyzji prezydenta miasta Tomaszowa o warunkach zabudowy oraz decyzji starosty tomaszowskiego o pozwoleniach na budowę.

*Okres objęty kontrolą: lata 2005–2009, data publikacji: 16 lipiec 2010 r.*

##### Ocena ogólna

NIK negatywnie oceniła pod względem legalności, rzetelności i gospodarności działania organów miasta Tomaszowa Mazowieckiego, stwierdzając nieprzestrzeganie zasad oraz trybu sporządzania



i uchwalania podstawowych aktów planistycznych, tj. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego. Nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, w tym nierówne traktowanie inwestorów wobec prawa, stwierdzono także w toku określania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Skutkowało to długotrwałością postępowań administracyjnych, ograniczającą rozwój inwestycji w mieście. Negatywnie oceniono także, pod względem legalności, wydanie przez Starostę decyzji o pozwoleniu na budowę wybranych obiektów budowlanych.

Kontrola objęła problematykę planowania przestrzennego tylko w jednym z większych miast województwa łódzkiego, co nie pozwala na uogólnienie zawartych w informacji uwag i ocen, a zwłaszcza na sformułowanie wniosków o charakterze systemowym. Charakterystyczna była jednak powtarzalność stwierdzonych nieprawidłowości z ustaleniami kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach przez NIK. Wyniki kontroli związanych z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>, wskazywały bowiem na:

- niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost powierzchni obszarów gmin, objętych MPZP, skutkujący wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji;
- niesprzyjające warunki dla prawidłowego gospodarowania przestrzenią i efektywnego realizowania inwestycji, spowodowane brakiem planów miejscowych, które były zastępowane WZ;
- dowolność w podejmowaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, będącą jednym z mechanizmów korupcyjnych.

### Ustalenia – Studium

Nierzetelne działanie Wydziału Rozwoju Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu (WRPiGN) i niewystarczający nadzór nad jego działalnością przyczyniły się do uchwalenia przez Radę Miejską w dniu 27 maja 2009 r. zmiany Studium Tomaszowa Mazowieckiego z istotnym naruszeniem trybu sporządzania tego dokumentu. Stało się to powodem stwierdzenia przez organ nadzoru (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego, podtrzymane następnie przez właściwy sąd administracyjny) nieważności uchwały o przyjętym dokumencie planistycznym. Sporządzenie projektu zmiany Studium<sup>5</sup> z naruszeniem przepisów:

- art. 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w związku z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy.

W czasie jednego tylko posiedzenia Rady Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, w dniu 5 października 2005 r. przyjęto trzy uchwały:

- nr XLV/411/05 w sprawie dokonania zmian w przedstawionych do uchwalenia projektach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego;

<sup>4</sup> Kontrola P/06/107 *Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach, jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji*. Kontrola I/08/003 *Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę*.

<sup>5</sup> Przyjętej następnie uchwałą Rady Miejskiej nr XLI/376/2009 z dnia 27 maja 2009 r.

- uchwała nr XLV/412/05 – uchwalono Studium,
- uchwała nr XLV/413/05 – uchwalono plan miejscowy, w którym nie uwzględniono zmian przyjętych wcześniejszą uchwałą nr XLV/411/05.

### S/11/003 Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi

#### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Łodzi w celu oceny działalności organów miasta Łodzi w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły: aktualizacji Studium miasta Łodzi, ustalania przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy w projektach planów miejscowych, a także lokalizowania inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji w przypadku braku planu miejscowego. Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miasta Łodzi i Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi.

*Okres objęty kontrolą: lata 2008–2010, data publikacji: 19 grudnia 2011 r.*

#### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem legalności i rzetelności, działalność prezydenta miasta Łodzi w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi. Na powyższą ocenę wpłynęły przede wszystkim:

- długotrwałość prac nad zaktualizowaniem Studium,
- szczególnie niski stopień pokrycia obszaru miasta planami miejscowymi,
- przewlekłość i naruszanie prawa w toku postępowań o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdzone przypadki nieprzejrzystości i dowolności przy podejmowaniu w tym zakresie decyzji mogły sprzyjać powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła także działalność jednostki budżetowej miasta Łodzi – Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi, w zakresie efektywności sporządzania planów miejscowych.

#### Ustalenia – Studium

W latach 2002–2010 polityka przestrzenna miasta Łodzi była określona w Studium uchwalonym w dniu 3 kwietnia 2002 r., opracowanym i przyjętym na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która utraciła moc z dniem 11 lipca 2003 r.

Do dnia 26 października 2010 r. polityka przestrzenna miasta Łodzi określona była w Studium, przyjętym uchwałą Nr LXXVII/1793/02 Rady Miejskiej w Łodzi, z dnia 3 kwietnia 2002 r., Studium opracowano na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która utraciła moc z dniem 11 lipca 2003 r. Mając na uwadze m.in. dostosowanie zapisów Studium do wymagań nowej ustawy o planowaniu oraz do ustaleń aktualnych projektów i programów o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, w dniu 22 czerwca 2005 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr LI/923/05 (zmienioną następnie uchwałą z 26 października 2005 r.) w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany powyższego dokumentu. Jednocześnie Rada Miejska zobowiązała prezydenta miasta Łodzi do przedstawienia projektu uchwały w sprawie zmiany Studium do dnia 31 marca 2006 r. Termin

ten nie został dotrzymany – projekt zmiany Studium został przekazany Radzie Miejskiej dopiero w październiku 2006 r., co spowodowało, że został on wycofany z porządku obrad z uwagi na „zbyt małą ilość czasu potrzebnego na zapoznanie się z projektem ze względu na upływającą kadencję”. Ponad 5-letni okres prac nad zaktualizowaniem lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego Łodzi miał niekorzystny wpływ na liczbę i terminowość opracowywanych planów miejscowych, których projekty – na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu – sporządza się zgodnie z zapisami Studium.

Brak aktualnego Studium ograniczał także powstanie innych ważnych dla rozwoju miasta dokumentów, w tym *Strategii Mieszkaniowej Gminy Łódź* oraz *Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Łódź*, wymaganego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>6</sup>.

Dostosowanie zapisów Studium do wymagań nowej ustawy o planowaniu oraz do ustaleń aktualnych projektów i programów o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym prowadzono nierzetelnie (nieterminowo, a w dodatku kolejne projekty wymagały istotnych zmian), co wydłużyło czas trwania tych prac do ponad 5 lat. Miało to niekorzystny wpływ na liczbę i terminowość opracowywanych planów miejscowych, których projekty – na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu – sporządza się zgodnie z zapisami Studium. Długotrwałość prac planistycznych nad aktualizacją Studium była powodem braku innych dokumentów programowych i strategicznych miasta Łodzi, m.in. strategii mieszkaniowej gminy i wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

## ■ P/10/113 Zarządzanie środowiskiem w gminach

### Dane o kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Środowiska w celu dokonania oceny prawidłowości planowania i realizacji przez organy gminy zadań dotyczących ochrony środowiska oraz zakresu podejmowanych działań dla wprowadzenia kompleksowego, standaryzowanego systemu zarządzania środowiskiem. Kontrolą objęto działania 30 gmin, w tym siedem miastach na prawach powiatu. W *Informacji* wykorzystano także wyniki kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w pięciu gminach województwa mazowieckiego.

*Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2008 r. – 11 stycznia 2011 r., data publikacji: 3 stycznia 2012 r.*

### Ustalenia – Studium

Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu, Studia uchwalone po 1 stycznia 1995 r., wszystkich kontrolowanych jednostek pozostawały w mocy. Z tego 24 uchwalone były w latach 1997–2002, a zmiany w ich treści wprowadzono w 12 z nich. W latach 2003–2007 uchwalonych było pięć Studiów i w trzech wprowadzono zmiany. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008–2010, uchwalono sześć Studiów.

Przyjmując za datę uchwalenia Studium datę jego ostatniej aktualizacji, w dziewięciu spośród kontrolowanych jednostek Studia uchwalone były w latach 1997–2002 (Goniądz, Konstancin-Jeziorna, Narew, Nowy Dwór Mazowiecki, Zator, Łądek, Wizna, Sokoły, Trzyciąż), a w pozostałych 26, w latach 2003–2010.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.



W wyniku kontroli stwierdzono, że w 14% (7) Studiów nie określono warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, a na potrzeby 37% Studiów, sporządzonych lub aktualizowanych w okresie po zmianie przepisu art. 72 ust. 4 prawo ochrony środowiska, nie wykonano, opracowań ekofizjograficznych, które winny zawierać aktualne informacje o środowisku i służyć m.in. dostosowaniu funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania do uwarunkowań przyrodniczych. Brak opracowań ekofizjograficznych, może poddawać w wątpliwość prawidłowość ujęcia wymagań ochrony środowiska i przyrody w przygotowanych Studiach. Możliwe zagospodarowanie wartościowych przyrodniczo terenów ze szkodą dla środowiska i tych wartości.

W 26% (9: Grodzisk Mazowiecki, Gródek, Konstancin-Jeziorna, Krościenko n/Dunajcem, Piaseczno, Wizna, Trzebiatów, Zgorzelec, Żory) kontrolowanych jednostek stwierdzono, że zawarte w Studiach dane o terenach lub obiektach ochrony przyrody były niepełne i nieaktualne, czym uchybiono przepisowi art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- Studium **Miasta Żory**, przyjęte uchwałą Rady Miasta Żory w dniu 13 października 2005 r., zawierało niewłaściwe dane dotyczące obszarów i obiektów chronionych; nie uwzględniło, bowiem żadnego z 45 pomników przyrody położonych na obszarze miasta Żory oraz użytku ekologicznego Kencierz i obowiązujących na jego terenie zakazów.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego **Gminy Konstancin-Jeziorna**, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 grudnia 1999 r., nie zawierało wymaganych obecnie obowiązującymi przepisami takich elementów jak np.: określenie konieczności ochrony wód i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej, określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, określenie granic terenów zamkniętych i stref ochronnych a także, ze względu na chronologię zdarzeń, w Studium nie był uwzględniony, utworzony w 2004 r. obszar Natura 2000 – PLB 140004 „Dolina Środkowej Wisły”. Pomimo podjęcia przez Radę Miejską Konstancin-Jeziorna, w dniu 2 października 2006 r., uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany Studium, do dnia zakończenia kontroli, projekt zmiany Studium nie został sporządzony.
- Studium **Miasta i Gminy Piaseczno**, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w lipcu 2006 r., zmieniane uchwałą Rady Miejskiej we wrześniu 2009 r., zawierało dane dotyczące pomników przyrody nieodpowiadające ich wykazowi, zawartemu w rozporządzeniu nr 15 Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody położonych na terenie powiatu piaseczyńskiego.
- W Studium dla **Miasta Zgorzelec**, pomimo jego aktualizacji w 2008 r. i pięciokrotnego wprowadzania zmian, w latach 2009–2010, nie ujęto obszaru Natura 2000 – Przełomowa Dolina Nysy Łużyckiej (PLH020066). W Studium planowano objęcie prawną ochroną doliny Nysy Łużyckiej ze względu na jej wartości przyrodnicze.
- W Studium dla **Miasta Mysłowice**, pomimo jego aktualizacji, wykazano dwa obszary, które zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami już utraciły swoją wartość przyrodniczą, nie ujęto zaś 1 obszaru wykazanego w Programie ochrony środowiska.

Natomiast Studia dla miasta Żory i gminy Czarnków nie zawierały kompleksowych rozwiązań problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 3 POŚ. W Studium dla gminy Czarnków nie uwzględniono też potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi, wymaganych przepisem art. 72 ust. 1 pkt 6 POŚ.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w dziewięciu kontrolowanych jednostkach nie podejmowano, określonych art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu, działań w celu oceny aktualności Studium. Dotyczyło to m.in. Studiów: dla Nowego Dworu Mazowieckiego z 1999 r., dla miasta i gminy Konstancin-Jeziorna z 1999 r., gminy Wizna z 2002 i miasta Żory z 2005 r.

W Studiach dziewięciu gmin (Grodzisk Mazowiecki, Gródek, Konstancin-Jeziorna, Krościenko n/Dunajcem, Piaseczno, Wizna, Trzebiatów, Zgorzelec, Żory) dane o terenach czy obiektach ochrony przyrody były niepełne i nieaktualne, czym uchybiono przepisowi art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o planowaniu.

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego **Miasta Żory**, przyjęte uchwałą Rady Miasta Żory w dniu 13 października 2005 r., zawierało niewłaściwe dane dotyczące obszarów i obiektów chronionych; nie uwzględniło, bowiem żadnego z 45 pomników przyrody położonych na obszarze miasta Żory oraz użytku ekologicznego Kencierz i obowiązujących na jego terenie zakazów.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego **Gminy Konstancin-Jeziorna**, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 grudnia 1999 r., nie zawierało wymaganych obecnie obowiązującymi przepisami takich elementów jak np.: określenie konieczności ochrony wód i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej, określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, określenie granic terenów zamkniętych i stref ochronnych a także, ze względu na chronologię zdarzeń, w Studium nie był uwzględniony, utworzony w 2004 r. obszar Natura 2000 – PLB 140004 „Dolina Środkowej Wisły”. Pomimo podjęcia przez Radę Miejską Konstancin-Jeziorna, w dniu 2 października 2006 r., uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany Studium, do dnia zakończenia kontroli, projekt zmiany Studium nie został sporządzony.
- Studium **Miasta i Gminy Piaseczno**, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w lipcu 2006 r., zmieniane uchwałą Rady Miejskiej we wrześniu 2009 r., zawierało dane dotyczące pomników przyrody nieodpowiadające ich wykazowi, zawartemu w rozporządzeniu nr 15 Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody położonych na terenie powiatu piaseczyńskiego.
- W Studium dla **Miasta Zgorzelec**, pomimo jego aktualizacji w 2008 r. i pięciokrotnego wprowadzania zmian, w latach 2009–2010, nie ujęto obszaru Natura 2000 – Przełomowa Dolina Nysy Łużyckiej (PLH020066). W Studium planowano objęcie prawną ochroną doliny Nysy Łużyckiej ze względu na jej wartości przyrodnicze.
- W Studium dla **Miasta Mysłowice**, pomimo jego aktualizacji, wykazano dwa obszary, które zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami już utraciły swoją wartość przyrodniczą, nie ujęto zaś 1 obszaru wykazanego w Programie ochrony środowiska.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że w dziewięciu kontrolowanych jednostkach nie podejmowano, określonych art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu, działań w celu oceny aktualności Studium. Dotyczyło to m.in. Studiów: dla Nowego Dworu Mazowieckiego z 1999 r., dla miasta i gminy Konstancin-Jeziorna z 1999 r., gminy Wizna z 2002 i miasta Żory z 2005 r.

Konfrontacja danych o obszarach i obiektach chronionych, zawartych w POS i dokumentach z dziedziny planowania przestrzennego, wykazała jednak rozbieżności w 15 jednostkach, tj. 43% kontrolowanych.

- W aktualizowanym Studium dla **Miasta Mysłowice** ujęto 13 obszarów proponowanych do objęcia ochroną, podczas gdy w zaktualizowanym w 2008 r. POS wskazywano 12 obszarów. Ponadto w Studium nie ujęto „Lasu Grabowego”, a w POS „Źródła Boliny Południowej II” oraz „Stawu w Bręczkowicach”. Ponadto, dwa z obszarów wskazanych w Studium, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, już utraciły swoją wartość przyrodniczą.
- POS z 2009 r. dla **Miasta Wrocławia** nie uwzględniał występowania obszaru chronionego – Szczytnicki Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy, utworzonego uchwałą Rady Miasta Wrocławia Nr XV/483/99 z dnia 9 grudnia 1999 r. Zapisy Studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazywały ten obszar chroniony. Ponadto wystąpiła rozbieżność pomiędzy liczbą pomników przyrody rzeczywiście istniejących w granicach Wrocławia, i ujętych w dokumentacji sporządzonej na koniec 2008 r., w której wykazywano w dalszym ciągu, obumarłe po powodzi w 1997 r. cztery buki pospolite z terenu Parku Szczytnickiego.
- W Studium dla **Miasta Konina** wykazano pięć pomników przyrody, w POS – sześć.
- W POS dla gminy Stepnica brak było danych, ujętych w zaktualizowanym w 2009 r. Studium dotyczących sześciu obszarów Natura 2000: Ostoja Goleniowska (PLH 320013), Ujście Odry i Zalew Szczeciński (PLH 320018), Uroczyska w Lasach Stepnickich (PLH 320033), Łąki Skoszewskie (PLB 32007), Zalew Szczeciński (PLB 32009), Puszcza Goleniowska (PLB 320012); jednego rezerwatu przyrody; dwóch użytków ekologicznych i 15 pomników przyrody.
- W Studium dla **Miasta Grodzisk Mazowiecki** wykazano niewłaściwą i inną niż w POS ilość pomników przyrody (40 zamiast 38).
- Studium **Miasta Żory** nie zawierało danych o występowaniu i lokalizacji 45 pomników przyrody położonych na obszarze miasta Żory, wymienionych w POS.

## Wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że dla poprawy zarządzania środowiskiem w gminach, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest zdaniem NIK podjęcie działań przez:

**Ministra Środowiska** w celu:

- określenia minimalnej zawartości programów ochrony środowiska, procedury ich opracowania i aktualizowania;
- wskazania metod zarządzania środowiskiem i koordynacji działań na poziomie gminy;
- stworzenia systemu wspierania wdrażania EMAS w jednostkach administracji samorządowej.

**Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast**, w zakresie:

- stworzenia w oparciu o rzetelnie przygotowywane i aktualizowane programy ochrony środowiska, kompleksowego systemu zarządzania środowiskiem;
- określenia sposobu i terminów uzyskiwania informacji o realizacji tzw. zadań koordynowanych, ujmowanych w programach ochrony środowiska;
- zagwarantowania pełnej spójności obowiązujących w gminie dokumentów strategicznych;
- monitorowania podejmowanych działań i osiągniętych efektów;
- prowadzenia kontroli stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała w wystąpieniu pokontrolnym do **b. Ministra Infrastruktury** wnioski, dotyczące:

- rozważenia możliwości opracowania długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. źródła finansowania zadań, terminy ich realizacji oraz wskazania organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację tych zadań,
- niezwłocznego przekazania Radzie Ministrów projektów aktów wykonawczych w zakresie art. 15 b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

## **P/11/108** Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego

### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Departament Infrastruktury w celu oceny realizacji przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących rozwoju budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Kontrole przeprowadzono w 34 jednostkach organizacyjnych, tj. w b. Ministerstwie Infrastruktury, w 33 urzędach gmin oraz w 5 podmiotach, którym powierzono zarządzanie gminnym zasobem. Oceniono także realizację, przez organy administracji samorządowej, zadań w zakresie: tworzenia i wdrażania polityki mieszkaniowej gminy, kształtowania polityki przestrzennej gminy, przeznaczania terenów pod budownictwo mieszkaniowe i ustalania zasad ich zabudowy i zagospodarowania, finansowania budownictwa mieszkaniowego w gminie, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, utrzymania zasobu mieszkaniowego gminy w należytym stanie technicznym.

*Okres objęty kontrolą: lata 2008–2011 (I półrocze), data publikacji: 7 marca 2012 r.*

## Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego nie podejmowały wystarczających działań dla efektywnej realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej.

Działania gmin w sferze planowania przestrzennego były niewystarczające dla zapewnienia efektywnego oraz racjonalnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w celu rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W 14 gminach polityka przestrzenna realizowana była w oparciu o studia opracowane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która od dnia 1 stycznia 2004 r. straciła moc obowiązującą. Studia te nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 10 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., w 14 gminach spośród 33 skontrolowanych, polityka przestrzenna realizowana była opierając się na studiach, opracowanym na podstawie ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która po 1 stycznia 2004 r. utraciła moc obowiązującą. Studia nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 10 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym. Na przykład:

- W **Gminie Łowicz** polityka przestrzenna realizowana była w oparciu o Studium przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Łowiczu w czerwcu 2003 r., na podstawie art. 6 ust 5 i 6 nieobowiązującej od 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Dopiero w 2008 r. Urząd dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, jednak do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano Studium, pomimo że dokument ten nie zawierał wszystkich elementów określonych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu, w tym m.in. wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, wymogów ochrony stanu ładu przestrzennego, kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz użytkowania terenów;
- W **Gminie Otwock** obowiązujące Studium, uchwalone w 2000 r. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierało ustaleń wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu. Nie uwzględniono w nim zmiany uwarunkowań przestrzennych m.in. zmiany granic administracyjnych miasta Otwocka i granic Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu na terenie miasta.

W 3 gminach nie zrealizowano uchwał rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium i nie zaktualizowano go, co spowodowało nieopracowanie MPZP. I tak:

- W **Gminie Ozorków** uchwała Rady Miejskiej z dnia 28 czerwca 2007 r. o przystąpieniu do zmiany Studium do listopada 2009 r. nie była realizowana. Dopiero 27 listopada 2009 r. ogłoszony został przetarg na wykonanie Studium. Umowę z wykonawcą podpisano 4 stycznia 2010 r., a termin zakończenia prac ustalono na 30 listopada 2011 r. MPZP obejmowały zaledwie 72 ha, tj. 4,7% powierzchni gminy. W związku z brakiem zaktualizowanego Studium oraz wynikających ze Studium MPZP, w gminie nie posiadano dostatecznej wiedzy o terenach posiadających potencjalne walory inwestycyjne pod budownictwo mieszkaniowe. Nie określono również zmian w przeznaczeniu terenów umożliwiających poprawę warunków i jakości życia mieszkańców. Ponadto w latach 2008–2011 (I półrocze) w gminie nie opracowywano MPZP;
- W **Gminie Otwock** przez ponad 6 lat nie zaktualizowano Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z powodu niezaktualizowania Studium w zakresie m.in. obszarów, dla których zmieniły się uwarunkowania przestrzenne, prace nad sporządzaniem projektów 18 MPZP zawieszono. Sporządzenie tych planów Rada Miasta Otwocka powierzyła Prezydentowi uchwałami podjętymi w okresie od dnia 15 lutego 2000 r. do dnia 4 listopada 2010 r.;
- W **Gminie Kołobrzeg** nie realizowano 15 uchwał Rady Miejskiej dotyczących zmian MPZP, przyjętych w latach 2010–2011 oraz 7 uchwał w sprawie opracowania MPZP przyjętych w latach 2003–2004. Jako jedną z przyczyn braku realizacji ww. uchwał prezydent miasta podał konieczność aktualizacji Studium.

W trzech gminach (Otwock, Skierniewice i Wyszaków) w Studium nie określono powierzchni obszarów, na których planowane jest rozmieszczenie inwestycji mieszkaniowych. Ponadto w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tczew nie określono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje mieszkaniowe.



## P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Łodzi w celu oceny działalności organów wykonawczych wybranych miast województwa łódzkiego w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Kontrolę przeprowadzono w 6 miastach województwa łódzkiego oraz 3 jednostkach budżetowych miast realizujących zadania z zakresu planowania przestrzennego.

*Okres objęty kontrolą: lata 2011–2012, data publikacji: 3 września 2013 r.*

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej kontrolowanych miast. Pomimo zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych, nie nastąpiła istotna poprawa niskiego stopnia pokrycia powierzchni większości miast województwa łódzkiego planami miejscowymi. Stan ten, w połączeniu z nierzetelnym i niezgodnym z obowiązującym prawem ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wpływał niekorzystnie na ład przestrzenny i realizację zamierzeń inwestycyjnych w miastach. Na tym tle pozytywnie wyróżniała się, pomimo stwierdzenia opóźnień w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, działalność organów miasta Bełchatowa, ze względu na wysoki wskaźnik pokrycia miasta aktualnymi planami miejscowymi i rzetelne prowadzenie postępowań w sprawach ustalania i pobierania opłat planistycznych. W połowie miast występowały także znaczne opóźnienia we wszczynaniu postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

### Ustalenia – Studium

Rady sześciu miast – zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu – uchwaliły Studia w latach 2005–2011. W Zgierzu dokument ten (z 2005 r.) był zdezaktualizowany i pomimo podjęcia w grudniu 2008 r. uchwały o przystąpieniu do jego zmiany, do końca 2012 r. nowe Studium nie powstało. Brak aktualnego Studium spowodował zatrzymanie prac nad opracowaniem planów miejscowych dla miasta, w którym stopień pokrycia planami wynosił na koniec 2012 r. 5,6%. Wszystkie kontrolowane miasta posiadały Studium. Uchwalenia tych opracowań rady miast dokonały w latach 2005–2011.

Nieaktualne Studium, przyjęte uchwałą z dnia 17 listopada 2005 r., ze zmianami z 29 grudnia 2005 r., posiadało miasto Zgierz. Na dezaktualizację przyjętych w nim ustaleń wskazywano już w 2008 r. Wprawdzie w grudniu 2008 r. podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia jego zmiany, jednak do końca 2012 r. nie zakończono prac nad projektem. Ustalono m.in., że:

- *Wykonawca zobowiązał się sporządzić kompletne opracowanie Studium do 31 grudnia 2011 r. Terminu tego jednak nie dochował i w dniu 19 września 2012 r. zrezygnował z kontynuowania prac. Za wykonane prace wykonawcy wypłacono 85% wynagrodzenia umownego. Według wyjaśnień prezydenta miasta, zgłoszone przez wykonawcę obiektywne problemy organizacyjne zadecydowały o polubownym rozliczeniu i rozwiązaniu umowy z wykonawcą. W ocenie NIK, ze strony Urzędu brak było skutecznych działań zapewniających terminowe wykonanie projektu zmiany Studium. W konsekwencji, dokończenie prac nad Studium, z terminem do 31 października 2013 r., powierzono nowemu wykonawcy. Jednakże w stosunku do terminu pierwotnego prace wydłużą się o 31 miesięcy i trwać będą prawie 4,5 roku. Wzrosły także koszty wykonania projektu o 15.084 zł (24%). Dodatkowo, sytuacja ta spowodowała również zatrzymanie prac nad sporządzanymi projektami planów miejscowych.*

W czasie swojej kadencji z obowiązku – określonego w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu – dokonania oceny aktualności Studium i planów miejscowych wywiązał się prezydent jednego miasta.

- *Stosowne analizy **Prezydent Miasta Radomska** sporządził i przekazał Radzie Miejskiej zarówno w 2011 jak i 2012 r. Analiza wykonana w 2012 r. wykazała, że ustalenia Studium były częściowo nieaktualne. Do końca 2012 r. Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie uaktualnienia Studium.*

W Piotrkowie Trybunalskim dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, w kontekście oceny aktualności Studium, w poprzedniej kadencji rady. Rada nowej kadencji w dniu 30 listopada 2011 r. uchwaliła zmianę Studium. Ocena aktualności tego Studium i planów miejscowych zostanie przedstawiona Radzie Miejskiej w ostatnim roku jej kadencji. Według wyjaśnień Dyrektora Pracowni Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim, przedstawianie radnym oceny aktualności Studium w ostatnim roku jest podsumowaniem kadencji i stanowi materiał wyjściowy do dalszych działań planistycznych. W pozostałych miastach prezydenci nie dokonali do końca 2012 r. analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. I tak na przykład:

- *W **Urzędzie Miasta Łodzi** analiza zmian była w 2012 r. w trakcie opracowywania. Jako częściową informację wyjściową wykorzystano m.in. analizę zmian pod kątem użytkowania gruntów i lokalizacji zabudowy na przestrzeni lat 2009–2011, w której wykazano m.in. niezgodności w użytkowaniu gruntów dotyczących terenów o przeznaczeniu upraw rolnych, terenów zieleni naturalnej i upraw rzecznych oraz zieleni urządzonej z programem usługowym, a także terenów zieleni leśnej. Łącznie na terenach tych wystąpiło 111 zmian (około 25,4 ha) niezgodnych z ustaleniami Studium.*
- *W **Tomaszowie Mazowieckim** do końca 2012 r. nie dokonywano analizy zmian pod kątem oceny aktualności Studium uchwalonego 18 grudnia 2009 r. Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy prezydenta miasta „do końca obecnej kadencji pozostało jeszcze ok. dwóch lat. Zatem nie można przesądzać, iż analiza taka nie będzie wykonana”.*

### Uwagi końcowe

W latach 2011–2012 nie uległ poprawie stopień pokrycia obszarów miast planami miejscowymi. Brak tych planów, będących instrumentem prawnym kształtowania przestrzeni poprzez m.in. wiążące ustalenie przeznaczenia terenów, był istotną przeszkodą w zrównoważonym rozwoju miast. Niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost obszarów objętych planami miejscowymi nie tylko utrudniał prawidłowe gospodarowanie przestrzenią, ale miał także negatywny wpływ na rozwój inwestycji oraz eliminował kontrolę społeczną z procesu ustalania warunków zabudowy terenów. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych planu miejscowego następowało bowiem nie w oparciu o prawo miejscowe, ale na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. O przeznaczeniu terenu przesądzał zatem, wnioskowany przez inwestora, sposób zabudowy i zagospodarowania określonego obszaru, o ile był zgodny z przepisami odrębnymi i warunkami określonymi w art. 61 ustawy o planowaniu. Sytuacja taka sprzyjała zabudowie niezgodnie z zasadami zagospodarowania przestrzennego określonymi w Studium. Dodatkowym utrudnieniem dla inwestorów było nieuzasadnione wydłużanie postępowań w sprawie ustalania warunków zabudowy. Kontrola wykazała ponadto nieterminowość przy wydawaniu decyzji organów ustalających opłaty planistyczne oraz niepodejmowanie czynności windykacyjnych wobec dłużników.

## P/12/118 Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000

### Dane o kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Środowiska w celu dokonania oceny realizacji przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000. Kontrolą objęto działania Generalnego Dyrektora i 10 regionalnych dyrektorów w odniesieniu do zagadnień związanych z ochroną przyrody, podejmowane w całym dotychczasowym okresie ich funkcjonowania.

*Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2009 r. – 4 marca 2013 r., data publikacji: 31 października 2013 r.*

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000.

### Ustalenia

Nieprawidłowości odnotowano natomiast w GDOŚ, gdzie prowadzone rejestry i bazy danych były niepełne i nieaktualne, a w konsekwencji nie dostarczały rzetelnych informacji. I tak:

- Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody, prowadzony przez Generalnego Dyrektora na podstawie art. 113 ust. 1 uoop<sup>7</sup>, nie zawierał pełnych i aktualnych danych, a działania podejmowane w celu jego weryfikacji były nieskuteczne. Było to spowodowane nierespektowaniem przez organy, które utworzyły lub ustanowiły formę ochrony przyrody, przepisu art. 113 ust. 4 uoop, zobowiązującego do przesyłania Generalnemu Dyrektorowi stosownych informacji w terminie 30 dni. Natomiast Generalny Dyrektor nie wykorzystywał do weryfikacji CRFOP danych z regionalnych rejestrów ochrony przyrody, prowadzonych przez podległe mu jednostki, co zdaniem NIK byłoby celowe;
- wystąpiły rozbieżności w liczbie rezerwatów wykazywanych przez poszczególne komórki organizacyjne GDOŚ, a także w porównaniu z danymi zawartymi w opracowaniach GUS.

W ocenie NIK, brak aktualnych danych w prowadzonych rejestrach i bazach danych utrudnia rzetelne i właściwe zarządzanie przyrodą. Zdaniem NIK, niewystarczający był nadzór Generalnego Dyrektora nad regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska m.in. w zakresie: kolejności opracowywania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000; sporządzania wkładów do wniosków o płatność w ramach projektu POIS.05.03.00-00-186/09; składania informacji w sprawie przypadkowego schwywania lub zabicia zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą; przekazywania informacji dotyczących rezerwatów przyrody i realizacji przez regionalnych dyrektorów zadań w odniesieniu do tych form ochrony przyrody.

Ponadto, Generalny Dyrektor oraz regionalni dyrektorzy podejmowali liczne działania informacyjno-edukacyjne dotyczące sieci Natura 2000, co stanowiło realizację obowiązku, określonego w art. 4 ust. 3 uoop, dotyczącego prowadzenia przez organy administracji działalności edukacyjnej,

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.



informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody. Nieprawidłowości stwierdzono tylko w RDOŚ w Łodzi, gdzie w pięciu przypadkach, na 14 analizowanych postępowań, postanowienia zostały wydane w oparciu o niepełną dokumentację, w stosunku do wymaganej art. 96 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy<sup>8</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono również:

1. Opieszałość w ustanawianiu planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 w formie zarządzeń regionalnych dyrektorów. Do dnia zakończenia kontroli nie ustanowili oni np. 31 pzo<sup>9</sup>, których projekty zostały opracowane i odebrane w 2010 r. i 2011 r. W art. 28 ust. 5 ustawy o planowaniu, zobowiązującym regionalnego dyrektora do ustanowienia pzo, nie określono terminu w jakim obowiązek ten powinien być zrealizowany. Obowiązujące pzo, w postaci zarządzeń regionalnego dyrektora, posiadało tylko siedem obszarów Natura 2000, tj. 0,7% obszarów w kraju. Dokumentu planistycznego nie miał żaden z wyznaczonych w 2004 r. obszarów specjalnej ochrony ptaków, dla których w 2010 r. upłynął ustawowy termin opracowania projektów pzo. Brak dokumentów planistycznych oznaczał brak narzędzi zarządzania obszarami Natura 2000 i opóźniał wdrożenie ochrony na tych obszarach, co było m.in. powodem niepodejmowania przez regionalnych dyrektorów działań ochronnych na większości obszarów Natura 2000 położonych na terenie ich właściwości.
2. Niewykonywanie przez regionalnych dyrektorów obowiązku wynikającego z art. 31 ustawy o planowaniu, tj. nieprzekazywanie Generalnemu Dyrektorowi oceny realizacji ochrony nadzorowanych obszarów Natura 2000. Generalny Dyrektor nie określił formy i terminu przekazania takiej oceny i jej nie egzekwował. Dopiero w styczniu 2013 r. Generalny Dyrektor wystąpił do regionalnych dyrektorów o przekazanie ww. oceny na potrzeby raportu składanego do Komisji Europejskiej.
3. Brak oznakowania większości obszarów Natura 2000, co stanowiło naruszenie art. 115 ust. 1 ustawy o planowaniu. Na terenie właściwości kontrolowanych regionalnych dyrektorów oznakowanych było od 5% do 43% obszarów Natura 2000.
4. W badanym okresie żaden ustanowiony plan urządzenia lasu nie zawierał zakresu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.
5. Do dnia zakończenia kontroli, pięciu kontrolowanych regionalnych dyrektorów nie ustanowiło pzo dla obszarów Natura 2000, pomimo dysponowania projektami pzo dla tych obszarów.
  - **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku** odebrał w 2011 r. projekty pzo dla 10 obszarów Natura 2000. Do dnia zakończenia kontroli żaden z planów nie został ustanowiony. Projekty nie zostały też uzgodnione z Wojewodą Pomorskim oraz zaopiniowane przez Regionalną Radę Ochrony Przyrody.
  - **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim** nie ustanowił pzo dla pięciu obszarów Natura 2000 pomimo opracowania projektów pzo już w 2011 r.
  - **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi** już w 2011 r. dysponował projektami planów zadań ochronnych dla trzech obszarów Natura 2000, które do dnia zakończenia kontroli w RDOŚ nie zostały ustanowione.
  - **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach** posiadał projekty pzo dla sześciu obszarów, z tego dwa odebrane w IV kwartale 2010 r. i cztery w IV kwartale 2011 r., które do dnia zakończenia kontroli w RDOŚ nie zostały ustanowione.
  - **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu** odebrał od wykonawców w grudniu 2011 r. projekty planów zadań ochronnych dla siedmiu obszarów Natura 2000, które do końca 2012 r. nie zostały ustanowione.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

<sup>9</sup> Plan zadań ochronnych.

Na dzień zakończenia kontroli zaledwie, 0,7% obszarów N2000 w kraju miało ustanowione, w drodze aktu prawa miejscowego, plany zadań ochronnych. Żaden z 72 obszarów specjalnej ochrony ptaków, wyznaczonych w 2004 r., nie miał ustanowionego pzo lub planu ochrony. Znikoma liczba obszarów Natura 2000, które posiadały obowiązujące pzo lub plany ochrony, powodowała, iż przepis art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu, zobowiązujący Generalnego Dyrektora do kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000, pozostawał w kontrolowanym okresie martwy.

Na terenie działania kontrolowanych regionalnych dyrektorów od 13,1% (woj. lubuskie) do 71,8% (woj. małopolskie) rezerwatów nie miało żadnego z omawianych dokumentów. Spośród 868 rezerwatów zlokalizowanych na terenie działania badanych RDOŚ, 278, tj. 32,0%, miało plany ochrony, dla 154, tj. 17,8%, ustanowiono zadania ochronne, pozostałe 436, tj. 50,2%, rezerwatów nie miało planów ochrony i nie ustanowiono dla nich zadań ochronnych, naruszając tym samym przepis art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu.

Niedopełnienie powyższego obowiązku Generalny Dyrektor oraz regionalni dyrektorzy tłumaczyli głównie brakiem środków umożliwiających opracowanie planów ochrony i zadań ochronnych dla wszystkich rezerwatów oraz brakiem konieczności prowadzenia działań z zakresu ochrony czynnej we wszystkich rezerwach.

- **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi** nie ustanowił planów ochrony dla 28 rezerwatów przyrody, pomimo upływu 14 miesięcy od dokonania odbioru projektów planów od wykonawców. Opóźnienie to tłumaczył koniecznością analizy projektów przez pracowników RDOŚ, zaopiniowania projektów przez Regionalną Radę Ochrony Przyrody i właściwe miejscowo rady gmin, przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz zaopiniowania projektów planów przez GDOŚ.
- **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach** nie ustanowił planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Owczary”, pomimo upływu 13 miesięcy od dokonania odbioru projektu planu od wykonawcy, co tłumaczył przekazaniem projektu planu ochrony GDOŚ celem zaopiniowania. Jednakże z ustaleń kontroli wynika, iż powyższy projekt przekazano GDOŚ dopiero po 227 dniach od otrzymania go od wykonawcy.

Kontrola wykazała, iż dla 10 z 72 obszarów, wyznaczonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, nie sporządzono i nie zaplanowano sporządzenia pzo, pomimo przekroczenia, wskazanego powyżej, ustawowego terminu. Regionalni dyrektorzy tłumaczyli niedopełnienie powyższego obowiązku m.in. zmianą przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która spowodowała konieczność przejścia prac nad pzo od dyrektorów parków narodowych oraz wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, co skutkowało koniecznością dostosowania opracowanych wcześniej projektów do wymogów rozporządzenia.

Kontrola wykazała, iż regionalni dyrektorzy objęci kontrolą realizowali obowiązki nałożone art. 11 pkt 6 lit. j i art. 17 pkt 6 lit. a i b ustawy o planowaniu oraz art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7, art. 23 ust. 5 i art. 30 ust. 3 uoop, wydając opinie i dokonując uzgodnień projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Regionalni dyrektorzy zgłaszali uwagi do projektów Studiów i MPZP, a w razie sprzeczności zapisów Studiów i planów z przepisami dotyczącymi ochrony przyrody, odmawiali uzgodnień powyższych dokumentów. Ze zbadanej losowo wybranej próby 153 odwołań od decyzji regionalnych dyrektorów odmawiających uzgodnienia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wniesionych do Generalnego Dyrektora:

- w 56 sprawach, tj. 36,6%, Generalny Dyrektor w postępowaniu odwoławczym utrzymał w mocy zaskarżone decyzje regionalnych dyrektorów lub umorzył postępowania odwoławcze,

- w 64 sprawach, tj. 39,3%, Generalny Dyrektor w postępowaniu odwoławczym uchylił zaskarżone decyzje regionalnych dyrektorów i orzekł co do istoty sprawy lub przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Pozostałe 33 odwołania były w toku rozpatrywania.

Kontrolowani regionalni dyrektorzy, na podstawie art. 16 ust. 4 uoop, uzgodnili w badanym okresie 23 projekty uchwał sejmiku wojewódzkiego w sprawie utworzenia, likwidacji lub zmiany granic PK, w sprawie zmiany zakresu zakazów obowiązujących w PK lub w sprawie projektu planu ochrony PK. Ponadto, na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy o planowaniu, uzgodnili 33 uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, likwidacji, zmiany granic obszarów chronionego krajobrazu lub w sprawie zmiany obowiązujących zakazów na terenach obszarów chronionego krajobrazu. Natomiast odmówili uzgodnienia 6 projektów uchwał w ww. sprawach dotyczących PK oraz 17 uchwał dotyczących obszarów chronionego krajobrazu.

Regionalni dyrektorzy objęci kontrolą, na podstawie art. 44 ust. 3a uoop, uzgodnili w badanym okresie 723 projekty uchwał rad gmin w sprawie ustanowienia (311 projektów) lub zniesienia (412 projektów) pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, natomiast odmówili uzgodnienia 89 projektów uchwał w sprawie ustanowienia (14 projektów) lub zniesienia (75 projektów) ww. form ochrony przyrody.

### Uwagi i wnioski

W świetle ustaleń niniejszej kontroli, a także zakończonej w styczniu 2012 r. kontroli realizacji ustawowych zadań w parkach krajobrazowych, należy stwierdzić, że nowy system zarządzania ochroną przyrody nie jest w pełni wydajny i sprawny. Zdaniem NIK, dla poprawy efektywności i skuteczności realizacji zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000 przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, niezbędne jest, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, podjęcie działań przez Ministra Środowiska w celu:

- nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, w zakresie: określenia terminu w jakim powinien być ustanowiony pzo; ustalenia zasad sprawowania nadzoru nad rezerwatami przyrody;
- doprecyzowania przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w zakresie terminów przekazywania GIOŚ informacji o zagrożeniu szkodą w środowisku;
- wprowadzenia, we współpracy z Ministrem Finansów, zmiany w obowiązujących przepisach, która umożliwiłaby realizację art. 13 ust. 6 ustawy o planowaniu, tj. wykorzystywanie środków z opłat za wstęp do rezerwatów przyrody na cele ochrony przyrody.

## P/13/077 Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Departament Infrastruktury w celu oceny działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania sposobu zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią i wyrażania zgody na realizację inwestycji na tych terenach, a także ustanawiania szczególnych warunków w zakresie możliwości lokalizowania inwestycji. Kontrola przeprowadzona została w 24 urzędach miast i gmin oraz w 6 starostwach.

*Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2010 r. – 31 grudnia 2012 r.<sup>10</sup>, data publikacji: 31 marca 2014 r.*

<sup>10</sup> Ustaleń dokonano wg stanu na dzień przeprowadzenia badań kontrolnych, z uwzględnieniem danych na dzień 31 grudnia 2012 r.

## Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy samorządu terytorialnego nie podejmowały wystarczających działań w zakresie ustanawiania szczególnych warunków lokalizacji inwestycji, a w tym ograniczania zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

W gminach<sup>11</sup>, w niewystarczającym stopniu korzystano z narzędzia jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu kształtowania przestrzeni na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Tylko 12% powierzchni terenów zagrożonych powodzią objęto planami miejscowymi. Mimo opracowania tych planów w większości z nich nie wprowadzano żadnych zakazów lub warunków w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Również w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nie określano kierunków zagospodarowania przestrzennego dla ograniczenia zabudowy tych terenów.

Znaczny wpływ na sposób gospodarowania terenami zagrożonymi powodzią miało także niedokonywanie przez gminy analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Studia oraz MPZP nie zawierały aktualnych informacji o terenie, w szczególności dotyczących zjawisk powodziowych.

W opracowanych przez gminy Studiach określono, jako tereny zagrożone wystąpieniem zjawisk powodziowych, 8,2% powierzchni gmin. W Studiach 8 spośród 24 (tj. 30%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie wprowadzono żadnych zapisów zobowiązujących do stosowania zakazu lub ograniczenia lokalizacji obiektów budowlanych oraz nie określono warunków technicznych po spełnieniu, których będzie możliwa bezpieczna lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. W 3 spośród 24 (tj. 12,5%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie dokonano oceny aktualności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bądź nie przedstawiono opracowanej oceny aktualności Studium do zaopiniowania stosownym organom, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu. W jednym przypadku, prezydent miasta pomimo wielokrotnego wyrażania negatywnej opinii o projekcie Studium przez Dyrektora RZGW, dotyczącej nieuwzględnienia w projekcie wszystkich niezbędnych elementów, uznał projekt za uzgodniony i przekazał go Radzie Miasta do uchwalenia, co było niezgodne z art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu.

Stwierdzono jeden przypadek, w którym prezydent miasta pomimo negatywnej opinii Dyrektora RZGW o projekcie Studium, dotyczącej w szczególności nieuwzględnienia w projekcie wszystkich terenów narażonych na niebezpieczeństwo wystąpienia zjawisk powodziowych, uznał projekt za uzgodniony i przekazał go Radzie Miasta do uchwalenia, co było niezgodne art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu. I tak:

- *W Urzędzie Miasta Bielsko-Biała ustalono, że w dniu 21 czerwca 2010 r. projekt Studium został przekazany Dyrektorowi RZGW w Gliwicach i Krakowie z wnioskiem o uzgodnienie na podstawie art. 4a pkt 1 ustawy – Prawo wodne oraz o opinię na podstawie art. 11 pkt 8 lit i) oraz art. 24 i art. 25 ustawy o planowaniu w terminie nie dłuższym niż 21 dni od daty otrzymania projektu. Dyrektor RZGW w Gliwicach w piśmie z dnia 14 lipca 2010 r. negatywnie zaopiniował przedmiotowy projekt Studium zagospodarowania przekazując uwagi do jego treści. W dniu 20 stycznia 2011 r. prezydent miasta ponownie przekazał Dyrektorowi RZGW w Gliwicach projekt Studium z wnioskiem o jego uzgodnienie oraz o wydanie opinii dotyczącej rozwiązań przyjętych w tym projekcie, w terminie nie dłuższym niż 21 dni. W piśmie do Dyrektora RZGW w Gliwicach, prezydent miasta wyjaśnił, że w jego ocenie zapisy projektu Studium dotyczą wszystkich obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi*

<sup>11</sup> Kontrolę przeprowadzono w 24 gminach na terenie, których powódź w 2010 r. objęła największy obszar.



*i nakładają obowiązek uwzględnienia w planach miejscowych ochrony przed skutkami wezbrań powodziowych oraz precyzując zakazy w odniesieniu do obszarów bezpośrednio zagrożonych powodzią. Z powyższego pisma nie wynikało jednak, że miasto uwzględniło jakkolwiek z uwag wynikających z pisma RZGW w Gliwicach z dnia 14 lipca 2010 r. Wg Prezydenta Miasta projekt nowego Studium dla Bielska-Białej określa jedynie podstawowe wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a szczegółowe ustalenia będą określone w tych planach, na podstawie Studium ochrony przeciwpowodziowej, stosownie do art. 82 ust. 1 pkt 3<sup>12</sup> ustawy – Prawo wodne. W dniu 15 lutego 2011 r. Z-ca Dyrektora RZGW w Gliwicach po raz kolejny negatywnie zaopiniował projekt Studium wskazując na braki w opracowaniu. W dniu 11 kwietnia 2011 r. Prezydent Miasta, pomimo negatywnej opinii na temat projektu, zwrócił się z kolejnym wnioskiem do Dyrektora RZGW w Gliwicach o zajęcie stanowiska w kwestii uzgodnienia tego projektu w sposób określony w art. 4a pkt 1 ustawy – Prawo wodne, w związku z art. 24 i 25 ustawy o planowaniu. Dyrektor RZGW pismem z dnia 28 kwietnia 2011 r. odmówił uzgodnienia projektu zwracając, uwagę, że nie było podstaw prawnych do żądania wydania uzgodnienia w formie postanowienia administracyjnego na podstawie przepisów art. 24 i 25 ustawy o planowaniu. W odpowiedzi na powyższe pismo Prezydent Miasta w dniu 6 czerwca 2011 r. przekazał Dyrektorowi RZGW w Gliwicach swoje stanowisko, iż wobec braku uzgodnienia przez ten organ przedmiotowego projektu Studium zagospodarowania, na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu uznał on ten projekt za ostatecznie uzgodniony z RZGW.*

W ocenie NIK, Prezydent Miasta Bielsko-Biała powinien podjąć wszystkie niezbędne działania w celu uzgodnienia stanowisk i uwzględnić w ustaleniach Studium, zgodnie z art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu, zmiany wskazane przez Dyrektora RZGW opinii. Nieujęcie w projekcie Studium zapisów obejmujących wszystkie tereny zagrożone powodzią uniemożliwi wprowadzenie na nich zakazów, ograniczeń oraz warunków, po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji, w uchwalanych w przyszłości miejscowych planach.

W 8<sup>13</sup> spośród 24 (tj. 30%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie wprowadzono w Studiach żadnych zapisów zakazujących lub ograniczających lokalizację obiektów budowlanych oraz nie określono warunków technicznych po spełnieniu, których będzie możliwa bezpieczna lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Na przykład:

- *W zapisach Studium zagospodarowania, opracowanego w **Urzędzie Miasta Bielsko-Biała**, nie wskazano na potrzebę wprowadzenia warunków, po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach dolin rzecznych oraz na konieczność ograniczania zabudowy na terenach zalewowych. Potwierdzają to także uwagi wynikające z pisma RZGW w Krakowie, w którym stwierdzono m.in., że możliwość pojawienia się zagrożeń w postaci obszarów zagrożonych zalaniem wodami powodziowymi musi znaleźć odzwierciedlenie w prawidłowym planowaniu przestrzennym, a najskuteczniejszym i najwłaściwszym sposobem uniknięcia szkód w obszarach narażonych na ww. zagrożenia jest maksymalne ograniczenie ich zainwestowania, w szczególności wykluczenia spod zabudowy kubaturowej oraz negatywne oceny projektu nowego Studium zagospodarowania. W opinii stwierdzono m.in., nie określono żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu obszarów zagrożonych powodzią o prawdopodobieństwie  $Q_{1\%}$  oraz  $Q_{0,1\%}$ .*
- *W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** dla terenów zalanych w czasie powodzi w 1997 r. jak i objętych ryzykiem powodzi o zasięgu  $Q_{1\%}$  w Studium zagospodarowania nie określono ograniczeń w sposobie ich gospodarowania. Jako przyczynę Burmistrz podał, że objęcie zakazami zabudowy terenów samodzielnie określonych przez gminę, jako zagrożone powodzią, wiązałoby się z wystąpieniem właścicieli gruntów objętych takimi zakazami o odszkodowania w związku z obniżeniem wartości nieruchomości.*
- *W **Urzędzie Miasta i Gminy Gąbin** zgodnie ze Studium inwestowanie w północnej części doliny Wisły, ze względu na zagrożenia powodziowe wodą stuletnią, może być prowadzone na własną odpowiedzialność inwestora.*

Wskazanie ograniczeń zabudowy, stanowiących dobrą praktykę, pozwoliłoby na zmniejszenie ryzyka związanego z budową obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią, już na etapie wyboru przez inwestora lokalizacji.

<sup>12</sup> Przepis uchylony z dniem 18 marca 2011 r.

<sup>13</sup> Bielsko-Biała, Borzęcin, Szczucin, Karczew, Gąbin, Bogatynia, Jelcz-Laskowice i Wrocław.

Zdaniem NIK, nieujmowanie w Studium zapisów zakazujących lub ograniczających lokalizację obiektów budowlanych oraz nie określenie warunków technicznych po spełnieniu, których będzie możliwa bezpieczna lokalizacja inwestycji, na terenach zagrożonych powodzią, było działaniem nierzetelnym.

W 15 spośród 24 (tj. 63%) skontrolowanych urzędów miast i gmin, w Studiach, zidentyfikowano tereny narażone na wystąpienie zjawisk powodziowych oraz wprowadzono zapisy określające sposób zagospodarowania tych terenów. Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Jelenia Góra** w związku z występowaniem obszarów zagrożonych powodzią, w Studium zagospodarowania zalecono zahamowanie ekspansji zabudowy na terenach zalewowych. Znalazło to potwierdzenie w rozdziale Struktura funkcjonalno-przestrzenna w ust. 2 Kierunki rozwoju – gdzie wskazano, wprost, iż doliny rzeczne zalewowe<sup>14</sup> należy zagospodarować, jako atrakcyjne tereny zielone i spacerowe, z ewentualnym zezwoleniem na gospodarowanie rolne (bez prawa zabudowy) lub zielenią urządzoną i nieurządzoną.
- W **Urzędzie Miasta Kędzierzyn-Koźle** dla obszarów zagrożonych bezpośrednio powodzią (tereny zalewowe rzek Odry i Kłodnicy) wprowadzono ograniczenia (zakazy) wynikające z art. 40 oraz art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, które dotyczyły:
  - lokalizowania na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wodę;
  - prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowanie;
  - wykonywania urządzeń wodnych i wznoszenia innych obiektów budowlanych;
  - sadzenia drzew i krzewów, zmiany kształtowania terenu;
  - składowania materiałów oraz wykonywania innych robót i czynności, które mogłyby utrudnić ochronę przed powodzią oraz wpłynąć na pogorszenie jakości wód.
- W **Urzędzie Miasta w Brzegu** w Studium zagospodarowania określono m.in., iż na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót i czynności, określonych w art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w tym szczególnie:
  - wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych,
  - dokonywania zmian w ukształtowaniu terenu mających niekorzystny wpływ na przepływ fali powodziowej,
  - składowania wszelkich substancji i materiałów mogących zagrażać środowisku przyrodniczemu i bezpieczeństwu ludzi w przypadku powodzi.

Zgodnie z zapisami Studium należy dążyć do optymalizacji zagospodarowania i użytkowania obszaru, w tym szczególnie polegającej na: zmianie struktury użytkowania gruntów ornych na użytki zielone, wzmacniające funkcję ekologiczną terenu i nie przyczyniające się do ograniczenia przepustowości międzywała oraz wykluczeniu lokalizacji trwałych upraw ogrodniczych i sadowniczych oraz innych rodzajów zagospodarowania i użytkowania terenu mogących ograniczać przepływ fali powodziowej.

W trzech spośród 24 (tj. 12,5%) skontrolowanych urzędów miast nie dokonano oceny aktualności Studiów bądź nie przedstawiono opracowanej oceny aktualności Studium do zaopiniowania stosownym organom, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu i tak:

- *Burmistrz miasta i gminy Szczucin nie dokonywał analizy zmian Studium zagospodarowania i nie opracowywał wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych. Rada Miejska w Szczucinie w kadencjach 2002–2006, 2006–2010 i obecnej nie podejmowała uchwał w sprawie aktualności Studium zagospodarowania. W wyżej wymienionych okresach burmistrz nie przedkładał Radzie wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.*

<sup>14</sup> Terenów: głównych rzek i ich dolin (300 ha), suchych zbiorników retencyjnych (264 ha) pozostałe tereny, w tym użytki i nieużytki (R), teren użytków rolnych oraz małych enklaw leśnych (R, RL).

- W **Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia** nie dokonano analizy zamian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, co wyjaśniono przeoczeniem oraz nie przedłożono Radzie do uchwalenia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy opracowanej na lata 2011–2020. Burmistrz wyjaśnił, iż wprowadzona przez niego do realizacji strategia na lata 2011–2020 stanowiła „swoistą aktualizację” strategii obowiązującej<sup>15</sup>, szczególnie w odniesieniu do zadań związanych z odbudową infrastruktury komunalnej po powodzi z sierpnia 2010 r., co zwalniało z obowiązku skierowania tej strategii do Rady w celu jej uchwalenia.
- W **Urzędzie Miasta Mielec** w IV kadencji Rady Miejskiej obejmującej lata 2006–2010 nie dokonano oceny aktualności Studium zagospodarowania, do czego zobowiązuje przepis art. 32 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu.

## P/13/189 Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych

### Dane o kontroli

Kontrola koordynowana przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, przeprowadzona w celu oceny realizacji zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym budowy oraz użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Kontrolą objęto łącznie 66 jednostek, w tym 28 urzędów gmin, 19 starostw powiatowych oraz 19 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

*Okres objęty kontrolą: lata 2009–2013 (I półrocze), data publikacji: 24 sierpnia 2014 r.*

### Ocena ogólna

NIK ocenia negatywnie proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Właściwe organy administracji publicznej nie w pełni przestrzegały ograniczeń związanych z lokalizacją i budową tego rodzaju elektrowni. Władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych ignorując społeczne sprzeciwy. Budową elektrowni wiatrowych zainteresowane były w części osoby pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach, na których ziemi farmy powstały, a zgody organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych zostały w większości przypadków uzależnione od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania darowizny na rzecz gminy. Z tych właśnie powodów proces powstawania farm przebiegał często w warunkach zagrożenia konfliktem interesów, brakiem przejrzystości i korupcją. Niedookreślone dla tego rodzaju działalności gospodarczej prawodawstwo, a także niejednolita doktryna i orzecznictwo, nie gwarantowały w dostatecznym stopniu lokalizowania i budowy elektrowni wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem ograniczający uciążliwość farm dla osób zamieszkałych w ich sąsiedztwie.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 80%), zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny w wysokości co najmniej ekwiwalentnej do kosztów zmiany założeń zagospodarowania przestrzennego. Przepisy prawa stanowią, że tego rodzaju wydatek powinien być pokryty z budżetu gminy. Finansowanie w ten sposób zadań własnych gminy mogło być źródłem wystąpienia konfliktu interesów między preferencjami inwestorów a obiektywnymi – z punktu widzenia gminy i lokalnych społeczności – rozwiązaniami planistycznymi. Tak ukształtowane relacje na styku interesu publicznego i prywatnego stanowiły zdaniem NIK mechanizm korupcyjny.

Przepisy prawa w Polsce nie określały w jednostkach długości bezpiecznego usytuowania elektrowni wiatrowych w środowisku naturalnym. W Polsce odległość elektrowni wiatrowej

<sup>15</sup> Tj. uchwalonej przez Radę Miasta i Gminy w 2006 r.



od zabudowań, w szczególności tych zamieszkałych przez ludzi, warunkowana jest przede wszystkim dopuszczalnym poziomem hałasu, emitowanym przez elektrownie wiatrowe. Jednak przepisy regulujące metodologię pomiaru emisji hałasu nie gwarantowały miarodajnej oceny uciążliwości tego typu urządzeń. Wykonywanie pomiarów mogło odbywać się bowiem – zgodnie z obowiązującymi wymogami – tylko w warunkach niskiej wietrzności (<5 m/s). Tymczasem elektrownie wiatrowe generują największe natężenie hałasu dopiero przy optymalnej dla nich prędkości wiatru, wynoszącej 10–12 m/s, ale w takich warunkach pomiary nie były już dokonywane. Przepisy prawa nie definiowały również dopuszczalnych norm dotyczących innych potencjalnych zagrożeń, takich jak chociażby infradźwięków oraz efektów stroboskopowych. Z tego powodu uprawnione instytucje państwa nie wykonywały we wskazanym zakresie badań oddziaływania farm wiatrowych na środowisko.

W przepisach z zakresu prawa budowlanego, elektrownie wiatrowe nie zostały przypisane do żadnej kategorii obiektów budowlanych. W wydawanych przez kontrolowanych starostów decyzjach o pozwoleniu na budowę, kategoryzowano je bądź jako wolno stojące kominy i maszty, bądź sieci elektroenergetyczne, a w ostateczności jako inne budowle. Takie niedostosowanie prawa nie pozostawało bez konsekwencji, gdyż w sposób rozbieżny i niejednolity organy nadzoru budowlanego warunkowały inwestorom dopuszczenie tzw. wiatraków do użytkowania. W efekcie, dla takich samych obiektów, raz wymagano uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a innym razem dopuszczano do ich eksploatacji wyłącznie po dokonaniu zgłoszenia zakończenia budowy. W ocenie NIK wzniesienie elektrowni wiatrowej powinno zawsze wiązać się z wydaniem pozwolenia na użytkowanie.

Brak jednoznaczności przepisów, jednolitości orzecznictwa oraz doktryny, powodował rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów prawnych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach i gruntach podlegających ochronie.

Jedynie w sześciu z 28 gmin (21%), koszty zmian dokumentacji planistycznej sfinansowane zostały bezpośrednio z budżetu tych jednostek samorządu terytorialnego. W pozostałych 22 przypadkach (79%), zawierane były natomiast trójstronne porozumienia o współfinansowaniu kosztów tych planów (dwanaście gmin, tj. 55%) lub inwestorzy przekazali ekwiwalentne do tych kosztów darowizny na rzecz społeczności lokalnej (dziesięć gmin, tj. 45%). W konsekwencji, przyjmowane od inwestorów dokumenty, np. projekt Studium, plan zagospodarowania przestrzennego, prognoza oddziaływania na środowisko lub skutków finansowych planowanych zmian, wiązały się z koniecznością uwzględniania przez gminy rozwiązań postulowanych przez inwestorów.

Przypadki bezpośredniego finansowania przez inwestorów założeń zagospodarowania przestrzennego w gminach stwierdzono na przykład w następujących samorządach:

- W **Gminie Duszniki** (woj. wielkopolskie), w 2007 r. zawarta została umowa, dotycząca opracowania projektu zmiany Studium. W umowie strony uzgodniły, że koszty opracowania poniesie inwestor. W latach 2009–2010 gmina Duszniki otrzymała od inwestora projekty MPZP pod lokalizację farm wiatrowych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych. Dokumenty te wykonała firma zewnętrzna na zlecenie inwestora;
- W **Gminie Czerwin** (woj. mazowieckie), w 2011 r. koszty zmiany Studium i opracowania projektu MPZP (wraz z prognozą oddziaływania na środowisko) zostały sfinansowane przez zainteresowanego inwestora. Na mocy porozumienia przyszły inwestor zobowiązał się do sfinansowania całości kosztów projektów tych dokumentów oraz do dostarczenia do biura architektonicznego na własny koszt materiałów geodezyjno-kartograficznych, niezbędnych do ich wykonania. Ponadto w ww. porozumieniu ustalono, że materiały planistyczne zostaną nieodpłatnie przekazane gminie Czerwin, a projektant nie będzie rościł praw autorskich do tych materiałów. Koszty sporządzenia przedmiotowej dokumentacji oscyływały w granicach ok. 730 tys. zł.

- W **Gminie Ciepłowod** (woj. dolnośląskie), pracowni wyłonionej przez inwestora powierzono opracowanie MPZP z 2013 r., dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych. Zlecono także wykonanie ośmiu innych MPZP, których zakres nie był związany z tym zamierzeniem inwestycyjnym. Gmina Ciepłowod uchyliła się od obowiązku poniesienia kosztów opracowania MPZP. Odnosząc się do powyższego wójt gminy wyjaśnił, że mogli korzystać z opracowań dobrowolnie wykonywanych przez podmioty zewnętrzne w sytuacji, gdy „nie domagali się ponoszenia kosztów przez te podmioty”, a w omawianym przypadku przystali jedynie na taką propozycję inwestora;
- W **Gminie Suwałki** (woj. podlaskie), prognozy oddziaływania na środowisko (sporządzone do opracowywanych przez gminę (we własnym zakresie) MPZP zostały zlecone i opłacone przez inwestorów zainteresowanych budową elektrowni wiatrowych. Naruszono w ten sposób postanowienia art. 41 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. – Prawo ochrony środowiska, obligujące do sporządzenia takich prognoz przez organ opracowujący MPZP (obecnie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie). W konsekwencji część elektrowni wiatrowych została zlokalizowana na terenach dogodnych dla inwestora, lecz mieszczących się w Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierza Północnej Suwalszczyzny”.

Przekazywanie darowizn przez inwestorów, uzależnione od dokonania przez gminy zmian w dokumentacji planistycznej, wystąpiło m.in.:

- W **Gminie Przerośl** (woj. podlaskie), w której pozyskano 691,5 tys. zł na podstawie porozumień zawartych z inwestorem. W porozumieniach tych przekazanie środków uzależniono m.in. od spełnienia zobowiązań dotyczących przyjmowania MPZP oraz – w razie konieczności – także zmian Studium. Gmina Przerośl zawarła także inną umowę darowizny, na kwotę 1.700 tys. zł z kolejnym przedsiębiorcą, z przeznaczeniem na prace planistyczne związane z rozwojem na terenie gminy energii odnawialnej, a także na rozwój infrastruktury drogowej, upowszechnianie kultury i tradycji, bezpieczeństwo przeciwpożarowe i inne cele;
- W **Gminie Udanin** (woj. dolnośląskie), przyjmowano na podstawie zawartych porozumień darowizny pieniężne od podmiotów ubiegających się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegających na budowie farm wiatrowych. W latach 2009–2013 inwestor przekazał na rzecz gminy Udanin kwotę 41,1 tys. zł, m.in. na organizację dożynek gminnych, darowiznę dla trojaczków ze wsi Piekary, dla zespołu ludowego „Cicha Woda”, remont świetlicy wiejskiej w Damianowie, organizację Dnia Dziecka. Natomiast Spółka przekazała na rzecz gminy Udanin kwotę 445,0 tys. zł (na budowę placu zabaw, na organizację dożynek gminnych oraz na zadania statutowe gminy, w tym 420,0 tys. zł w 2013 r. na modernizację drogi gminnej pomiędzy miejscowościami Różana i Drogomiłowice – darowizna została przekazana w trakcie prowadzonego postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia).

Kontrola ujawniła także przypadek sfinansowania dokumentacji planistycznej pod lokalizację elektrowni wiatrowej przez właścicieli gruntów, na których planowano ich posadowienie:

- W **Gminie Kobylnica** (woj. pomorskie), koszty wprowadzenia zmian do trzech MPZP zostały sfinansowane przez właścicieli gruntów przeznaczonych pod farmy wiatrowe (inwestorzy opracowali projekty planów, prognozy oddziaływania na środowisko oraz opracowania ekofizjograficzne). Koszt tych prac nie był znany UG Kobylnica. Wójt wyjaśnił, że w okresie opracowywania MPZP brak było jednoznacznych interpretacji prawnych i orzeczeń dotyczących zasad finansowania przez inwestorów MPZP. Ponadto decyzja o takim właśnie finansowaniu podjęta była z uwagi na ograniczone środki finansowe gminy.

W świetle przepisów ustawy o planowaniu, naruszenie zasad sporządzania Studium lub planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, powodują nieważność takiego aktu. Jednak zdaniem sądów administracyjnych ocena zgodności z prawem tworzenia tych dokumentów nie obejmuje sposobów ich finansowania.

## P/13/173 Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012

### Dane o kontroli

Kontrola koordynowana przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Rzeszowie w celu oceny działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego, w związku z realizacją obowiązków wynikających z przepisów odrębnych oraz stosowania

wymaganych prawem procedur związanych z planowaniem przestrzennym i wydawaniem decyzji administracyjnych. Kontrolą objęto 16 jednostek: urząd marszałkowski województwa podkarpackiego oraz 15 urzędów gmin.

*Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2009 r. – 31 grudnia 2012 r., data publikacji: 22 sierpnia 2014 r.*

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli oceniła realizację zadań, przez gminy objęte kontrolą, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Gminy objęte kontrolą posiadały uchwalone w latach 1999–2002 Studia obejmujące całość ich obszarów. W gminach nie aktualizowano Studiów, co powodowało, że nie zawierały one zapisów wprowadzonych ustawą z 2003 r. i jej kolejnymi zmianami. W 4 gminach nie dokonano żadnych zmian w Studium, a 11 zmianami objęto niewielkie części obszaru gminy.

Niskie zaangażowanie gmin w prace związane z aktualizacją Studiów, w związku z brakiem określonych terminów ich aktualizacji do obowiązującego prawa, powodowało, że tylko 5 gmin miało zapisy dotyczące zasięgu wód stuletnich dokonane w okresie ich tworzenia (lata 1999–2002). W żadnym obowiązującym Studium nie uchwalono obowiązku sporządzenia dla tych terenów MPZP w celu określenia sposobu zagospodarowania tych terenów lub zakazu ich zabudowy na podstawie map zasięgu wód powodziowych, pomimo że Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, przekazał kontrolowanym gminom mapy zagrożenia powodziowego.

Wszystkie kontrolowane gminy posiadały uchwalone w latach 1999–2002 Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pomimo braku obowiązku ustawowego, w 5 gminach, w Studiach wprowadzono zapisy dotyczące terenów zagrożonych powodzią. Natomiast spośród 272 MPZP, obowiązujących w gminach objętych kontrolą, tylko 2 MPZP (Cisna, Wojaszówka) miały zapisy dotyczące bezpieczeństwa powodziowego. W pozostałych przypadkach, głównie ze względu na niewielkie powierzchnie opracowywanych MPZP oraz oddalenie terenów objętych opracowaniem od stref zagrożonych powodzią, przedmiotowej tematyki nie obejmowały. Brak stosownych zapisów w Studiach i MPZP znacznie utrudniał działania mające na celu ograniczenie zagrożeń powodziowych i zmniejszenie wartości strat powodziowych ponoszonych przez samorządy i Państwo.

W żadnym obowiązującym Studium, nie uchwalono obowiązku sporządzenia MPZP dla tych terenów, w celu określenia sposobu zagospodarowania lub zakazu ich zabudowy, na podstawie map zasięgu wód powodziowych, pomimo że Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, przekazał kontrolowanym gminom mapy zagrożenia powodziowego.

### Ustalenia

Kontrolowane gminy (15) posiadają Studia uwarunkowań opracowane i uchwalone w latach 1999–2002, czyli przed wejściem w życie ustawy o planowaniu w 2003 r., gdy nie było jeszcze obowiązku wprowadzania do Studium zapisów dotyczących obszarów problemowych, na podstawie innych ustaw (np. terenów zagrożonych klęskami żywiołowymi, obszarów zagrożonych osuwaniem mas ziemnych, terenów przeznaczonych pod zalesienia) oraz obowiązywania jednolitych standardów ich sporządzania dotyczących części tekstowej i graficznej.

Pomimo to, 5 Studiów uwarunkowań (Kołaczyce, Ropczyce, Narol, Radomyśl, Czarna Górna) posiadało określone granice zasięgu wód stuletnich oraz zapisy dotyczące eliminacji zabudowy z tych terenów i sposób ich zagospodarowania.

W 2 gminach (Przeclaw, Wojaszówka) nie dokonano żadnej zmiany Studiów od momentu ich uchwalenia. Jako przyczynę tego stanu rzeczy wójt Przeclawia podał, m.in. (...) *koszty sporządzenia Studium obciążają budżet gminy, chociaż koszty te są tylko kosztami sporządzenia tj. opracowania niezbędnych analiz i projektów oraz przeprowadzenia procedury sporządzenia, jednak są to koszty, biorąc pod uwagę budżet naszej gminy, bardzo wysokie. W miarę posiadanych środków finansowych podejmiemy starania o doprowadzenie do zgodności naszego Studium z wymogami art. 10 ustawy o planowaniu.* Również Wójt Wojaszówki powołał się na ograniczone środki finansowe, jakimi dysponuje gmina.

W Studium Sędziszowa Małopolskiego nie zostały naniesione obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez Dyrektora RZGW na podstawie ustawy Prawo wodne, pomimo że Studium było poddawane dwukrotnie analizie (2006 i 2010) zakończonej pozytywną opinią GKUA oraz uchwałami Rady Miasta stwierdzającymi, że stopień dezaktualizacji Studium umożliwia jego funkcjonowanie, jako dokumentu stanowiącego podstawę realizacji polityki przestrzennej miasta i gminy Sędziszów Małopolski.

Większość gmin (80%) wykonywało analizy oceny aktualności Studium, jako dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy. W analizach wskazywane były niektóre elementy Studium, niezgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa, lecz mimo to uzyskiwały one akceptację w podejmowanych przez Radę Gminy uchwałach, jako wystarczające do określania polityki przestrzennej gminy i jej realizacji.

## ■ P/13/123 Funkcjonowanie parków narodowych

### Dane o kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Środowiska w celu dokonania oceny działań podejmowanych w parkach narodowych (PN) dla realizacji ustawowo określonych zadań, w tym: ochrony ekosystemów, udostępniania obszaru parku narodowego i edukacji przyrodniczej. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska oraz 11 parkach narodowych.

*Okres objęty kontrolą: lata 2010–2013, data publikacji: 3 wrzesień 2014 r.*

### Ocena ogólna

Na obszarach graniczących z wszystkimi badanymi PN, zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy o planowaniu, rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie tych parków, wyznaczona została otulina, której łączna powierzchnia wyniosła 210.409 ha. W myśl z art. 5 pkt 14 ustawy o planowaniu, otulina to strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka.

Pomimo takiej definicji, w ustawie o planowaniu, nie ma przepisów określających ograniczenia dotyczące użytkowania gruntów w otulinie PN. Mogą one zostać wprowadzone poprzez zawarte w planie ochrony, zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 7 ustawy o planowaniu, ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw



oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.

Do dnia zakończenia kontroli, badane PN nie miały jednak ustanowionych planów ochrony, a więc nie mógł działać opisany powyżej mechanizm. W praktyce, jak wykazały ustalenia kontroli, w przypadku większości badanych PN, planowanie i zagospodarowanie terenów sąsiadujących w tym terenów enklaw niezaliczanych do parku ale położonych w obrębie głównego kompleksie parku, nie respektowało potrzeb obszaru chronionego.

Wskutek braku planów ochrony parki narodowe nie dysponowały dokumentem określającym szczegółowe cele ochrony wynikające ze specyfiki parku i jego walorów przyrodniczych. Nie było też ustaleń do Studiów czy MPZP obejmujących obszar parku wraz z otuliną, co utrudniało respektowanie właściwego zagospodarowania terenów sąsiadujących z parkiem.

Brak planów ochrony dla PN i ich funkcjonowanie w oparciu o ustanawiane na krótszy lub dłuższy okres zadania ochronne, nie gwarantuje jednak właściwej ochrony parku. Przede wszystkim, nie działa w pełni wspomniany na wstępie mechanizm ochrony parku poprzez stosowne zapisy w dokumentach z dziedziny planowania przestrzennego. Zadania ochronne nie zawierają bowiem obligatoryjnego elementu planu ochrony, jakimi są ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, parki narodowe prawidłowo realizowały swoje zadania, określone w ustawie o ochronie przyrody. Niekorzystnym zjawiskiem był natomiast brak planów ochrony. Termin ich sporządzenia przedłużano kolejnymi ustawami. W konsekwencji PN nie dysponowały dokumentem określającym szczegółowe cele ochrony wynikające ze specyfiki parku i jego walorów przyrodniczych. Nie było też ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszar parku wraz z otuliną, co utrudniało respektowanie właściwego zagospodarowania terenów sąsiadujących z parkiem.

Stwierdzone w PN nieprawidłowości dotyczyły m.in.: funkcjonowania kontroli zarządczej, oznakowania parków, organizacji pól biwakowych, sposobu oceny realizacji celów i w dużej mierze wynikały z braku wspólnych dla wszystkich parków ustaleń i wytycznych.

W ocenie NIK, zdecydowanie niewystarczające były działania Ministra Środowiska, zobowiązanego przepisami prawa do sprawowania nadzoru nad parkami narodowymi. Funkcjonujący w Ministerstwie Środowiska system zbierania i przetwarzania danych o działalności PN był niezadowolający zarówno co do zakresu tych danych, jak też sposobu ich przetwarzania. Brak było narzędzi dla oceny realizacji zadań w parkach narodowych, systemu i metod oceny skuteczności i efektywności podejmowanych działań oraz rozwiązań umożliwiających łączną analizę realizacji zaplanowanych celów i zadań. Nie służył temu system corocznej sprawozdawczości z działalności parków, zawierający wybrane dane statystyczne, niedające całościowego obrazu. Minister nie pozyskiwał informacji dla potrzeb oceny stopnia realizacji, ustanowionych swoimi rozporządzeniami, zadań ochronnych i ich efektów. Rutynowo składane przez PN roczne sprawozdania nie były na bieżąco poddawane analizie porównawczej pod kątem zachodzących

zmian w kolejnych latach oraz zróżnicowania pomiędzy parkami. Ponadto, ustawowy obowiązek Ministra, dotyczący sporządzania rocznych sprawozdań z działalności parków narodowych realizowany był nierzetelnie, a przekazywane innym organom niektóre dane dotyczące parków były niespójne lub nawet błędne. Opieszały był także proces przygotowywania w Ministerstwie Środowiska aktów prawnych dotyczących parków narodowych i ich funkcjonowania.

### Ustalenia

Działania dyrektorów kontrolowanych PN, dotyczące uzgadniania lokalizacji inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy, w oparciu o art. 53 ust. 4 pkt 7, art. 60 ust. 1 i art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu, a także projektów Studiów i MPZP, na podstawie art. 10 ust. 6 uoop, nie były wystarczająco skuteczne. W praktyce, w odniesieniu do większości kontrolowanych PN, planowanie i zagospodarowanie terenów sąsiadujących z parkami, w tym terenów enklaw niezaliczanych do parku, ale położonych w obrębie głównego kompleksu, nie respektowało potrzeb obszaru chronionego. Zdaniem NIK, brak dokumentu zawierającego szczegółowo zdefiniowane cele ochrony przyrody w danym PN, mógł stanowić okoliczność utrudniającą właściwe uzasadnianie stanowiska dyrektora przy uzgadnianiu planów oraz decyzji dotyczących zagospodarowania otuliny i terenów parku będących we władaniu innych podmiotów czy osób prywatnych.

Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy o planowaniu, dyrektorzy parków prowadzili postępowania w sprawie uzgodnienia projektów Studiów gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów przestrzennego zagospodarowania województwa w części dotyczącej parku i otuliny w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego. Dokonywali też, na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 7, w związku z art. 60 ust. 1 i art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu, uzgodnień decyzji w sprawach ustalania lokalizacji celu publicznego i warunków zabudowy.

Do dnia zakończenia kontroli, badane PN nie miały jednak ustanowionych planów ochrony, a więc nie mógł działać opisany powyżej mechanizm. W praktyce, jak wykazały ustalenia kontroli, w przypadku większości badanych PN, planowanie i zagospodarowanie terenów sąsiadujących, w tym terenów enklaw niezaliczanych do parku ale położonych w obrębie głównego kompleksie parku, nie respektowało potrzeb obszaru chronionego.

- *W **PN Gór Stołowych** problemem jest funkcjonowanie na terenie Parku, jako enklawy, złoża „Radków” (kamieniołomu piaskowca). W ocenie PNGS pozyskiwanie kamienia zagraża naruszeniem naturalnej równowagi stoków, co może spowodować odpadania bloków skalnych ze ścian urwiska, a tym samym zamknięcie terenu Parku dla zwiedzających”. Jako rodzaj działań ochronnych przeciwko negatywnemu oddziaływaniu kamieniołomu na środowisko w Parku (zakładanych w projekcie Planu ochrony), postulowano ograniczenie odstrzału skał w sezonie lęgowym ptaków, a przede wszystkim zmianę działalności gospodarczej z eksploatacji na turystykę (np. jako skansen obróbki piaskowca) i realne wspieranie przez Park działań w tym kierunku właścicieli obiektu. Według dyrektora Parku „Także enklawa wioski Karłów i jej wyłączenie spod jurysdykcji PNGS stanowi pewne utrudnienia. Np. Park nie może ingerować w sprawach pierwokupów gruntów. Innym przykładem może być założony u podnóża Szczelińca Wielkiego „Park dinozaurów”, kompletnie sprzeczny z walorami krajobrazowymi PNGS. Można by rzec, że na obszar PNGS i to w sam jego środek, wprowadzono obcy gatunek – dinozaury”.*
- *Właściciel 250 ha gruntów bezpośrednio przylegających do granic **Ojcowskiego PN** stara się je przekwalifikować na grunty budowlane i wybudować tam co najmniej 200 domów, co zdaniem dyrektora stanowiłoby początek końca Parku.*
- *W **Gorczańskim PN** dzierżawca ośrodka wczasowego w Porębie Wielkiej, prowadzi nielegalną inwestycję na terenie nartostady i części polany Tobołów. Pomimo licznych działań dyrektora Parku oraz innych podmiotów i postępowań przed sądami, inwestor odwołując się, kontynuuje działania.*

### Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli, zawarte w Informacji, ukazują PN jako jednostki zróżnicowane zarówno pod względem wartości przyrodniczych i zasięgu terytorialnego, jak i struktury organizacyjnej, poziomu zatrudnienia, bazy i aktywności edukacyjnej czy naukowej oraz wysokości osiągniętych przychodów i kosztów działalności. Minister Środowiska pozostawił dyrektorom PN dużą niezależność w zakresie organizacji funkcjonowania parków. Nie zapewnił sobie jednak skutecznych narzędzi, umożliwiających ich ocenę, w tym skuteczność i efektywność podejmowanych działań. Od początku 2012 r., kiedy parki narodowe zaczęły funkcjonować jako państwowe osoby prawne, nadzór Ministra Środowiska nad ich działalnością nabrał jeszcze większego znaczenia, co zauważył ustawodawca uszczegóławiając zakres nadzoru i kontroli Ministra w odniesieniu do PN. Kontrola wykazała, że do czasu jej zakończenia, nie został jednak wdrożony taki system nadzoru nad PN, który wypełniałby wymogi art. 9 ust. 2 uoop. Wyszczególnione w tym przepisie kontrole w różnych obszarach działalności PN (kontrola: funkcjonowania parków narodowych; wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej; realizacji zadań parków narodowych; realizacji planów finansowych parków narodowych; działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody) w dużej mierze mogłyby być realizowane poprzez zbieranie i analizę stosownych danych, jednak kontrola NIK wykazała, że w MŚ nie stworzono właściwego systemu zbierania i przetwarzania danych.

W listopadzie 2012 r., Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody, z up. Ministra zaakceptował dokument pn. *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Parków Narodowych*, którego wdrożenie powinno usprawnić nadzór nad parkami narodowymi, jednak do czasu zakończenia kontroli jego założenia jeszcze nie zostały wdrożone.

W związku z wynikami kontroli, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest, zdaniem NIK, podjęcie przez Ministra Środowiska działań w zakresie:

1. Stworzenia systemu sprawozdawczości z działalności PN, umożliwiającego dokonywanie oceny skuteczności i efektywności realizacji przez parki zadań i celów.
2. Wypracowania zestawu podstawowych parametrów, które umożliwiłyby porównywalność danych i stanowiły fundament do długoterminowych analiz zmian zachodzących w przyrodzie parków narodowych.
3. Opracowania, obowiązującego we wszystkich parkach, systemu szacowania wpływu turystyki na przyrodę parku.
4. Przyspieszenia prac nad aktami prawnymi związanymi z funkcjonowaniem PN.
5. Zakończenia prace nad projektem Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań na lata 2014–2020 oraz dokonanie jego analizy pod kątem możliwości realizacji w danej perspektywie czasowej.
6. Uregulowania zasad i możliwości funkcjonowania pól biwakowych na terenie PN.

### P/13/136 Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim

#### Dane o kontroli

Kontrola koordynowana przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, przeprowadzona w celu oceny przestrzegania przez właściwe organy administracji publicznej ograniczeń związanych z lokalizacją



i budową lądowych farm wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem respektowania zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości lądowych farm wiatrowych dla mieszkańców. Kontrole przeprowadzono w jednostkach realizujących zadania na obszarze województwa podlaskiego: w 10 urzędach gmin (miast), w pięciu starostwach powiatowych oraz w pięciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

*Okres objęty kontrolą: lata 2010–2013 r., data publikacji: 29 sierpień 2014 r.*

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania organów administracji samorządowej w zakresie lokalizacji inwestycji na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody w województwie podlaskim były niewystarczające dla zachowania ładu przestrzennego oraz nie zapewniały warunków gwarantujących właściwą ochronę obszarom o wyróżniających się walorach przyrodniczych.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin w bardzo małym stopniu korzystano z narzędzia jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu kształtowania przestrzeni na obszarach objętych ochroną przyrody. Zaledwie 10% powierzchni gmin objętych było planami. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu następowało bowiem nie w oparciu o prawo miejscowe, ale na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. O przeznaczeniu terenu przesądzał de facto wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, co niewątpliwie eliminowało kontrolę społeczną z procesu ustalenia warunków zabudowy obszarów chronionych. Stan ten, w połączeniu z brakiem aktualnych studiów, nie pozwala na racjonalne gospodarowanie przestrzenią, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody i położonych w bezpośredniej bliskości jezior i rzek. Sytuacja taka może utrudnić lokalizację nowych inwestycji, doprowadzić do chaosu przestrzennego oraz do degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych Podlasia.

Regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie dają odpowiednich instrumentów do ochrony krajobrazu, ze względu m.in. na brak realnego znaczenia Studium, fakultatywność w sferze polityki przestrzennej oraz znaczne koszty procesu planistycznego<sup>16</sup>. Dotyczy to głównie wysokich (do 150 m) turbin elektrowni wiatrowych zlokalizowanych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Problem ten został dostrzeżony przez Prezydenta RP, który przedłożył Sejmowi projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

W dniu 25 lutego 2005 r. Wojewoda Podlaski wydał 12 rozporządzeń w sprawie Obszarów Chronionego Krajobrazu, w których wprowadził między innymi zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, ale z wyłączeniem terenów przeznaczonych na cele zabudowy w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Zdaniem NIK, odesłanie do planów zagospodarowania przestrzennego uchylonych ponad 10 lat temu, nie służy prawidłowemu określeniu dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wójtowie (burmistrzowie) gmin kierując się przyjętymi przez Wojewodę Podlaskiego rozwiązaniami prawnymi, wydają WZ (w przypadku braku miejscowych planów)

<sup>16</sup> Tak też w stanowisku Rządu RP z dnia 3 marca 2014 r., do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – druk sejmowy nr 1525.

umożliwiającej lokalizowanie obiektów budowlanych w pasie poniżej 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Z ustaleń kontroli wynika, że decyzje takie wydawano w sześciu urzędach gmin.

### Ustalenia

W siedmiu<sup>17</sup> spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast, Studium, jako akt o charakterze planistycznym było nieaktualne. W dokumentach tych, mimo wymogu wynikającego z przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu:

1. Nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenach gmin Obszarów Chronionego Krajobrazu: *Puszcza Białowiecka, Dolina Narwi, Pojezierze Sejneńskie, Puszcza i Jeziora Augustowskie, Pojezierze Północnej Suwalszczyzny oraz Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej*, w tym na przykład obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych,
2. Nie określono 30 (z 116) znajdujących się na terenach gmin obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody oraz aktualnych uwarunkowań wynikających z występowania tych obszarów (np. rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000, czy też użytków ekologicznych),
3. Nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z występowania na terenach gmin 269 z 743 pomników przyrody.
  - W **Studium Gminy Narewka**, nie określono ponad 50% (11 z 21) obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody: rezerwatu przyrody pod nazwą „Lasy Naturalne Puszczy Białowieckiej”, siedmiu użytków ekologicznych uznanych za ekosystemy bagienne, obszaru specjalnej ochrony ptaków oraz siedlisk Natura 2000 Puszcza Białowiecka, obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Dolina Górnej Narwi, obszaru specjalnej ochrony siedlisk Natura 2000 Ostoja w Dolinie Górnej Narwi (utworzonych po uchwaleniu Studium) oraz uwarunkowań wynikających z ich występowania na terenie gminy Narewka,
  - W obowiązującym od 1999 roku **Studium Gminy Białowieża**, nie uwzględniono faktu utworzenia w 2003 r. rezerwatu przyrody „Lasy Naturalne Puszczy Białowieckiej”. Pominięto również fakt, że od 2004 r. teren całej gminy znajduje się w obszarze Natura 2000, a od 2006 r. obszar Puszczy Białowieckiej wchodzi w skład Rezerwatu Biosfery UNESCO „Białowieża”.

W zdecydowanej większości skontrolowanych urzędów gmin oraz miast (80%)<sup>18</sup> nie dokonywano i nie przedstawiono radzie gminy analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.

### P/14/110 Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego

#### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona w 2014 r. przez Delegaturę NIK w Rzeszowie w celu oceny działań organów gminnych w zakresie dotyczącym ochrony obiektów zabytkowych i ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych w procesach planowania przestrzennego i wydawania decyzji administracyjnych. Kontrolę przeprowadzono w 12 urzędach gmin z terenu województwa podkarpackiego.

*Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2008 r. – 31 grudnia 2013 r., data publikacji: 9 marca 2016 r.*

Gminy objęte kontrolą posiadały uchwalone w latach 1999–2002 i nadal obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obejmujące całość ich obszarów.

<sup>17</sup> Urząd Gminy: Białowieża, Giby, Gródek, Jeleniewo, Krasnopol, Narewka oraz Urząd Miejski w Supraślu.

<sup>18</sup> Urząd Gminy: Białowieża, Giby, Gródek, Jeleniewo, Krasnopol, Narewka i Szypliszki oraz Urząd Miejski w Supraślu.

W części opisowej studiów określano ograniczenia, dopuszczenia, nakazy i zakazy działań w poszczególnych strefach konserwatorskich. Zapisy te pozwalały na utworzenie stref ochrony konserwatorskiej w planach miejscowych. Stwierdzono, m.in. następujące nieprawidłowości:

- W **Studium Głogowa Małopolskiego**, w części graficznej zaznaczono strefę „A” – ścisłej ochrony konserwatorskiej i strefę „B” – ochrony zachowanych elementów zabytkowych, odmiennie niż to pokazano w legendzie, co było niezgodne z § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżności powstały w trakcie kopiowania mapy. Różnicy nie zauważono, gdyż przy opracowaniach posługiwano się egzemplarzem pierwotnym.
- W **Studium uwarunkowań Miasta Przemyśla**, obszar nazwany strefą ochrony konserwatorskiej B, nie został zamknięty. W strefach ochrony konserwatorskiej A, B, C obowiązywały określone dla każdej ze stref inne ograniczenia, dopuszczenia, nakazy i zakazy. Brak granicy między strefą B i C uniemożliwiał jednoznaczne określenie warunków konserwatorskich dla tych obszarów oraz naruszał przepis §7 pkt 3 ww. rozporządzenia.
- **Studium Miasta i Gminy Pruchnika**, nie było aktualne w zakresie zagadnień wymienionych w art. 10 ustawy o planowaniu. Burmistrz w wyjaśnieniu podał, że brak aktualizacji Studium oraz niewykonanie analiz spowodowane było brakiem specjalistycznych fachowców opracowujących założenia do oceny jego aktualności.
- Studia i miejscowe plany w czterech z 12 kontrolowanych gmin – **Baranów Sandomierski, Pruchnik, Ulanów, Zaklików** nie były poddane analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, w celu oceny aktualności Studium i MPZP i przedstawienia tych ocen radzie gminy, co było niezgodne z art. 32 ustawy opizp. W wyjaśnieniach podnoszono, że: w Baranowie Sandomierskim nie sporządzano analiz, lecz przeprowadzano dyskusję nad problemami zagospodarowania przestrzennego w trakcie uchwalania MPZP i ich zmian, w Pruchniku nie dokonywano analiz na skutek braku właściwych map, w Ulanowie uznano, że opracowana w 2005 r. ocena nic nie straciła na aktualności, a analiza zmian w kadencji 2010–2014 zostanie dokonana, a burmistrz Zaklikowa potwierdził w wyjaśnieniu brak przedmiotowych analiz bez wskazania przyczyn ich niesporządzenia.

## D/15/502 Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych

### Dane o kontroli

Kontrola centralna koordynowana przeprowadzona przez Departament Infrastruktury. Celem głównym kontroli była ocena działań administracji publicznej, w zakresie wykorzystywania, przewidzianych prawem instrumentów przy lokalizacji elektrowni wiatrowych ze szczególnym uwzględnieniem uzgodnień społecznych. Kontrolą objęto łącznie 11 jednostek, w tym 10 urzędów gmin i jeden urząd miasta.

*Okres objęty kontrolą: lata 2008–2014, data publikacji: 27 kwietnia 2016 r.*

Nieprawidłowości ogółem:

- brak udziału mieszkańców gminy w dyskusjach publicznych nad projektami Studium (UG Orla, UM w Rajgrodzie) oraz ograniczony udział w UM w Białej;
- sfinansowanie kosztów sporządzenia zmiany Studium przez inwestora zainteresowanego wybudowaniem elektrowni wiatrowych (UG Orla, UM w Białej);
- nieprawidłowości prawne (UG w Reńskiej Woli – niedochowaniu terminów ustalonych w art. 8 ust. 4 i art. 11 pkt 10 i 11 ustawy o planowaniu), UG Sobolew – nieuwzględnieniu, w trakcie procedowania nad zmianą Studium, na obszarze gminy lokalizacji i stref ochronnych dla elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW, lokalizowanych na terenie miejscowości Gończyce, co jest niezgodne z przepisami art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu).

### Urząd Gminy Orla

Gmina właściwie opracowała projekty Studium i MPZP, które zostały uzgodnione lub pozytywnie zaopiniowane przez właściwe organy i instytucje.

NIK zauważa jednak, że:

1. Mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanych przez wójta 16 listopada 2009 r. i 22 marca 2010 r. dyskusjach publicznych nad projektami Studium i MPZP (wymaganych przepisami art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu), co zdaniem NIK, wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej. Z kolei nieprawidłowością było skrócenie z 21 do 15 dni terminu na składanie uwag do projektu Studium po zakończeniu okresu jego wyłożenia do publicznego wglądu, wbrew wymogowi określonemu w art. 11 pkt 11 tej ustawy.
2. Sfinansowanie kosztów sporządzenia zmiany Studium i uchwalenia MPZP przez inwestora zainteresowanego wybudowaniem elektrowni wiatrowych może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa.

### Ustalenia

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w ogłoszeniu i obwieszczeniu z dnia 14 września 2009 r. oraz ogłoszeniu w prasie miejscowej z dnia 16 września 2009 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu Studium wraz z POŚ, termin na składanie uwag do tych dokumentów został przez Wójta wyznaczony na 15 dni, zamiast, na co najmniej 21 dni po zakończeniu okresu wyłożenia, co było wymagane w art. 11 pkt 11 w zw. z pkt 10 ustawy o planowaniu. Mogło to być jedną z przyczyn niezłożenia przez mieszkańców uwag do projektu Studium. Termin w projekcie ogłoszenia został określony na zlecenie Wójta przez urbanistę spoza Urzędu i nie został skorygowany przez pracowników Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej Urzędu. Ponadto:

1. Mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanych przez Wójta w dniach 16 listopada 2009 r. i 22 marca 2010 r. dyskusjach publicznych nad projektami Studium i MPZP (wymaganych przepisami art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu), co wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej.
2. Uchwał Rady Gminy o przystąpieniu do zmiany Studium, zmiany uchwały w tej sprawie oraz projektu Studium nie przesłano wójtowi gminy Czyże, która graniczyła z wyznaczonym w Studium obszarem w pobliżu wsi Krywiatycze. Zgodnie z art. 11 pkt 8 ustawy o planowaniu, wójt występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie Studium, m.in. do gmin sąsiednich. Jak wyjaśnił Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, urbanistka po konsultacji z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim w Białymstoku poinformowała go, iż nie było takiej potrzeby z uwagi na znaczną odległość wiatraków od granicy z tą gminą, w tym jej terenami zabudowanymi.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, koszty sporządzenia Studium oraz MPZP obciążają budżet gminy<sup>19</sup>, natomiast inwestora – jeśli realizuje inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej plan jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji (art. 21 ust. 2 pkt 4).

<sup>19</sup> Albo budżety państwa, województwa lub powiatu – w przypadku Studium dotyczącego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 13 ust. 2) oraz w przypadku planu będącego bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu odpowiednio krajowym, wojewódzkim i powiatowym (art. 21, ust. 2 pkt 1–3).

Budowa „Farmy wiatrowej Orla” jako inwestycja celu publicznego została określona w uchwale Nr XVI/133/08 Rady Gminy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie przestąpienia do zmiany Studium (w późniejszych dokumentach nie była tak nazywana). Wg postanowień art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. budowa i utrzymanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że budowa elektrowni wiatrowych nie jest inwestycją celu publicznego, gdyż służą one do wytwarzania i przetwarzania energii, a nie do jej przesyłu<sup>20</sup>. Ponadto w świetle orzecznictwa, legalność MPZP nie jest zależna od tego, czy za jego sporządzenie zapłaci gmina, czy też prywatny inwestor zamierzający zrealizować inwestycję na terenie gminy. Przeważa pogląd, że skoro koszty sporządzenia Studium i MPZP obciążają budżet gminy, to nie może ona domagać się ich sfinansowania przez prywatnego inwestora czy mieszkańców, natomiast w sytuacji, gdy inwestor jest zainteresowany przekazaniem darowizny na ten cel, jest to zgodne z prawem<sup>21</sup>. Wójt wyjaśnił, że gmina nie dysponowała wolnymi środkami na opracowanie dokumentacji oraz że w związku z wyborem wykonawcy i odbiorem dokumentacji przez Urząd, wyeliminowano możliwość wpływu inwestora na postanowienia projektów tych dokumentów. Mimo to, zdaniem NIK, sfinansowanie kosztów sporządzenia dokumentacji przez inwestora może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa.

#### Urząd Miejski w Rajgrodzie

NIK zauważa, że mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanej przez burmistrza 30 lipca 2009 r. dyskusji publicznej nad projektem Studium (wymaganej przepisami art. 11 pkt 10 ustawy o planowaniu), co – zdaniem NIK – wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej.

Burmistrz, mimo wymogu art. 11 pkt 8 lit. i ustawy o planowaniu, nie zawiadomił RZGW o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany Studium. Podinspektor ds. planowania przestrzennego i budownictwa Urzędu, który przygotowywał materiały do sporządzania MPZP wyjaśnił, że „rozdzielnik do instytucji, do których wysyłano zawiadomienia przygotował architekt wykonujący zmianę Studium. Nie weryfikowałem tego rozdzielnika, dlatego też zawiadomienie nie zostało wysłane. RZGW zostało zawiadomione na etapie uzgodnienia projektu zmiany Studium. Mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanej przez Burmistrza 30 lipca 2009 r. dyskusji publicznej nad projektem Studium (wymaganej przepisami art. 11 pkt 10 ustawy o planowaniu), co – zdaniem NIK – wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej.

<sup>20</sup> Tak m.in. w wyrokach NSA: z dnia 6.09.2013 r. sygn. akt II OSK 886/12, z dnia 3.11.2010 r. sygn. akt II OSK 1412/09 oraz w wyrokach WSA w Warszawie z dnia 4.09.2013 r. sygn. akt VIII SA/Wa 985/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 24.03.2010 r. sygn. akt II SA/Bd 33/10 i WSA w Krakowie z dnia 30.01.2009 r. sygn. akt II SA/Kr 735/08.

<sup>21</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych z lipca 2014 r. (nr 131/2014/P/13/189/LWR), str. 20 oraz powołane tam wyroki WSA w Gdańsku z dnia 29.10.2008 r., II SA/Gd 799/07 i WSA w Poznaniu z dnia 1.07.2011 r. II SA/Po 482/11.



### Urząd Miejski w Białej

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo zrealizowania i wyczerpania przewidzianych ustawą o planowaniu sposobów powiadamiania mieszkańców gminy o możliwościach uczestnictwa przez nich na każdym etapie przygotowania dokumentów planistycznych oraz wykorzystania przyjętego w gminie zwyczajowego powiadamiania mieszkańców w tym sprawach, w poszczególnych etapach uczestnictwo mieszkańców było znikome. Stwierdzono, bowiem, że w procesie procedowania dokumentów planistycznych udział brało od kilku do kilkunastu mieszkańców gminy. Zdaniem NIK, ograniczone zainteresowanie mieszkańców może być spowodowane przyjętym w gminie sposobem komunikacji i informowania członków wspólnoty samorządowej o ważnych dla nich sprawach i podejmowanych przez samorząd rozstrzygnięciach, który nie ułatwiał zapoznania się z istotą przekazu, co do korzyści oraz ograniczeń dla mieszkańców wynikających z planowanych sposobów zagospodarowania terenu gminy.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że po stwierdzeniu przez wojewodę niezgodności z prawem trzech uchwał o przystąpieniu do sporządzania zmian MPZP w 2013 r. oraz uchwały w 2014 r. w sprawie zmiany Studium, wystąpiła konieczność ponownego przeprowadzenia procedury ich uchwalenia, co spowodowało m.in. dodatkowe zaangażowanie zasobów oraz przesunięcie w czasie wejścia w życie tych aktów.

### Urząd Gminy Olszanka

Gmina nie poniosła wydatków na opracowanie dokumentacji planistycznej wymaganej do zmiany Studium i opracowania MPZP dla terenów planowanej inwestycji. Dokumentacja ta została przygotowana na zlecenie inwestora przez podmioty posiadające odpowiednie przygotowanie i doświadczenie zawodowe. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowanie prac planistycznych ze środków inwestora zainteresowanego dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem może potencjalnie negatywnie oddziaływać na rzetelność i obiektywizm podejmowanych rozstrzygnięć. W związku z przyjętymi w dokumentacji planistycznej rozwiązaniami, umożliwiającymi lokalizację lądowych elektrowni wiatrowych na terenie gminy, do czasu kontroli nie wystąpiły zmiany wartości nieruchomości.

### Ustalenia

1. W świetle skarg społeczności lokalnej złożonych po uchwaleniu zmiany Studium i MPZP do WSA, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że władze gminy niesłusznie uznały, iż nieobecność mieszkańców na spotkaniu zorganizowanym w dniu 29 września 2009 r. w celu przeprowadzenia dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie zmiany Studium i MPZP, oznacza akceptację budowy elektrowni wiatrowych na terenie gminy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w takiej sytuacji dyskusja publiczna powinna być ogłoszona i przeprowadzona ponownie.
2. W zakresie finansowania dokumentacji planistycznej oraz zmiany wartości nieruchomości, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że finansowanie prac planistycznych ze środków inwestora zainteresowanego dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem może potencjalnie negatywnie oddziaływać na rzetelność i obiektywizm podejmowanych rozstrzygnięć.

### Urząd Gminy w Reńskiej Woli

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na uchwalenie ww. dokumentów oraz na zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie ich opiniowania, a polegały na:

- niedochowaniu terminów ustalonych w art. 11 pkt 10 i 11 ustawy o planowaniu (w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r.), tj.: 14-dniowego okresu ogłoszenia informacji o wyłożeniu projektu zmian Studium, 30-dniowego okresu wyłożenia tego dokumentu do wglądu i 21-dniowego okresu przyjmowania uwag oraz wniosków do projektu zmian Studium;
- nieujęciu w księgach rachunkowych gminy, jako wartości niematerialnych i prawnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości<sup>22</sup> wydatku w kwocie 94.735,49 zł poniesionego na sporządzenie zmian Studium, jak też otrzymanego od potencjalnego inwestora dokumentacji stanowiącej MPZP o wartości 68.950,00 zł.

### Urząd Gminy Skąpe

W toku kontroli stwierdzono pojedyncze nieprawidłowości polegające m.in. na: niepoinformowaniu społeczności lokalnej o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Ponadto niezgodnie z przepisami prawa sfinansowane zostało również sporządzenie dokumentów planistycznych, tj. przez inwestora zamierzającego wybudować zespół elektrowni wiatrowych na terenie gminy, zamiast ze środków budżetu gminy.

### Urząd Gminy Sobolew

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na nieuwzględnieniu, w trakcie procedowania nad zmianą Studium, na obszarze gminy lokalizacji i stref ochronnych dla elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW, lokalizowanych na terenie miejscowości Gończyce, co jest niezgodne z przepisami art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu.

### Urząd Gminy w Laszkach

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W toku postępowania planistycznego, dotyczącego zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nierzetelnie i niezgodnie z ustalonym przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zakresem i stopniem szczegółowości informacji<sup>23</sup> opracowano Prognozę Oddziaływania na Środowisko. Nie zawierała ona wymaganych analiz i ocen wpływu planowanego zagospodarowania przestrzennego na przyrodę oraz na cele i przedmiot ochrony, integralności obszarów Natura 2000 i spójności sieci Natura 2000. W POŚ i Studium nierzetelnie ustosunkowano się do problematyki energetyki wiatrowej, pomimo że tereny, na których dopuszczono do lokalizacji turbin wiatrowych objęły około 1/3 powierzchni gminy. Opracowanie zmian Studium na podstawie nierzetelnie sporządzonej POŚ, uniemożliwiało określenie w nim skutków realizacji zapisów dokonanej zmiany. Zdaniem NIK, potwierdzonym stanowiskiem RDOŚ, zmiana Studium w kształcie uchwalonym przez Radę Gminy Laszki nie powinna mieć miejsca.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

<sup>23</sup> RDOŚ określił zakres POS w piśmie z dnia 29 grudnia 2011 r. nr WOOŚ.411.1.151.2011.AP-8.

### S/11/009 Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka

#### Dane o kontroli

Doraźna kontrola skargowa przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Białymstoku w celu oceny prawidłowości planowania przestrzennego oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę, w sprawach dotyczących lokalizacji: budynków mieszkalnych i letniskowych, obiektów produkcyjnych, handlowych i usługowych (w tym pensjonatów) oraz stacji telefonii komórkowej na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka.

*Okres objęty kontrolą: lata 2009–2011, data publikacji: 16 luty 2012 r.<sup>24</sup>*

#### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność organów gminy w zakresie planowania przestrzennego.

Rada Gminy Nowinka podjęła w dniu 29 czerwca 2011 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium, biorąc pod uwagę m.in. wnioski właścicieli nieruchomości zmierzających do zwiększenia obszarów przewidzianych do zabudowy. W II półroczu 2011 r. wójt gminy zawarł 43 umowy z osobami zainteresowanymi zmianami Studium, w których osoby te zadeklarowały wniesienie darowizn (28,1 tys. zł – z czego 21,6 tys. zł wpłynęło na konto Urzędu), zaś gmina zobowiązała się do przeznaczenia tychże darowizn *na pokrycie kosztów sporządzenia Studium*. W ocenie NIK działanie takie narusza postanowienia art. 13 ustawy o planowaniu, z którego jednoznacznie wynika, że koszty sporządzenia Studium obciążają budżet gminy.

### S/11/006 Przestrzeganie wymogów formalno-prawnych dotyczących lokalizacji farm wiatrowych na terenie Gminy Sianów w latach 2008–2011

#### Dane o kontroli

Kontrola doraźna skargowa przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Szczecinie w celu oceny przestrzegania wymaganych procedur przy budowie farm wiatrowych na terenie Gminy, w kontekście zarzutów zawartych w skardze Stowarzyszenia „Nasz Dom Sucha” z dnia 31 sierpnia 2011 r. W skardze podniesiono m. in., że prywatni inwestorzy zainteresowani są wybudowaniem na terenie gminy Sianów farmy wiatrowej i w związku z tym podjęli starania zmierzające do przekształcenia ok. 10 ha gruntów rolnych w grunty budowlane. Inwestorzy prywatni – zgodnie z zawartą umową z gminą – finansują ze swoich środków prace dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Finansowanie tych prac było niezgodne z przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu, gdyż związane z tym planem przedsięwzięcie nie spełnia wymogu inwestycji celu publicznego.

*Okres objęty kontrolą: lata 2008–2011, data publikacji: 17 lipiec 2012 r.*

#### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób finansowania kosztów prac planistycznych związanych ze zmianami Studium i MPZP.

<sup>24</sup> Ustalenia z wystąpień pokontrolnych, według daty ich publikacji.

## Ustalenia

Koszty prac planistycznych dotyczące opracowania projektu zmiany Studium i MPZP (oraz opracowanie projektów pism i dokumentów proceduralnych) wynoszące łącznie 150.000 zł, sfinansowane zostały przez inwestora, tj. firmę EKO-EN, na mocy trójstronnych umów<sup>25</sup> z dnia 1 marca 2010 r. zawartych z firmą EKO-EN oraz z wykonawcą tych prac. Wykonawca zobowiązany został do opracowania projektów zmiany Studium i MPZP, uwzględniających lokalizację farm elektrowni wiatrowych, których zamiar wybudowania zgłosiła firma EKO-EN.

Analiza wydatków poniesionych przez gminę na opracowanie ww. prac planistycznych wykazała, że w związku ze zmianą Studium, gmina w 2009 r. wydatkowała łącznie 1.908,16 zł w tym 429,44 zł za ogłoszenie prasowe o przystąpieniu do zmiany Studium oraz w 2010 r., 1.408,72 zł za ogłoszenie prasowe o wyłożeniu projektu Studium do publicznego wglądu i wynagrodzenie GKUA<sup>26</sup>. W 2011 r. gmina wydatkowała łącznie 1.299,17 zł, w tym 1.249,97 zł przeznaczono na wynagrodzenia członków GKUA opiniujących projekt MPZP.

Przyszły inwestor, tj. firma EKO-EN sfinansowała koszty w łącznej kwocie 150,0 tys. zł. w związku z czym nastąpiło naruszenie przepisu art. 21 ustawy PP, zgodnie z którym koszty sporządzenia MPZP obciążają budżet gminy, z zastrzeżeniem, że mogą także obciążyć inwestora realizującego inwestycje celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Według przepisu art. 2 pkt 5 ww. ustawy PP przez „inwestycje celu publicznego” należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizacje celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustalony w ww. art. 6 zamknięty katalog zadań zaliczanych do celów publicznych nie obejmuje budowy elektrowni wiatrowych (ani innych), a jedynie budowę i utrzymanie przewodów i urządzeń do przesyłania energii elektrycznej oraz innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.

### ■ S/12/008 Działalność gminy Jarczów w zakresie lokalizacji i wdrażania planowanej budowy zespołu elektrowni wiatrowych

## Dane o kontroli

Kontrola doraźna, skargowa<sup>27</sup> przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Lublinie w celu dokonania oceny podejmowanych przez organy gminy Jarczów działań, związanych z lokalizacją i wdrażaniem planowanego przedsięwzięcia, polegającego na budowie parku elektrowni wiatrowych na terenie gminy Jarczów wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w zakresie: przestrzegania obowiązujących przepisów prawa i procedur przy aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz tworzeniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

<sup>25</sup> W sprawie porozumienia dotyczącego warunków realizacji i rozliczenia opracowania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Sianów” oraz „w sprawie porozumienia dotyczącego warunków realizacji i rozliczenia opracowania zmiany planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sianów w obrębach ewidencyjnych Skibno i Sucha Koszalińska pod budowę farmy elektrowni wiatrowych”.

<sup>26</sup> Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna.

<sup>27</sup> Wniosek z dnia 21 maja 2012 r. Posła na Sejm RP Anny Zalewskiej dot. obaw mieszkańców gminy o zgodność z przepisami prawa podejmowanych przez władze lokalne działań, a także o środowisko, życie i zdrowie. Pani Posel wskazywała na możliwość wystąpienia nieprawidłowości prawnych przy wdrażaniu planowanego przedsięwzięcia.

gminy i przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla tego przedsięwzięcia.

*Okres objęty kontrolą: styczeń 2010 – lipiec 2012, data publikacji: 22 luty 2013 r.*

Gmina Jarczów nielegalnie przeniosła na firmę Elektrownia Wiatrowa Kresy I Sp. z o.o. w Warszawie, finansowanie kosztów opracowania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jarczów oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jarczów dla realizacji farm wiatrowych na terenie sołectw: Nowy Przeorsk, Przewłoka, Nedeżów, Sowiniec, Gródek Kolonia, Wierszczyca, Gródek, Łubcze, a następnie przyjęła od Inwestora darowiznę w postaci gotowych projektów ww. aktów planistycznych. Było to niezgodne odpowiednio z art. 13 ust. 1 i art. 21 ustawy o planowaniu. NIK zwraca uwagę, że dopuszczenie, nawet do dobrowolnego (na podstawie porozumienia) pokrywania przez inwestora tych kosztów może oznaczać również zgodę na wykonanie przez niego (zlecenie wykonania) projektów uchwał oraz dokumentów niezbędnych w procesie planistycznym i tym samym nadmiernie eksponować interesy inwestora.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości: niezgodne z prawem (art. 13 ust. 1 i art. 21 ustawy o planowaniu), mimo że dobrowolne (na mocy porozumienia z dnia 6 marca 2010 r.), uzgodnienie przeniesienia z gminy na Inwestora finansowania kosztów sporządzenia dokumentów planistycznych i w konsekwencji tego porozumienia przyjęcie od Inwestora darowizny w postaci gotowych projektów aktów planistycznych, których wartość wyceniono łącznie na kwotę 123.957,38 zł, z tego: zmiana Studium – 60.778,69 zł, Plan miejscowy – 63.178,69 zł.

NIK zwraca uwagę na nieuzasadnioną zwłokę wójta gminy w pisemnym zawiadomieniu Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie o podjęciu 25 października 2010 r. przez Radę Gminy Jarczów uchwał nr: XXXI/170/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium (obowiązek wynikający z art. 11 pkt 2 ustawy o planowaniu), XXXI/171/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu miejscowego (art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu). Obowiązek ten wykonał dopiero 19 stycznia 2011 r., tj. blisko po 11 miesiącach od dnia podjęcia tych uchwał.

#### **S/14/002 Działalność organów gminy Fajslawice w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych**

##### **Dane o kontroli**

Doraźna kontrola skargowa przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Lublinie w celu oceny działań organów gminy Fajslawice związanych z przygotowaniem, lokalizacją i wdrażaniem planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, polegającego na budowie na terenie tych gmin urządzeń energetyki wiatrowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

*Okres objęty kontrolą: 2012–2014, data publikacji: 21 październik 2014 r.*

Umową z dnia 18 grudnia 2012 r. wójt gminy udzielił Zakładowi Projektowo-Budowlanemu EKO-PLAN zamówienia uzupełniającego na wykonanie projektu zmian w Studium i w planie miejscowym dla terenów nieobjętych poprzednią umową (z dnia 15 grudnia 2011 r.), położonych po zachodniej stronie drogi powiatowej w obrębie wsi Ignasin, Kosnowiec, Fajslawice, Suchodoły i Siedliska Pierwsze – pomimo że Rada Gminy nie podjęła dla tych terenów uchwały o przystąpieniu do zmiany Planu miejscowego, a jedynie uchwałę (z dnia 26 czerwca 2012 r.) w sprawie przystąpienia do zmiany Studium.



## S/14/002 Działalność organów gminy Wysokie w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych

### Dane o kontroli

Doraźna kontrola skargowa przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Lublinie w celu oceny działań organów gminy Wysokie związanych z przygotowaniem, lokalizacją i wdrażaniem planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, polegającego na budowie na terenie tych gmin urządzeń energetyki wiatrowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

*Okres objęty kontrolą: 2012–2014, data publikacji: 21 październik 2014 r.*

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania związane z przygotowaniem dokumentacji umożliwiającej budowę elektrowni wiatrowych. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niezarejestrowania w rejestrze pism przychodzących dwóch pism dotyczących uzgodnień i wydanych opinii odnośnie projektu zmian Studium, 71 wniosków do projektu zmian Studium, wniosków grupowych (za i przeciw budowie elektrowni wiatrowych) złożonych przez 591 mieszkańców oraz trzech wniosków o udostępnienie informacji publicznej i danych o środowisku;
- niezamieszczenia na tablicy ogłoszeń w urzędzie informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium.

### Ustalenia

O podjęciu uchwały Nr XXVII/146/09 Rady Gminy Wysokie z dnia 19 marca 2009 r. dotyczącej lokalizacji urządzeń energetyki wiatrowej i przystąpieniu do sporządzenia zmian w Studium nie zamieszczono informacji na tablicy ogłoszeń, co było niezgodne z wymogami przepisu art. 11 pkt 1 ustawy o planowaniu. W Urzędzie Gminy Wysokie przyjętym powszechnie zwyczajem informowania mieszkańców gminy było wywieszanie informacji na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, co potwierdził wójt gminy w wyjaśnieniu z dnia 19 marca 2014 r. Zdaniem wójta gminy nałożony na niego obowiązek ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia projektu zmiany Studium został wypełniony poprzez umieszczenie ogłoszenia w prasie i na stronie BIP. Inspektor ds. planowania i zagospodarowania przestrzennego i inwestycji w Urzędzie Gminy Wysokie nie podał przyczyny niezamieszczenia obwieszczenia na tablicy ogłoszeń w urzędzie.

Nie zarejestrowano 71 wniosków do projektu zmian w Studium, które wpłynęły do urzędu w okresie od 8 do 17 września 2013 r. Ponadto nie zarejestrowano w tym okresie grupowych wniosków złożonych przez 466 osób protestujących przeciwko lokalizacji siłowni wiatrowych, wniosku 42 osób domagających się wstrzymania budowy elektrowni wiatrowych, wniosku L.R. sprzeciwiającej się lokalizacji siłowni wiatrowych oraz grupowego wniosku złożonego przez 82 osoby popierające budowę siłowni wiatrowych. W rejestrze urzędu nie odnotowano trzech wniosków o udostępnienie informacji publicznej i danych o środowisku, które wpłynęły 8 i 12 września 2013 r. Naruszało to § 40 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych i zarządzenie Nr 3/2011 Wójta Gminy Wysokie z dnia 9 lutego 2011 r.

**K/14/006/LLO Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego**

**Dane o kontroli**

Kontrola doraźna sprawdzająca przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Łodzi. Celem kontroli jest ocena stanu realizacji wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwag sformułowanych po kontroli P/12/153 dotyczącej realizacji przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

*Okres objęty kontrolą: 2011–2014, data publikacji: 8 kwiecień 2015 r.*

**Urząd Miasta Zgierza**

Wyniki kontroli sprawdzającej

1. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezrealizowania dwóch wniosków po kontroli P/12/153. Wprawdzie trwające od ponad 6 lat prace nad aktualizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zgierza zakończono we wrześniu 2014 r., to jednak do końca roku 2014 nie uchwalono tego dokumentu, pozostawiając podjęcie uchwały w tym zakresie radnym nowej kadencji. Konsekwencją braku aktualnego Studium jest przede wszystkim brak nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Od czasu zakończenia poprzedniej kontroli nie uchwalono żadnego planu miejscowego. Co więcej, prace nad większością z nich zostały w ogóle wstrzymane, aby – jak to podano w dokumencie pn. *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy miasto Zgierz* z października 2014 r. – nie było konieczności ich zmian na skutek zmiany Studium. W ocenie NIK, taki stan znacznie opóźniał lub wręcz uniemożliwiał ewentualne zamierzenia inwestycyjne na terenie miasta.
2. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak podstawowego dokumentu planistycznego miasta (aktualnego Studium) oraz nieuchwalanie planów miejscowych równoznaczne jest z nierealizowaniem przez miasto jego ustawowych zadań własnych.
3. Miasto Zgierz od ponad 6 lat nie posiada aktualnego Studium. Pomimo sporządzenia tego dokumentu we wrześniu 2014 r. organ uchwałodawczy nie zatwierdził projektu Studium, pozostawiając podjęcie uchwały w tym zakresie radnym nowej kadencji. NIK wskazuje, że konsekwencją braku aktualnego Studium jest przede wszystkim wstrzymanie prac nad planami miejscowymi, co może opóźnić lub wręcz uniemożliwić ewentualne zamierzenia inwestycyjne.

**P/14/030 Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych**

**Dane o kontroli**

Kontrola koordynowana przez Departament Infrastruktury przeprowadzona przy współpracy Delegatur NIK w 15 urzędach miast/gmin, miast i gmin. Celem kontroli było dokonanie oceny działań organów samorządu terytorialnego w zakresie zachowania ładu przestrzennego, poprzez określenie odpowiedniego sposobu zagospodarowania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy oraz zgodności wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z postanowieniami ww. dokumentów.

*Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2011 r. – 31 grudnia 2013 r.<sup>28</sup>, data publikacji: maj – czerwiec 2015 r.*

<sup>28</sup> Ustaleń dokonano wg stanu na dzień przeprowadzenia badań kontrolnych, z uwzględnieniem danych na dzień 31 grudnia 2013 r.

### Urząd Miejski w Sosnowcu

Wskazywano na niespełnianie wymogów formalno-prawnych, wynikających z treści art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu tj.: w Studium częściowo nie uwzględniało wymogów dotyczących: stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (art. 10, ust. 1, pkt 3), warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia (art. 10, ust. 1 pkt 5), zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia (art. 10, ust. 1 pkt 6), występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (art. 10, ust. 1 pkt 10), nie uwzględniono wymogów dotyczących obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny (art. 10, ust. 2 pkt 12), obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych (art. 10, ust. 2 pkt 13), granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych (art. 10, ust. 2 pkt 15).

### Urząd Miasta Tarnowa

W Urzędzie Miasta Tarnowa zauważono, że przyjęte w Studium rozwiązania w zakresie dyspozycji funkcjonalno-przestrzennej oraz zasad kształtowania zabudowy uznane zostały za właściwe, lecz nieaktualne w zakresie określonym w art. 10 ust. 11, 12, 15 ustawy o planowaniu.

### Urząd Miasta Chełma

Stwierdzono, że urząd nie dostosował Studium dla całego obszaru miasta, a szczególnie w części tekstowej, do treści art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu oraz do przepisów określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu Studium i dotyczących wymogów wyłożenia do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu Studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.

### Urząd Miasta Siedlce

Stwierdzono, że 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 m<sup>2</sup>, 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 m<sup>2</sup>, trzy dla terenów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, dwa dla terenów przestrzeni publicznej).

## R/14/006 Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w gminie Rewal

### Dane o kontroli

Kontrola doraźna przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Szczecinie w celu oceny zapewnienia przez gminę Rewal właściwego zagospodarowania pasa nadbrzeżnego. Ocenie szczegółowej poddano: kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze pasa nadbrzeżnego, w tym ustalanie i egzekwowanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nadzór nad inwestycjami, gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym, skuteczność ochrony pasa nadbrzeżnego przed niewłaściwym wykorzystaniem w związku z otrzymanymi przez urząd informacjami, skargami i wnioskami.

*Okres objęty kontrolą: lata 2012 – 2015, data publikacji: 1 czerwiec 2015 r.*

Rada Gminy po zapoznaniu się z przedstawionymi przez Wójta wynikami oceny aktualności Studium, w związku ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz zmianą stanu prawnego, stwierdziła częściowy brak aktualności obowiązującego Studium oraz powierzyła Wójtowi dokonanie wszystkich wymaganych prawem czynności umożliwiających podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania jego zmiany. Uchwała Rady Gminy<sup>29</sup> w ww. sprawie została podjęta 31 sierpnia 2012 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (tj. 20 lutego 2015 r.) zmiana Studium nie została uchwalona.

## 2 Plan zagospodarowania przestrzennego – ustalenia opisane w Informacjach o wynikach kontroli

### S/09/005 Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim

NIK negatywnie oceniła pod względem legalności, rzetelności i gospodarności działania organów miasta Tomaszowa Mazowieckiego, stwierdzając nieprzestrzeganie zasad oraz trybu sporządzania i uchwalania podstawowych aktów planistycznych, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Tomaszowa Mazowieckiego.

Wyniki kontroli związanych z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>30</sup> wskazywały na:

- niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost powierzchni obszarów gmin, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, skutkujący wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji;
- niesprzyjające warunki dla prawidłowego gospodarowania przestrzenią i efektywnego realizowania inwestycji, spowodowane brakiem planów miejscowych, które były zastępowane decyzjami o warunkach zabudowy.

Nierzetelne działanie WRPiGN i niewystarczający nadzór nad jego działalnością przyczyniły się do podjęcia przez Radę Miejską, na przestrzeni 15 miesięcy (w latach 2008–2009), dwóch uchwał w tej samej sprawie (uchylenia powołanego planu miejscowego z 5 października 2005 r.) i podjęcie przez Radę Miejską w dniu 27 maja 2009 r. uchwały w sprawie planu miejscowego terenu położonego przy ul. Barlickiego, która została unieważniona przez organ nadzoru.

Przed uchwaleniem planu miejscowego nie przystąpiono do ponowienia czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu (m.in. do uzyskania stosownych opinii i uzgodnień zmian projektu planu), co było sprzeczne z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu.

Sporządzenie i uchwalenie w dniu 5 października 2005 r. planu miejscowego miasta Tomaszowa Mazowieckiego nastąpiło z naruszeniem procedur określonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Równocześnie, przyjęte w nim wskaźniki nie obejmowały istotnych parametrów nowej zabudowy (m.in. wielkości i wysokości obiektów), co ograniczało w okresie obowiązywania planu (5 stycznia 2006 r. – 21 lutego 2008 r.) rozwój inwestycji w Tomaszowie Mazowieckim. Powyższe powody stały się podstawą do stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności omawianego dokumentu, na którego sporządzenie samorząd miasta wydał 186 tys. zł.

<sup>29</sup> Nr XXVI/207/12.

<sup>30</sup> Kontrola P/06/107 „Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach, jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji. Kontrola I/08/003 „Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę”.

WSA w Łodzi wskazał także na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego z dnia 5 października 2005 r., uznając, iż nieokreślenie w nim m.in. wielkości obiektów i ich wysokości uniemożliwiało wydawanie w oparciu o postanowienia tego planu pozwoleń na budowę wielu inwestycji. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wkrótce po uchwaleniu planu miejscowego (styczeń – marzec 2006 r.) do urzędu wpłynęło 137 wniosków, w tym 50 dotyczących zmiany przyjętych w nim wskaźników kształtowania nowej zabudowy, ograniczających inwestowanie na terenach objętych planem. Krytyczne uwagi do ustaleń planu zgłosiły także miejscowe biura projektowe i geodezyjne oraz rzeczoznawcy majątkowi, wskazując m.in. na wyłączenie z wszelkiego rodzaju inwestycji budowlanych poza bieżącymi remontami ponad 90% nieruchomości.

Koszty sporządzenia projektów planu miejscowego i zmiany Studium z dnia 5 października 2005 r. wyniosły 185.770,76 zł, w tym wynagrodzenie projektanta – 179.950 zł.

W dniu 27 maja 2009 r. Rada Miejska podjęła uchwały: o zmianie Studium (uchwała nr XLI/376/09), a także w sprawie stwierdzenia zgodności planu miejscowego terenu położonego w rejonie ul. N. Barlickiego (uchwała XLI/377/09) oraz o planie miejscowym dla powyższego terenu (uchwała nr XLI/378/09). Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 lipca 2009 r. Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność uchwały nr XLI/378/09 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania rejonu ul. N. Barlickiego. W uzasadnieniu stwierdzono, że w związku z rozstrzygnięciem unieważniającym uchwałę nr XLI/376/09 w sprawie zmiany Studium, uchwalony plan nie spełniał wymogu zgodności ze Studium, określonego w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu. Wojewoda Łódzki stwierdził ponadto nieaktualność opracowania ekofizjograficznego z 1995 r., uznając naruszenie tym samym art. 72 Prawa ochrony środowiska, w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

#### ■ P/10/110 Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego

Kontrola została przeprowadzona w: MRR, MI, 7 urzędach marszałkowskich, Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie, Wielkopolskim Biurze Planowania Przestrzennego w Poznaniu oraz 32 urzędach gmin.

Gminy nie dokonywały analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i nie posiadały wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na niskim poziomie utrzymywał się stopień pokrycia powierzchni badanych gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów inwestycyjnych. W kontrolowanym okresie powierzchnia objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego zwiększyła się tylko o 2,4 punktu procentowego i wyniosła 17,5%.

W 17 gminach nie analizowano zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i nie dokonano oceny aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wyników tych analiz nie przekazywano radom gmin, co najmniej raz w czasie kadencji, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu.

W 32 skontrolowanych gminach stwierdzono nieprzestrzeganie procedury uchwalania lub zmiany MPZP, m.in.:

- w 13 gminach organ wykonawczy gmin nie opracował wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pomimo wymogu z art. 32 ust. 1 ustawy;



- w 6 gminach MPZP sporządzone zostały niezgodnie z założeniami zawartymi w Studiach;
- w 3 gminach, z naruszeniem art. 21 ust. 1 ustawy, koszty sporządzenia MPZP sfinansowano ze środków osób fizycznych.

W 4 skontrolowanych urzędach marszałkowskich (lubuskim, łódzkim, wielkopolskim i zachodniopomorskim) nie dokonano aktualizacji planów zagospodarowania przestrzennego województwa, pomimo że plany te wymagały wprowadzenia zmian lub aktualizacji ze względu na zmianę uwarunkowań przestrzennych oraz nie dokonano okresowej oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego. I tak:

- W **Lubuskim Urzędzie Marszałkowskim** obowiązujący od października 2002 r. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego nie został zaktualizowany. Już w maju 2006 r., po przeprowadzeniu okresowej oceny, o której mowa w art. 45 ustawy, stwierdzono, że zmiana pzpw jest niezbędna. WKUA również wydała jednoznaczny opinię o konieczności aktualizacji. Dopiero w marcu 2007 r. Sejmik Województwa Lubuskiego podjął uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany pzpw, a wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne na sporządzenie tego opracowania nastąpiło po kolejnych 16 miesiącach. W konsekwencji dopiero 29 sierpnia 2008 r. (tj. po prawie 2,5 roku od podjęcia ww. uchwały) zawarto umowę z wykonawcą na sporządzenie opracowania. Zarząd nie przeprowadził okresowej oceny pzpw w trakcie obecnej kadencji Sejmiku Województwa Lubuskiego, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 45 ustawy.
- **Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego**, przyjęty uchwałą Sejmiku w lipcu 2002 r., opracowany na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, uwzględniał większość wymagań wprowadzonych ustawą. Zarząd Województwa Łódzkiego w lipcu 2005 r. dokonał okresowej oceny pzpw. Sporządzona ocena wskazywała na konieczność dokonania zmian. Uchwałę w sprawie przystąpienia do aktualizacji planu, Sejmik Województwa podjął w dniu 30 października 2007 r. Ustalony termin zakończenia prac nad projektem aktualizacji (październik 2009 r.) nie został dotrzymany. Projekt tego dokumentu przekazany został (9 kwietnia 2010 r.) do MI w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju i programami rządowymi.
- W województwie wielkopolskim w latach 2007–2010 (I połowa) obowiązywały dwa plany zagospodarowania przestrzennego województwa: przyjęty uchwałą sejmiku województwa wielkopolskiego z dnia 26 listopada 2001 r. (obowiązujący do dnia 25 kwietnia 2010 r.) oraz przyjęty uchwałą tego sejmiku z dnia 26 kwietnia 2010 r. Prace nad zmianą planu trwały ponad pięć lat (licząc od podjęcia przez sejmik uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu), co powodowało, że w województwie wielkopolskim, od 2005 r. aż do kwietnia 2010 r., obowiązywał w części nieaktualny plan przyjęty w 2001 r.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego nie zawierał granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, co było niezgodne z art. 39 ust. 3 pkt 7 ustawy:

- Pzpw, przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa z dnia 7 czerwca 2004 r. został opracowany na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym uwzględniał aspekty zagospodarowania przestrzennego wprowadzone ustawą. Założenia Planu były zgodne z celami zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020. W Planie nie określono granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych (art. 39 ust. 3 pkt 7 ustawy). Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 31 marca 2010 r., nie zostały sfinalizowane prace nad projektem oceny pzpw, które rozpoczęto w 2008 r. Z przeprowadzonych analiz wynika, że Plan wymaga aktualizacji w aspekcie nowych uwarunkowań realizacyjnych, tendencji zmian i procesów w przestrzeni województwa oraz realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. niektóre zadania inwestycyjne zostały zrealizowane w całości lub w części.

W 13 gminach organ wykonawczy gminy nie opracował wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na przykład:

- W **Gminie Czerwonak** od 2004 r. wójt nie wywiązał się z obowiązku opracowania wieloletniego programu sporządzania MPZP. Jako przyczynę podano, że opracowywanie wieloletniego programu sporządzania MPZP przed opracowaniem nowego Studium byłoby nieracjonalne.
- W **Gminie Moszczenica** nie wykonano dyspozycji art. 32 ust. 1 ustawy, w zakresie opracowania wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych. Przyczyną niewypełnienia tego obowiązku były ograniczone możliwości finansowe budżetu gminy.
- Burmistrz **Miasta Gubin**, pomimo obowiązku określonego w art. 32 ust. 1 ustawy, nie opracował wieloletnich programów sporządzania MPZP.

Ponadto ustalono, że w gminie Ciechanów opracowany wieloletni program sporządzania MPZP nie był realizowany. Pomimo, iż w gminie opracowano, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wieloletni program sporządzania MPZP na lata 2006–2008, który zakładał sporządzenie 11 MPZP zrealizowano tylko 2 zadania. Plany, które nie zostały sporządzone zgodnie z tym programem, zostały przeniesione do kolejnego wieloletniego programu sporządzania MPZP na lata 2009–2011. W nowym programie przewidziano do sporządzenia 13 MPZP (z tego 11 MPZP z poprzedniego programu). Do dnia zakończenia kontroli, tj. 30 czerwca 2010 r., zrealizowano 6 planów, a kolejne 6 było w trakcie sporządzania. Tylko w odniesieniu do jednego MPZP pn. „Mławska” Rada Miasta nie podjęła jeszcze uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu. Ponadto, mimo wskazania w uchwale Rady Miasta z dnia 30 grudnia 2008 r. nieaktualności fragmentów dwóch MPZP, do dnia zakończenia kontroli tylko jeden z tych planów został zaktualizowany. W przypadku MPZP „Dzielniczy Bloki” Rada Miasta nie ujęła go w wieloletnich programach sporządzania MPZP, pomimo wskazania przez prezydenta miasta konieczności aktualizacji tego planu.

W 2 gminach (Elbląg, Pabianice) nie prowadzono rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, a w gminie Wieliszew nie prowadzono rejestru wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. Było to niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy. I tak:

- *W Urzędzie Gminy Elbląg nie prowadzono rejestru MPZP oraz wniosków o ich zmianę. Przyczyną niewykonania obowiązku określonego w art. 31 ust. 1 ustawy była niewystarczająca znajomość ustawy przez inspektora do spraw gospodarki przestrzennej oraz niedostateczny nadzór nad wykonywaniem zadań przez tego pracownika.*
- *W Urzędzie Gminy Pabianice nie prowadzono rejestru planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było niewłaściwe wykonywanie obowiązków służbowych przez pracownika, zajmującego się sprawami planowania przestrzennego, zobowiązanego przez Wójta gminy m.in. do prowadzenia wskazanego rejestru.*
- *W Urzędzie Gminy Wieliszew prowadzono rejestr MPZP, natomiast nie dopełniono obowiązku prowadzenia rejestru wniosków o sporządzenie lub zmianę MPZP.*

Ponadto w gminie Żelazków rejestr MPZP prowadzono niezgodnie z przepisami ustawy o planowaniu, tj. z art. 31 ust. 1 stanowiącym, że wójt prowadzi rejestr MPZP oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmiany, w tym również uchylonych i nieobowiązujących. Rejestr dla gminy Żelazków nie obejmował uchwały z dnia 30 listopada 2001 r. oraz uchylonej później przez wojewodę wielkopolskiego uchwały z dnia 29 grudnia 2008 r. (dla działki 166/1). Rejestr ten nie obejmował również wniosków o sporządzenie lub zmianę MPZP, nie prowadzono też odrębnego rejestru wniosków.

Całkowita powierzchnia 32 skontrolowanych gmin wyniosła 314,0 tys. ha, a według stanu na dzień 1 stycznia 2007 r. łączna powierzchnia objęta MPZP w skontrolowanych gminach wyniosła 47,4 tys. ha, tj. 15,1% obszaru gmin. W badanym okresie powierzchnia gmin objęta MPZP zwiększyła się o 2,4 punktu procentowego, tj. o 7,5 tys. ha i według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. wyniosła 54,9 tys. ha, co stanowiło 17,5% całkowitej powierzchni skontrolowanych gmin. Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. na terenach skontrolowanych gmin obowiązywało łącznie 921 MPZP. W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r. uchwalono bądź zmieniono 207 MPZP.

Najniższy stopień pokrycia obszaru gmin MPZP ustalono na terenach 4 gmin, tj. Przysucha (0,1%), Kobylanka (1,0%), Nowa Sól (1,6%) oraz Żelazków (1,7%). W okresie objętym kontrolą w 3 gminach nie uchwalono MPZP, a w pięciu gminach uchwalono lub zmieniono 1 MPZP.

Największy przyrost powierzchni MPZP, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r. nastąpił w gminach: Koszalin (woj. zachodniopomorskie) z 19,2% do 28,0%, Bartoszyce (woj. warmińsko-mazurskie) z 28,7% do 43,4%.

W 3 gminach cały obszar został objęty MPZP, tj. w gminie Godów (woj. śląskie), gminie Pabianice (woj. łódzkie) oraz w mieście Pabianice (woj. łódzkie). W przypadku miasta Pabianice obszar objęty MPZP wyniósł 99,4%. Obszar o powierzchni 0,6% stanowią obszary zamknięte, dla których, zgodnie z art. 14 ust 6 ustawy o planowaniu, nie sporządza się planu.

W 2 gminach, tj. Godów i Pabianice obszar gminy objęto jednym MPZP. W tych gminach MPZP zostały opracowane z uwzględnieniem ustaleń Studium, sporządzonych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która w dniu 1 stycznia 2004 r. straciła moc obowiązującą.

Największą liczbę MPZP, tj. 150 sporządzono w gminie Piła. MPZP objęto znaczną powierzchnię obszaru miasta, mianowicie 83,6% tego obszaru. W latach 2007–2010 (I półrocze) rada miasta podjęła łącznie 52 uchwały o przystąpieniu do sporządzenia MPZP dla obszaru 190,4 ha oraz sporządzenia zmian MPZP na obszarze 254,4 ha. Uwzględniając prace podjęte przed dniem 1 stycznia 2007 r., w okresie objętym kontrolą uchwalonych zostało łącznie 55 MPZP, dotyczących powierzchni 184,9 ha. W wyniku tych działań powierzchnia gminy objęta MPZP zwiększyła się z 8,4 tys. ha (81,8%) według stanu na dzień 1 stycznia 2007 r., do 8.6 tys. ha (83,6%) według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.

Z informacji uzyskanej z 92 gmin – na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK – wynika, że powierzchnia gmin objęta MPZP wg stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. wynosiła 323,3 tys. ha. Średni stopień pokrycia powierzchni tych gmin MPZP stanowił 32,3% powierzchni ogółem, wynoszącej 1.002,3 tys. ha.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. w 9 gminach (Legnickie Pole, Wleń, Lubartów, Radzyń Podlaski, Gorzyce, Brzeg, Siemiatycze, Krzepice, Iława) MPZP objęto 100% powierzchni gmin, a w jednej gminie – Borne Sulinowo prawie 100%, tj. 99,06% obszaru gminy. W 29 gminach MPZP pokrywały mniej niż 10% powierzchni tych gmin, w tym w 19 gminach stopień pokrycia MPZP był niższy od 5%.

Najniższy stopień pokrycia obszaru gmin MPZP (według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.), poniżej 1% powierzchni gminy, stwierdzono w gminach: Mogilno (0,8%), Sulejów (0,5%), Hajnówka (0,4%) oraz Zambrów (0,7%).

W 3 spośród 32 skontrolowanych gmin sfinansowano koszty sporządzenia MPZP ze środków osób fizycznych, zainteresowanych realizacją inwestycji na terenach tych gmin. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, koszty poniesione na ten cel obciążają budżet gminy. I tak:

- W **Gminie Nowa Sól** środkami inwestorów zainteresowanych sporządzeniem MPZP sfinansowano prace nad sporządzeniem tych planów. Wyjaśniono, że na wniosek i koszt firmy sporządzana była zmiana planu miejscowego, ponieważ budżet gminy jest niewystarczający i przede wszystkim finansowane są inwestycje niezbędne dla mieszkańców.
- W **Gminie Września** przyjmowano od podmiotów zainteresowanych uchwaleniem MPZP wpłaty na poczet sfinansowania kosztów ich sporządzenia. Taki sposób finansowania MPZP był niezgodny z art. 21 ust. 1 ustawy. Wydatki budżetowe poniesione w kontrolowanym okresie na opracowanie MPZP wyniosły 287,5 tys. zł, z czego kwota 179,6 tys. zł stanowiła partycypację wnioskodawców w MPZP. W toku kontroli burmistrz wyjaśnił, m.in., że „ze względu na możliwości finansowe gminy nie wszystkie obszary mogą być w szybkim czasie przedmiotem opracowań”.

- W **Gminie Żelazków** z powodu niewystarczających środków finansowych, środkami zainteresowanych inwestorów finansowano prace nad projektami Studium i MPZP oraz ich zmian. Gmina wydatkowała z własnych środków tylko kwotę 27,5 tys. zł na opracowanie jednego MPZP, co oznacza, że inwestorzy ponieśli w całości koszty sporządzenia 7 MPZP oraz jednego MPZP uchylonego przez wojewodę wielkopolskiego. Działania takie naruszały dyspozycje art. 13 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiących, że koszty sporządzenia Studium oraz MPZP lub ich zmian obciążają budżet gminy.

W 6 gminach, przy sporządzaniu MPZP nie uwzględniono ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Było to niezgodne z art. 9 ust. 4 ustawy. Na przykład:

- W **Gminie Pabianice** obowiązywał MPZP, przyjęty w dniu 28 kwietnia 2004 r. oraz Pabianice, sporządzone na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zapisy w tych dokumentach dotyczące przeznaczenia terenów były niespójne. Stwierdzono, że w MPZP wprowadzono m.in. 4 nowe kompleksy terenów przeznaczonych na zabudowę jednorodzinną i letniskową (o łącznej powierzchni około 145,0 ha) na obszarach określonych w Studium, jako tereny upraw rolnych objętych zakazem zabudowy. W MPZP dla wymienionych terenów wprowadzono przeznaczenie odmiennie w stosunku do Studium, pomimo to w dniu 25 czerwca 2003 r. Wójt złożył oświadczenie, iż ustalenia projektu MPZP są spójne z polityką przestrzenną gminy, określoną w Studium. Ponadto, w MPZP wprowadzono odmiennie w stosunku do Studium rozwiązania w zakresie układu drogowego.
- W **Gminie Godów** Rada Gminy uchwaliła MPZP, pomimo że w planie występowało rozwiązanie niespójne z ustaleniami Studium z 1999 r. W sołectwie Krostoszowice, wzdłuż planowanego przebiegu autostrady A1, w MPZP wyznaczono obszary wskazane do zabudowy produkcyjno-usługowej, natomiast zgodnie z ustaleniami Studium z 1999 r. wymienione tereny stanowiły obszary podstawowego zasobu przyrodniczego środowiska naturalnego gminy wymagające zachowania. Zgodnie z art. 18 ust. 2 a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (obowiązującej w dacie uchwalenia MPZP), do zadań Zarządu należało zbadanie spójności rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w Studium. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W 2 gminach przeprowadzono procedurę uchwalania MPZP niezgodnie z ustawą o planowaniu, w tym w jednej gminie, skutkowało to unieważnieniem uchwał rady gminy w sprawie MPZP, a ponadto w jednej gminie dokumentacja dotycząca przeprowadzenia procedury opracowania MPZP była niekompletna. I tak:

- W **Gminie Czerwonak** MPZP pn. „Koziegłowy – Czerwonak” (obejmujący obszar 950,0 ha) uchwalony przez Radę Gminy w dniu 16 lipca 2009 r., po upływie 5 lat i 8 miesięcy od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego MPZP, został unieważniony przez wojewodę wielkopolskiego m.in. na skutek braku zgodności obszaru objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP z granicami obszaru objętego uchwałą w sprawie MPZP. Koszt wykonania planu wyniósł 92,7 tys. zł (stanowiło to 80% wynagrodzenia uzgodnionego z projektantem). MPZP pn. „Tereny wsi Owińska” (obszar 196,0 ha) uchwalony też 16 lipca 2009 r., po upływie 2 lat od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu, został unieważniony przez wojewodę wielkopolskiego m. in. na skutek rozpatrzenia i uwzględnienia uwagi, która nie została zgłoszona do projektu tego MPZP. Koszt wykonania tego planu wyniósł 25,0 tys. zł.
- Wójt **Gminy Godów** w dniu 14 maja 2010 r. wszczął postępowanie o zamówienie publiczne, którego przedmiotem było opracowanie projektu zmiany MPZP wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko sporządzonego MPZP, z naruszeniem procedury dotyczącej sposobu uchwalania MPZP. Wójt niezgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy, nie sporządził analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium, a także nie wystąpił z wnioskiem do Rady Gminy o podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP. Rada Gminy nie podjęła takiej uchwały z własnej inicjatywy.
- W **Gminie Wieliszew** stwierdzono, że w 10 zbadanych MPZP brakowało w wykazach opinii do projektu MPZP, daty przekazania ich do zaopiniowania, zaś w wykazach uzgodnień projektu MPZP, braku daty przekazania ich do uzgodnień, co było niezgodne ze wzorami tych wykazów, określonymi w załączniku odpowiednio nr 5 i 6 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu MPZP<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.



W 9 gminach stwierdzono niską efektywność oraz przewlekłość działań organów wykonawczych gmin w sprawnym opracowaniu MPZP. Najdłuższy okres od podjęcia uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do sporządzenia MPZP do jego opracowania wyniósł 10 lat i 1 miesiąc. Główną przyczyną długiego okresu realizacji prac w tym zakresie był m.in. brak rozstrzygnięć w przypadkach przebiegu inwestycji infrastrukturalnych. Na przykład:

- W **Gminie Czerwonak** w latach 2007–2010 (do dnia 30 czerwca 2010 r.) podejmowano działania prowadzące do opracowania 10 projektów MPZP. W skrajnych przypadkach, od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia MPZP upłynęło: 10 lat i 1 miesiąc, 6 lat i 2 miesiące, 5 lat i 8 miesięcy, w tym m.in.: w toku trwającej ponad 10 lat procedury zmierzającej do uchwalenia MPZP pn. „Osiedle Puszcza Zielonka” nie został rozstrzygnięty spór wokół przyjętego w tym projekcie układu komunikacyjnego. Plan ten nie został uchwalony, a zebrana dokumentacja dezaktualizowała się. Wydatki na ten projekt w latach 2001–2004 wyniosły 35,3 tys. zł brutto; prace nad projektem MPZP pn. „Tereny wsi Mielno i Kliny” (realizowane przez 6 lat i 2 miesiące) zostały zawieszono na etapie uzgodnień projektu MPZP. Od dnia 11 grudnia 2006 r. nie zostały podjęte żadne działania w celu dokonania uzgodnienia projektu MPZP z Zarządem Dróg Powiatowych w Poznaniu. Jako przyczynę tego zaniechania – wskazano ograniczone możliwości kadrowe oraz spiętrzenie zadań w innych tematach. Na opracowanie przedmiotowego projektu wydatkowano 36,1 tys. zł. Procedury stosowane w gminie Czerwonak przy sporządzaniu MPZP w większości przypadków nie doprowadziły do uchwalenia MPZP. Spośród 10 realizowanych procedur, do dnia 22 czerwca 2010 r. tylko w 3 przypadkach uchwalono MPZP.
- W **Gminie Żary** w latach 2004–2010 (I połowa) uchwalono 3 MPZP, których opracowanie trwało od 17 do 20 miesięcy. Stwierdzono przewlekłość działań w zakresie tworzenia MPZP dla terenów przy ul. Serbskiej (318 ha). Wymóg uchwalenia tego planu wynikał z zapisów Studium, a termin jego sporządzenia wyznaczono na rok 2007. MPZP nie został uchwalony pomimo upływu 4,5 rocznego okresu od podjęcia uchwały z dnia 29 grudnia 2005 r. o przystąpieniu do sporządzenia planu. Na przewlekłość sporządzania planu wpłynęły w szczególności: błędne zapisy w umowie na wykonanie projektu MPZP, nieprzestrzeganie warunków tej umowy. Skutkowało to m.in. dezaktualizacją posiadanej dokumentacji, koniecznością zawarcia nowej umowy na opracowanie projektu MPZP. Wydatki na ten projekt w latach 2007–2010 (I połowa) wyniosły 73,2 tys. zł brutto. Ponadto niezgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, umowy dotyczące zlecenia opracowań planistycznych były zawierane bez wymaganej kontrasygnaty Skarbnika (Dotyczyło to umowy zawartej w dniu 07.09.2009 r. oraz umowy z dnia 10.08.2009 r.).
- W **Gminie Zgierz**, na 7 planów miejscowych przygotowywanych od 2004 r., do 30 czerwca 2010 r., uchwalono tylko dwa (jeden po 5 latach i 3 miesiącach od dnia podjęcia uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia, a drugi po 4 latach i 7 miesiącach). Przewlekłe postępowanie stwierdzono przy sporządzaniu MPZP w przypadku niezakończonych postępowań, których procedura opracowywania trwa już powyżej 6 lat. Dotyczy to zmiany MPZP dla terenu ograniczonego ulicami ks. Szczepana Rembowskiego, Długa, Narutowicza, 1 Maja (plan Długa) oraz planu dla rejonu położonego w obrębie ulic Dąbrowskiego, Narutowicza, 3 Maja, ks. Jerzego Popiełuszki (plan Dąbrowskiego). Do dnia zakończenia kontroli, tj. 16 lipca 2010 r. nie opracowano również MPZP dla parku kulturowego „Miasto Tkaczy”, pomimo, iż dla terenu tego istnieje obowiązek sporządzenia planu wynikający z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada Miasta w dniu 24 czerwca 2004 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP dla tego terenu. Dopiero w styczniu 2008 r. (tj. po upływie ok. 3,5 roku od podjęcia ww. uchwały) zlecono wykonanie prac analitycznych dla zinventaryzowania tego obszaru.

W 5 gminach stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniu dotyczącym rozpatrywania wniosków w sprawie zmiany MPZP, polegające m.in. na niepowiadomianiu stron o załatwieniu sprawy, braku pisemnej informacji o sposobie załatwienia sprawy, niedotrzymywaniu terminów załatwiania spraw określonych w Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Na przykład:

- W okresie od 2002 r., tj. od uchwalenia MPZP, do **Gminy Godów** wpłynęły 153 wnioski mieszkańców dotyczących zmiany MPZP. Tylko w dwóch przypadkach pisemnie poinformowano mieszkańców, że wnioski będą rozpatrywane w momencie tworzenia nowego planu. W pozostałych 151 przypadkach, naruszono art. 14 § 1 Kpa, zgodnie, z którym sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Zgodnie z art. 14 § 2 Kpa, sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie, jednak treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Na wnioskach brak było adnotacji o sposobie załatwienia sprawy.



- W latach 2007–2010 (I półrocze) wpłynęło do **Urzędu Miasta Zabrze** 8 wniosków o sporządzenie lub zmianę MPZP. Wnioski rozpatrzono w terminie od 1,5 – 22 miesięcy, przy czym w ciągu 1,5 miesiąca wysłano do 2 wnioskodawców pisemną odpowiedź o przekazaniu wniosku do projektów MPZP. W 6 przypadkach nie poinformowano stron o sposobie załatwienia wniosku, stosownie do art. 14 § 2 Kpa.
- W latach 2007–2010 (I półrocze) do **Urzędu Gminy Jaworze** wpłynęło 80 wniosków o zmianę przeznaczenia nieruchomości. W 16 przypadkach (20%) odpowiedzi na wnioski, w których powiadamiano wnioskodawcę, że wnioski zostaną „przedstawione do rozpatrzenia Radzie Gminy do ewentualnej następnej zmiany MPZP”, nie udzielono w terminie miesięcznym, o którym mowa w art. 237 § 1, w zw. z art. 244 § 1 Kpa. Odpowiedzi te udzielono odpowiednio od 33 do 148 dni od daty ich wpływu.

### ■ S/11/003 Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie, pod względem legalności i rzetelności, działalność prezydenta miasta Łodzi w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi. Na powyższą ocenę wpłynęł przede wszystkim szczególnie niski stopień pokrycia obszaru miasta planami miejscowymi.

Na koniec 2010 r. plany miejscowe pokrywały 1.338 ha, tj. zaledwie 4,5% obszaru Łodzi. Niska była także realizacja 83 uchwał Rady Miejskiej w Łodzi o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych, z których tylko 36 (10,6%) znajdowało się w trakcie opracowywania. Nie zrealizowano także harmonogramu sporządzania planów miejscowych na lata 2007–2010, w którym założono pokrycie do końca 2010 r. planami (zakończonymi i procedowanymi) 90% powierzchni miasta (wykonano w tym czasie plany dla terenów o powierzchni 1,6%).

Prezydent miasta Łodzi nie dopełnił (określonego w Studium z 2002 r. na podstawie art. 6 ust. 5 pkt 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) obowiązku sporządzenia planów miejscowych dla obszarów doliny rzek Sokołówki i Olechówki. Z kolei plan miejscowy dla Lasu Łagiewnickiego (obszaru, dla którego także istniał taki obowiązek) został wprawdzie opracowany, ale ze względu m.in. na istotne naruszenia prawa, WSA w Łodzi unieważnił we wrześniu 2007 r. uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi o jego przyjęciu.

Nie sporządzono także planów miejscowych dla 8 terenów górniczych, przez co nie wypełniono obowiązku ich opracowania, wynikającego z art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu oraz art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze.

Brak planów miejscowych dla obszarów pofabrycznych z XIX i początku XX wieku stanowił istotną przeszkodę w ochronie charakterystycznej dla Łodzi zabytkowej architektury przemysłowej

Prezydent miasta Łodzi nie dochował terminu (styczeń 2011 r.) zaktualizowania harmonogramu sporządzania planów miejscowych, wskazanego przez Radę Miejską w uchwale Nr XCIX/1826 z dnia 27 października 2010 r. w sprawie uchwalenia Studium. Jeszcze we wrześniu 2011 r. projekt tego dokumentu był przedmiotem uzgodnień.

Według stanu na koniec 2010 r. w Łodzi istniało 45 planów miejscowych, obejmujących 1.338 ha, tj. jedynie 4,5% powierzchni miasta. W tym samym czasie obowiązywały 83 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych dla 44,6% powierzchni miasta. W przypadku 32 planów, dla których Rada Miejska podjęła w latach 2002–2010 uchwały w sprawie przystąpienia do ich sporządzania (1 uchwała z 2002 r., 4 – z 2008 r. i 27 – z 2010 r.), nie rozpoczęto procedury planistycznej, określonej w art. 17 ustawy o planowaniu. W odniesieniu do 15 planów jedynie ogłoszono o przystąpieniu do ich sporządzania, a prezydent miasta Łodzi rozpatrzył złożone do nich wnioski (w 2004 r. rozpatrzono wnioski do 1 planu, w 2007 r. – do 5 planów, w 2008 r. – do 6 planów i w 2009 r. – do 3 planów). W trakcie opracowywania znajdowało się 36 planów, obejmujących 10,6% powierzchni miasta.

Niezrealizowany został także harmonogram sporządzania planów miejscowych na lata 2007–2010, ustalony zarządzeniem nr 101/V/07 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 11 stycznia 2007 r. W harmonogramie tym założono pokrycie do końca 2010 r. planami miejscowymi lub planami procedowanymi 90% powierzchni miasta. Podając powody, dla których przeznaczenie i sposób zagospodarowania tylko około 5% obszaru miasta zostało dotychczas określone w planach miejscowych, prezydent miasta stwierdził, że na realizację powołanego wcześniej harmonogramu istotny wpływ miały zmiany przepisów prawnych, powodujące konieczność m.in. ponowienia niektórych czynności planistycznych, co wydłużyło średni czas opracowania planów. Zdaniem NIK, powyższego powodu nie można odnieść do 47 planów nierozpoczętych lub o niewielkim zaawansowaniu, wobec których Rada Miejska podjęła w latach 2002–2010 uchwały o przystąpieniu do ich sporządzenia.

Ponadto, w ocenie prezydenta miasta, niska realizacja harmonogramu opracowania planów miejscowych wiązała się także z brakiem ostatecznego rozstrzygnięcia polityki przestrzennej ustalanej w dokumencie przyszłego Studium. Podzielając ten pogląd, należy jednak zauważyć, że na długotrwałość prac nad tym dokumentem (2005–2010) decydujący wpływ miał prezydent miasta Łodzi.

Należy także zauważyć, że w harmonogramie założono opracowanie w pierwszej kolejności planów dla obszarów inwestycyjnych i ochronnych (zabytki, środowisko przyrodnicze), które mogły być sporządzone w zgodzie z obowiązującym wówczas Studium. Tymczasem, pomimo przystąpienia w latach 2007–2008 do sporządzenia planów miejscowych m.in. dla tych obszarów, według stanu na czerwiec 2011 r., żaden z planów nie został przyjęty.

W Studium uchwalonym w 2002 r. określone zostały trzy obszary, dla których na podstawie art. 6 ust. 5 pkt 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, sporządzenie planów miejscowych było obowiązkowe (doliny rzek Sokołówki i Olechówki oraz Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich wraz z otuliną, zwany dalej „PKWŁ”). Obowiązek ten zrealizowano tylko w stosunku do Lasu Łągiewnickiego (teren PKWŁ), jednak wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 września 2007 r. stwierdzono nieważność uchwały Rady Miejskiej z dnia 22 czerwca 2005 r. o przyjęciu planu miejscowego dla wymienionego obszaru, ze względu m.in. na istotne naruszenie prawa oraz niezgodność z zapisami Studium. W grudniu 2008 r. oraz w czerwcu 2010 r. Rada Miejska przyjęła stosowne uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych m.in. dla omawianego obszaru, ale do dnia 20 czerwca 2011 r. nie podjęto dalszych prac. W wyjaśnieniu złożonym w toku kontroli Prezydent Miasta podał, że warunkiem kontynuowania prac nad planem miejscowym dla obszaru Lasu Łągiewnickiego było „przyjęcie nowego Studium przez Radę”. NIK podziela stanowisko dyrektora PKWŁ, przedstawione w informacji złożonej na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, że brak planu miejscowego dla tego obszaru „jest bardzo niekorzystny dla możliwości ochrony przyrodniczych i krajobrazowych walorów” PKWŁ, prowadzi do „narastającego chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym i uniemożliwia realizację prowadzonej polityki ochrony.”

Zdaniem NIK, brak planów miejscowych, stanowiących jedną z form ochrony zabytków wpływał także niekorzystnie na stan ochrony zabytków miejskich, w tym obiektów architektury przemysłowej. Według złożonej na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi, brak planów miejscowych ogranicza ochronę jedynie do obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz przyczynia się do postępującej degradacji

obiektów ujętych w ewidencji gminnej. Stan ten utrudnia także spójną politykę konserwatorską w obrębie najcenniejszych kulturowo obszarów miasta, jaką umożliwia wyznaczenie stref ochrony konserwatorskiej w ramach zapisu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, nie sporządzono planów miejscowych dla 8 terenów górniczych, pomimo tego, iż obowiązek taki wynikał z art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu oraz art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, a stosowne uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planów Rada Miejska podjęła już w latach 2002–2008. W jednym przypadku (Brzezińska – Nowosolna) nie ogłoszono nawet podjęcia przez Radę Miejską uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz miejscu i terminie składania wniosków do planu (prace przy pozostałych planach znajdowały się na etapie rozpatrzenia wniosków).

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 53 ust. 2 ww. ustawy Prawo geologiczne i górnicze, plan miejscowy dla terenów górniczych sporządza się nie tylko w celu wykonania uprawnień określonych w koncesji, ale także dla zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska. Podkreślić też należy, że decyzję o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla wymienionego terenu górniczego podjęła Rada Miejska jeszcze w 2002 r. (uchwała Nr LXXXVII/1909/02).

#### **P/10/113 Zarządzanie środowiskiem w gminach**

Badaniami kontrolnymi objęto działania podejmowane w 30 gminach, w tym w siedmiu miastach na prawach powiatu. Analizowano 105 planów.

W kontrolowanych gminach MPZP obejmowały od 0,05% powierzchni całej gminy (Sokoły) do 100% powierzchni (w gminach: Brzeg Dolny, Łabowa, Zator). W toku kontroli analizowano treść ogółem 105 MPZP (od jednego do dziewięciu w każdej z kontrolowanych gmin) w aspekcie uwzględnienia w nich wymagań ochrony środowiska i przyrody. Wśród analizowanych MPZP, 78 było uchwalonych lub zmienianych w kontrolowanym okresie, a 27 z terenu 9 gmin (Brzeg Dolny, Żory, Sokoły, Narew, Zator, Łabowa, Koło, Konin, Nowy Dwór Mazowiecki) pochodziło z lat 1997–2007. W kontrolowanych gminach analizowano od 1 do 9 MPZP.

We wszystkich spośród 105 analizowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określono, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 1 POŚ, rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz do przywracania środowiska do właściwego stanu; w 104 MPZP określono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W 98 MPZP, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 POŚ, określono warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

Stwierdzono, że na potrzeby sporządzenia 11 MPZP, tj. 10,5% analizowanych (trzech uchwalonych dla gminy Łabowa, pięciu – dla miasta Tarnów, trzech – dla miasta Konstancin-Jeziorna) nie wykonano opracowań ekofizjograficznych, co było niezgodne z art. 72 ust. 4 POŚ. Dla trzech projektów MPZP (Konstancin-Jeziorna) nie sporządzono prognozy oddziaływania planu na środowisko.

W siedmiu MPZP (dla obszarów na terenie gmin: Czarnków, Łabowa, Sokoły) warunków zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 POŚ, warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

We wszystkich MPZP (z wyjątkiem jednego dla gminy Sokoły) określono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp.

W analizowanych MPZP z terenu sześciu gmin (Brzeg Dolny, Koło, Konin, Łabowa, Nowy Dwór Mazowiecki, Żory) nie były uwzględnione granice niektórych występujących tam obszarów i obiektów chronionych.

W 94 analizowanych MPZP, zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, ustalono kierunki rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej.

W 37 MPZP (14 gmin) określono granice i sposoby zagospodarowania terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp. W dwóch MPZP (Brzeg Dolny) nie odniesiono się do tej kwestii, ponieważ RZGW we Wrocławiu nie sporządził Studium ochrony przeciwpowodziowej. Na obszarach objętych pozostałymi 51 MPZP, tereny takie nie występowały.

W 35 MPZP (13 gmin) wprowadzono ograniczenia dotyczące zagospodarowania terenów zalewowych, w tym zakaz zabudowy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o zagospodarowaniu. W trzech MPZP dla dwóch gmin (Brzeg Dolny, Trzebiatów) ograniczeń nie wprowadzono wyjaśniając to brakiem Studium ochrony przeciwpowodziowej.

- W MPZP **Gminy Goniądz**, zmienionym w 2008 r., nadal figurowały zapisy o wyznaczeniu wiejskich wysypisk odpadów w 9 wsiach, podczas gdy składowiska te zostały zamknięte i zrehabilitowane w 2007 r.

#### P/11/108 Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego

Czynności kontrolne przeprowadzono w 34 jednostkach organizacyjnych, w tym w 33 urzędach gmin oraz w 5 podmiotach, którym powierzono zarządzanie gminnym zasobem.

Działania gmin w sferze planowania przestrzennego Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako niewystarczające dla zapewnienia efektywnego oraz racjonalnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w celu rozwoju budownictwa mieszkaniowego:

- nastąpił nieznaczny wzrost powierzchni objętej MPZP. Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. obszar objęty MPZP wynosił 78,44 tys. ha, co stanowiło 40,9% całkowitej powierzchni 33 skontrolowanych gmin, wynoszącej 174,5 tys. ha. W 2011 r., w porównaniu do roku 2008, obszar objęty MPZP zwiększył się o 9,2 tys. ha, tj. o 14,7%. Procentowy udział powierzchni gmin objętej MPZP był zróżnicowany i wyniósł od 3,2% (gmina Szamotuły) do 100% (gminy: Bolesławiec, Ława, Knurów, Skoczów, Żory);
- na niskim poziomie kształtowały się wydatki gmin w okresie 2008–2011 (I półrocze), przeznaczone na opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wydatki poniesione w gminach na opracowanie dokumentów planistycznych nie przekroczyły 1% rocznych wydatków gminy, a w 15 gminach wydatki te wyniosły poniżej 0,1%.

Gminy nie dokonywały analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i nie posiadały wieloletnich programów sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W większości gmin nie aktualizowano studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalonych na podstawie ustawy z 1994 r., co powodowało, że studia nie zawierały ustaleń wprowadzonych ustawą z 2003 r.



Nadal na niskim poziomie utrzymywał się stopień pokrycia powierzchni badanych gmin miejscowymi planami, w tym obszarów inwestycyjnych. W kontrolowanym okresie powierzchnia objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego zwiększyła się tylko o 2,4 punktu procentowego i wyniosła 17,5%.

Z kontroli wynika, że wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. obszar objęty MPZP wynosił 78,4 tys. ha, co stanowiło 40,9% całkowitej powierzchni 33 skontrolowanych gmin, wynoszącej 174,5 tys. ha. Udział procentowy powierzchni skontrolowanych gmin objętej MPZP, według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., wyniósł:

- od 1% do 20% w 8 gminach, tj. 24,2% skontrolowanych,
- od 20% do 40% w 9 gminach, tj. 27,3% skontrolowanych,
- od 40% do 60% w 6 gminach, tj. 18,2% skontrolowanych,
- od 60% do 80% w 4 gminach, tj. 12,1% skontrolowanych,
- od 80% do 100% w 6 gminach, tj. 18,2% skontrolowanych.

Najniższy stopień pokrycia obszaru gmin MPZP ustalono na terenach 5 gmin, tj.: Szamotuły (3,2%), Ozorków (4,7%), Jarocin (6,2%), Radom (6,9%) oraz Wałcz (7,3%). Największy przyrost powierzchni MPZP, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2011 r. nastąpił w gminach: Kołobrzeg z 7,5% do 35,9%, Kościerzyna z 21,8% do 38,2%, Leszno z 18,7% do 39,5% i Oława z 12,9% do 33%.

W 5 gminach (Bolesławiec, Iława, Knurów, Skoczów i Żory) cały obszar został objęty MPZP, a w jednej gminie (Wyszków) obszar objęty MPZP wyniósł 99%.

W 3 gminach nie realizowano uchwał rady gminy w sprawie przystąpienia do opracowania MPZP. I tak:

- W **Gminie Kołobrzeg**, pomimo dużego wzrostu (o 28,4 p.p.) powierzchni gminy objętej MPZP, nie zrealizowano 7 uchwał Rady Miejskiej z 2003 r. i 2004 r. w sprawie opracowania MPZP, dotyczących obszaru 1.790,48 ha (69,8% obszaru Miasta), przy czym realizacji 4 uchwał w ogóle nie rozpoczęto. Nie przystąpiono również do realizacji 15 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian MPZP, podjętych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 6 maja 2011 r. W przypadku uchwalenia wszystkich 7 ww. MPZP cała powierzchnia gminy zostałaby objęta MPZP.
- W **Gminie Otwock** zawieszono prace nad sporządzaniem projektów 18 MPZP przyjętych do realizacji uchwałami w latach 2000–2010, w związku z brakiem aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
- W **Gminie Szczytno** nie realizowano żadnej z trzech uchwał podjętych w latach 2005–2007 o przystąpieniu do opracowania MPZP. Łączna powierzchnia, a objęta ww. uchwałami wyniosła ok. 314 ha, tj. 31,5% całkowitej powierzchni gminy. Ponadto w dniu 20 listopada 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej z dnia 12 marca 1998 r. w sprawie zatwierdzenia MPZP obejmującego powierzchnię 35 ha, w związku z naruszeniem art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym przy zatwierdzaniu ww. uchwały. Wyrok stał się prawomocny w dniu 8 stycznia 2009 r.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2008 r. powierzchnia przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową, ujęta w MPZP na terenie 33 skontrolowanych gmin wyniosła 11,5 tys. ha. Powierzchnia przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową ujęta w MPZP, według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., w porównaniu do stanu na dzień 1 stycznia 2008 r., w związku z uchwaleniem nowych planów, zwiększyła się o 2,2 tys. ha, tj. do 13,7 tys. ha i stanowiła 17,5% powierzchni gmin objętej MPZP i 7,9% powierzchni wszystkich 33 skontrolowanych gmin.

W badanym okresie (1 styczeń 2008 r. – 30 czerwiec 2011 r.) przyrost powierzchni skontrolowanych gmin, objętej MPZP i przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową był zróżnicowany, tj. występował w przedziale od 0% do 278,5%. I tak:

- w 9 gminach, powierzchnia objęta MPZP, przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową w badanym okresie nie została zmieniona i obejmowała: Iława – 26%, Knurów – 7,4%, Otwock – 3,2%, Ozorków – 1,2%, Skoczów – 21,3%, Szczytno – 15,3%, Stargard Szczeciński – 7,2%, Tczew – 36,8%, Żory – 18,3% powierzchni gmin;



- w 23 gminach, w badanym okresie, obszar objęty MPZP i przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową zwiększono od 1,5% (Gmina Kętrzyn) do 278,5% (Gmina Kołobrzeg), a w jednej gminie (gmina Śrem) obszar gminy objęty MPZP, przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową zwiększono nawet niemal trzynastokrotnie. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. obszar przeznaczony w MPZP pod zabudowę mieszkaniową w tej gminie wynosił 12,1 ha, (0,06% powierzchni gminy), a wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. – 152,8 ha, (0,74% powierzchni gminy).

Spośród 33 skontrolowanych gmin najwyższy wzrost powierzchni przeznaczonej w MPZP pod budownictwo mieszkaniowe, w stosunku do stanu z dnia 1 stycznia 2008 r. nastąpił w 9 gminach i wyniósł: Bełchatów – 123,4 ha, Będzin – 122 ha, Jarocin – 175 ha, Kołobrzeg – 148,7 ha, Kościerzyna – 185,8 ha, Leszno – 142,6 ha, Skierniewice – 140,6 ha, Śrem – 224 ha i Wyszaków – 332 ha.

## P/11/132 Usuwanie przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego

### Dane o kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Katowicach w celu dokonania oceny działań podejmowanych przez przedsiębiorców górniczych oraz ich następców prawnych, związanych z usuwaniem szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego; oceny działań organów wykonawczych gmin i organów nadzoru górniczego pod kątem kształtowania polityki przestrzennej na terenach narażonych na wystąpienie szkód górniczych oraz ocena nadzoru wykonywanego przez Okręgowe Urzędy Górnicze nad podległymi im zakładami, w aspekcie zapobiegania występowaniu szkód górniczych. Kontrola została przeprowadzona w 18 jednostkach. Spośród wytypowanych do kontroli jednostek trzy były jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, a trzy organami administracji rządowej. Ponadto skontrolowano działania związane z uchwalaniem MPZP.

*Okres objęty kontrolą: lata 2008–2011 (I kwartał), data publikacji: 16 kwietnia 2012 r.*

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania przedsiębiorców, organów nadzoru górniczego i gmin w zakresie realizacji zadań i obowiązków związanych z usuwaniem szkód górniczych wywołanych ruchem zakładów górniczych oraz kształtowaniem polityki przestrzennej na terenach narażonych na występowanie szkód górniczych. Natomiast, jako nielegalne i niegospodarne (w ówczesnym stanie prawnym) NIK ocenia działania gmin w zakresie kształtowania polityki przestrzennej na terenach narażonych na wystąpienie szkód górniczych, co uzasadniają następujące nieprawidłowości:

- niewypełnienie, określonego w Pgg, obowiązku sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych. Jedynie dwie gminy, na siedem skontrolowanych, sporządziły powyższe plany dla wszystkich terenów górniczych znajdujących się w ich granicach administracyjnych;
- nienaliczanie i niedochodzenie od przedsiębiorców górniczych należności z tytułu kosztów sporządzenia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych. Tylko jedna gmina, na siedem skontrolowanych, zrealizowała to uprawnienie.

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 Pgg jedynie dwie gminy, z siedmiu objętych kontrolą, sporządziły MPZP dla całości terenów górniczych, znajdujących się w ich granicach administracyjnych. Odstąpienie od sporządzenia MPZP dla tych terenów organy wykonawcze

gmin tłumaczyły m.in.: sprzeciwem społeczności lokalnej, która obawiała się obniżenia wartości ich gruntów w wyniku zaklasyfikowania ich w MPZP, jako terenów górniczych, a tym samym narażonych na wpływy eksploatacji górniczej; obawą przed koniecznością wypłat właścicielom gruntów odszkodowań z tytułu wprowadzonych w MPZP ograniczeń w ich zagospodarowaniu; niecelowością ich opracowywania oraz brakiem zainteresowania przedsiębiorców górniczych ich sporządzeniem. Przykłady:

- **Rada Gminy Mszana**, uchwałą z marca 2002 r., przystąpiła do zmiany planu zagospodarowania fragmentu miejscowego planu zagospodarowania, obejmującego m.in. teren zdegradowany działalnością górniczą pomiędzy ulicą Podgórną w Połomi i ulicą Wiejską w Gogołowej. Na etapie wyłożenia projektu planu, na wniosek mieszkańców, którzy obawiali się obniżania wartości ich działek w związku ze zmianą przeznaczenia ich w MPZP z terenów budownictwa mieszkaniowego na tereny rolnicze, Rada Gminy, uchwałą z listopada 2004 r., wyłączyła te tereny z opracowania planu miejscowego.
- **Zastępca Wójta Gminy Marklowice** brak planów dla części terenów górniczych tłumaczył kosztami, które mogą obciążyć gminę, w związku z wprowadzeniem do planów uwarunkowań górniczych oraz ograniczeń dla właścicieli nieruchomości z tego wynikających. Ponadto wyjaśnił on, że dodatkowym ograniczeniem przy uchwalaniu planów miejscowych było stanowisko Kompanii Węglowej SA, wg, której MPZP dla terenu górniczego powinien być jednym dokumentem, niezależnie od ilości gmin, na których teren górniczy jest położony. W przypadku gminy Marklowice, zgodnie ze stanowiskiem KW SA, powinna była ona opracować trzy plany, przy czym każdy wspólnie z kilkoma innymi gminami, co spowodowałoby całkowity paraliż w tym zakresie. W związku z powyższym, celem nie blokowania możliwości budownictwa w gminie, Rada Gminy w 2005 r. podjęła uchwałę o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia MPZP dla części terenu gminy.
- Podobnie **Prezydent Bytomia** wyjaśnił fakt niesporządzenia MPZP dla wszystkich terenów górniczych miasta, powołując się m.in. na stanowisko KW SA, zgodnie, z którym MPZP należało opracować dla całego obszaru górniczego, tzn. powinien być jednym dokumentem, niezależnie od ilości gmin, na których teren górniczy jest położony i nie może zastępować MPZP, do których sporządzania gmina jest zobowiązana na podstawie ustawy o planowaniu – winien być wyłącznie jedną z „nakładek” planu miejscowego. Ponadto prezydent wyjaśnił, że fragmenty terenów górniczych, dla których do tej pory nie przystąpiono do sporządzania planu obejmują w przeważającej części obszary, które w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczono pod zieleń, lub które aktualnie użytkowane są, jako różne formy zieleni. W związku z powyższym, wyjaśnił on, że zmuszanie gmin do opracowywania jakichkolwiek planów miejscowych na takich obszarach jest niecelowe i niegospodarne oraz brak jest jakiegokolwiek zainteresowania przedsiębiorcy górniczego opracowaniem tych planów.

Pięć gmin sporządziło MPZP tylko dla części znajdujących się na ich obszarze terenów górniczych. Cztery gminy<sup>32</sup> dla części tych terenów, dla których nie sporządzono planów miejscowych, na podstawie art. 53 ust. 6 Pgg odstąpiły od ich sporządzenia, z uwagi na przewidywane nieznaczące wpływy eksploatacji górniczej na środowisko.

Odstąpienie od obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego miało charakter wyjątku od generalnej zasady i nie mogło zatem być interpretowane w sposób rozszerzający oraz musiało wynikać z jednoznacznych ustaleń, potwierdzających w sposób niewątpliwy takie „nieznaczące” jedynie wpływy na środowisko. Ponadto, ocena stopnia szkodliwości wpływu na środowisko powinna być zgodna z zasadami i trybem uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, określonych w przepisach ustawy o planowaniu, tj. poparta raportem oddziaływania na środowisko<sup>33</sup>. Dodatkowo rozwiązanie to mogło mieć zastosowanie jedynie do terenów górniczych utworzonych na podstawie koncesji udzielanych przez starostów, czyli nie powinno ono dotyczyć obszarów w granicach, których wydobywany jest węgiel kamienny.

<sup>32</sup> Miasto Katowice, miasto Bytom, gmina Marklowice i gmina Libiąż.

<sup>33</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2010 r. II OSK 1261/10. Lex. 746434. A. Lipiński, R. Mikosz. *Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze*. Dom Wydawniczy ABC 2003 r., str. 260. Badaniem objęto 39 wydanych w 2010 r. postanowień Dyrektora OUG o uzgodnieniu warunków zabudowy.

W jednym z powyższych przypadków, tj. w gminie Marklowice, Rada Gminy odstąpiła, w oparciu o posiadane ekspertyzy potwierdzające nieznaczność oddziaływania eksploatacji na powierzchnię, od obowiązku sporządzenia MPZP dla części terenów górniczych gminy. W trakcie niniejszej kontroli w OUG w Rybniku ustalono, że obecnie wpływy eksploatacji górniczej na te tereny odpowiadały IV i V kategorii terenu górniczego, co ograniczało możliwość przeznaczenia ich pod zabudowę.

- W kwietniu 2010 r. **Wójt Gminy Marklowice** wystąpił do Dyrektora OUG w Rybniku o uzgodnienie warunków i zasad zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego. Ponadto poinformował Dyrektora, iż przedmiotowy teren nie jest objęty MPZP, a Rada Gminy z uwagi na nieznaczne wpływy działalności górniczej, odstąpiła od obowiązku sporządzenia planu dla tego terenu.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczył m.in. terenu górniczego to postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy należało zawiesić do czasu uchwalenia dla niego MPZP. W przypadku, gdy wpływy działalności górniczej na te tereny były nieznaczne to Rada Gminy mogła podjąć uchwałę o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia MPZP i wówczas postępowanie administracyjne w tym zakresie mogło być prowadzone. W przypadku miasta Mysłówice, prezydent miasta nielegalnie prowadził powyższe postępowania, gdyż nie uchwalono MPZP dla całości terenów górniczych znajdujących się na obszarze miasta, a Rada Miasta nie podjęła uchwały o odstąpieniu dla tych terenów od obowiązku ich sporządzenia. I tak:

- W okresie objętym kontrolą **Prezydent Miasta Mysłówice** wydał 271 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji znajdujących się na terenach górniczych, dla których nie sporządzono MPZP. Jedną z przyczyn powyższej nieprawidłowości był fakt, iż ówczesny prezydent miasta w kwietniu 2004 r. wprowadził w błąd Dyrektora OUG w Katowicach, informując go, że Rada Miasta podjęła uchwałę o odstąpieniu od obowiązku sporządzenia MPZP dla terenów górniczych, w następstwie czego Dyrektor OUG był zobowiązany uzgadniać projekty powyższych decyzji, a w konsekwencji tego dla tych inwestycji były wydawane decyzje o pozwoleniu na budowę. Zarówno obecny prezydent miasta, jak i Naczelnik Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta nie potrafili wyjaśnić przyczyn zaistniałej sytuacji. Skutkiem braku skutecznego nadzoru nad działalnością Urzędu, zarówno ze strony obecnego jak i ówczesnego Prezydenta Miasta, było wydawanie od 2004 r. nielegalnych decyzji o pozwoleniu na budowę na terenach górniczych, dla których nie sporządzono MPZP.

Koszty sporządzenia projektu MPZP terenów górniczych, zgodnie z art. 53 ust. 4 Pgg, obciążają przedsiębiorcę górniczego (w odniesieniu do terenu górniczego utworzonego przed dniem 2 września 1994 r. przedsiębiorca i gmina ponoszą koszty w równych częściach – art. 145 Pgg). Na siedem skontrolowanych gmin tylko Urząd Miasta Katowice obciążał przedsiębiorcę górniczego kosztami sporządzenia projektów MPZP. Pozostałe gminy nie ustaliły i nie dochodziły tych należności, ponosząc tym samym w całości koszty ich sporządzenia, wydatkując na ten cel łącznie 2.470,66 tys. zł, co NIK oceniła, jako działania niegospodarne i nielegalne. Przyczyną powyższych nieprawidłowości było, m.in. błędne przekonanie organów wykonawczych gmin, że sporządzone przez nie MPZP nie są planami miejscowymi terenów górniczych, o których mowa w art. 53 ust. 1 Pgg, gdyż oprócz problematyki górniczej regulują one zadania własne gmin, np.:

- **Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój** niedochodzenie od przedsiębiorców górniczych należności z tytułu sporządzonych projektów MPZP, z których każdy obejmował swym zasięgiem część terenów górniczych, wyjaśniał tym, że: „(...) Plan sporządzony przez miasto Jastrzębie-Zdrój nie jest planem zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych, aczkolwiek problematyka górnicza jest jednym z jego elementów. (...) Koszty sporządzenia MPZP dla całego miasta poniósł samorząd realizując w ten sposób swoje suwerenne zadanie własne gminy. MPZP nie jest planem terenów górniczych, gdyż zawiera również ustalenia w zakresie innych przepisów szczególnych np. z zakresu ochrony zabytków, dróg publicznych, ochrony środowiska, odpadów, ochrony gruntów rolnych i leśnych, prawa wodnego, praw budowlanych (...)”.
- **Prezydent Miasta Mysłówice** nie potrafił wyjaśnić przyczyn nienaliczania i niedochodzenia zwrotu kosztów sporządzenia projektów MPZP obejmujących tereny górnicze, z kolei zastępca prezydenta Mysłówic wyjaśnił, że Wydział Planowania i Rozwoju Miasta nie posiada MPZP uchwalonych na mocy art. 53 Pgg oraz, że nie zawarł żadnych porozumień z kopalniami w ramach konsultacji w sprawie ustaleń MPZP.

- Podobnie **Prezydent Miasta Bytomia** wyjaśnił, że obowiązujące MPZP obejmujące tereny górnicze były wykonywane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatem zgodnie z jej zapisami były finansowane z budżetu gminy.

NIK nie podzielił powyższych wyjaśnień, gdyż MPZP terenów górniczych tak, jak każdy plan miejscowy sporządza się w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie ma żadnej specjalnej formy planu dla terenu górniczego, obejmującego tylko specjalistyczną problematykę górniczą. W związku z faktem, że zgodnie z art. 118 k.c. termin przedawnienia roszczeń z tytułu zwrotu kosztów sporządzenia projektu MPZP wynosi 10 lat, NIK w wystąpieniach pokontrolnych do gmin sformułowała wnioski o podjęcie działań celem odzyskania powyższych należności.

### Uwagi końcowe

Obowiązujący stan prawny dawał gminom możliwość kształtowania polityki przestrzennej w taki sposób, aby mogły one zminimalizować negatywne skutki prowadzonej eksploatacji górniczej i jednocześnie umożliwić przedsiębiorcom górniczym wykonanie uprawnień wynikających z posiadanych przez nich koncesji. Służyła temu m.in. obligatoryjność sporządzania MPZP terenów górniczych, a zwłaszcza możliwość określenia w nich obiektów lub obszarów, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie może być prowadzone albo może być dozwolone tylko w sposób zapewniający ich ochronę. Pozwalało to gminom na podejmowanie decyzji w zakresie kształtowania własnej polityki przestrzennej, w zakresie przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Większość skontrolowanych gmin nie wykorzystywała tego instrumentu, przyzwalając tym samym przedsiębiorcom górniczym na eksploatację na ich terenie, skutkującą niejednokrotnie przekroczeniem progu społecznie akceptowanej uciążliwości działalności górniczej.

NIK zwraca uwagę, że wobec braku MPZP dla terenów górniczych, jedynym narzędziem, pozwalającym gminie na kontrolowanie sposobu prowadzenia przez zakłady górnicze eksploatacji, w zakresie ładu przestrzennego i ochrony środowiska na jej terenie, jest wyłącznie możliwość opiniowania przez organ wykonawczy gminy ich planów ruchu zakładu górniczego. Należy jednak zaznaczyć, że w tym przypadku stanowisko organu współdziałającego jakim jest gmina, wyrażone w formie opinii, nie ma charakteru wiążącego dla organu nadzoru górniczego, który zatwierdza plan ruchu i tym samym wyznacza granice jej legalnego działania.

### ■ P/12/147 Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych

#### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Lublinie w celu oceny działalności gmin w zakresie realizacji dochodów gmin z tytułu opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ocena dotyczyła w szczególności: warunków organizacyjno-prawnych do ustalania opłat planistycznych; prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych; działań windykacyjnych podejmowanych przez gminy w celu realizacji dochodów z tytułu opłat



planistycznych; prowadzenia postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych; prawidłowości wypłacania odszkodowań; identyfikacji mechanizmów korupcyjnych w obszarach objętych kontrolą. Kontrolę przeprowadzono w 21 urzędach gmin położonych w województwach: małopolskim, mazowieckim, lubelskim, łódzkim, pomorskim, śląskim i warmińsko-mazurskim (po trzy jednostki z każdego województwa).

*Okres objęty kontrolą: lata 2008–2012, data publikacji: 18 marca 2013 r.*

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych przez objęte kontrolą gminy.

W 33% skontrolowanych urzędów gmin istniejący system weryfikacji transakcji nieruchomościami pod kątem istnienia przesłanek do ustalania opłat planistycznych nie był szczelny i nie zapewniał pełnej realizacji dochodów gmin z tego tytułu. Wadliwa organizacja pracy oraz braki w nadzorze nad pracą osób odpowiedzialnych za ustalanie opłat planistycznych doprowadziły do utraty możliwości ustalania dochodów gmin w odniesieniu do co najmniej 143 umów odpłatnego zbycia nieruchomości. Istotne nieprawidłowości polegające na zaniechaniu windykacji ustalonych opłat planistycznych lub opieszałości jej prowadzenia wystąpiły w 30% skontrolowanych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych gminom przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W skontrolowanych jednostkach prawidłowo weryfikowano zgłaszane wnioski o zapłatę odszkodowania. Gminy wypłacały odszkodowania w wysokości ustalonej w wyniku weryfikacji roszczeń. Istotne nieprawidłowości polegające na ustaleniu i wypłacie przez gminy odszkodowania pomimo braku oszacowania jego wysokości przez rzeczoznawcę majątkowego albo na opóźnieniu w zapłacie należnego odszkodowania i zapłacie odsetek wystąpiły w dwóch skontrolowanych urzędach i dotyczyły jednostkowych przypadków.

### Ustalenia

Najistotniejsze nieprawidłowości wystąpiły w siedmiu urzędach gmin (Gdynia, Katowice, Góra Kalwaria, Lublin<sup>34</sup>, Niepołomice, Słupsk, Reda), tj. w 33% skontrolowanych jednostek, i polegały na niewłaściwym obiegu wypisów aktów notarialnych lub sposobie ich ewidencjonowania. Przyczynami tych nieprawidłowości były wadliwa organizacja pracy i brak (lub brak należytego) nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu ustalania opłat planistycznych.

Nieprawidłowości te uniemożliwiły lub znacząco utrudniły pełną realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych, ponieważ w ich wyniku nie wszystkie wypisy aktów notarialnych dotyczących odpłatnych umów zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi były analizowane pod kątem wystąpienia przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej. W ww. urzędach w trakcie kontroli NIK ujawniono ogółem 143 przypadki zaniechania wszczęcia takich postępowań i utraty możliwości dochodzenia należności z tytułu opłat planistycznych

<sup>34</sup> W Lublinie nieprawidłowości te zostały stwierdzone w ramach kontroli I/10/008 i dotyczyły okresu do 2010 r.



z uwagi na upływ 5-letniego terminu do ustalenia opłaty. W trakcie i w rezultacie kontroli prowadzonych w pięciu jednostkach (Katowice, Niepołomice, Góra Kalwaria, Reda, Lublin<sup>35</sup>) doszło do wszczęcia 36 postępowań o ustalenie opłaty planistycznej w sprawach, w których było to możliwe, tj. w sprawach, w których nie upłynął jeszcze termin przewidziany dla dochodzenia opłat planistycznych. Ponadto stwierdzono:

- ustalanie w planach miejscowych obowiązujących od 2003 r. zerowych stawek opłat planistycznych w sytuacjach, w których występował wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia tego planu (Bobrowniki, Biłgoraj, Niemce);
- niewykonywania przez organy wykonawcze gmin (w całym okresie objętym kontrolą lub w niektórych latach) obowiązku przedstawiania radom gmin co najmniej raz w roku – podczas sesji rady gminy informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej (Gdynia, Łódź, Skierniewice, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno, Lublin<sup>36</sup>).

Nieprawidłowości występujące przy prowadzeniu postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych dotyczyły w szczególności:

- braku jednolitości prowadzonych postępowań (stwierdzono w Biłgoraju);
- nieprzestrzegania przez organy wykonawcze gmin obowiązku bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych, określonego w art. 37 ust. 6 ustawa o planowaniu (stwierdzone we wszystkich urzędach gmin oprócz Biłgoraja);
- wydawania w dwóch jednostkach (Katowice, Biłgoraj) decyzji ustalających opłaty planistyczne pomimo braku przesłanki w postaci uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w oparciu o stawki opłat określone bezpodstawnie w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gminy uzyskały nienależne dochody z tego tytułu w kwocie ogółem 365,1 tys. zł.

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości jest duży odsetek odwołań od decyzji ustalających opłaty planistyczne i wysoka ich skuteczność. Skontrolowane jednostki w okresie objętym kontrolą wydały 1.830 decyzji, w których została ustalona opłata planistyczna. Strony wniosły odwołania od 358 decyzji (19,6%), z czego 208 decyzji zostało uchylonych (11,4% decyzji ogółem przy skuteczności odwołań 58,1%). Zwłoka we wszczynaniu postępowań o ustalenie opłaty planistycznej lub ich długotrwałe prowadzenie opóźnia pozyskanie dochodów przez gminy i może utrudniać ich egzekucję.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie windykację należności z tytułu opłat planistycznych:

- niepodejmowaniu w niektórych sprawach działań windykacyjnych w stosunku do niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych w ostatecznych decyzjach w pięciu jednostkach (Niepołomice, Biłgoraj, Skierniewice, Błonie, Góra Kalwaria);
- opieszałości w wysyłaniu upomnień do niektórych dłużników w ośmiu urzędach gmin (Reda, Piekary Śląskie, Biłgoraj, Łódź, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno), wynoszącej w skrajnych przypadkach ponad 3 lata od daty wymagalności należności z tytułu opłat planistycznych,
- zaniechaniu wystawiania lub zwłoce w wystawianiu tytułów wykonawczych w niektórych sprawach w ośmiu jednostkach (Piekary Śląskie, Biłgoraj, Niemce, Stryków, Barczewo, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno).

<sup>35</sup> W Lublinie miało to miejsce w trakcie kontroli I/10/008.

<sup>36</sup> W Lublinie nieprawidłowości te występowały do końca 2010 r. i zostały stwierdzone w ramach kontroli I/10/008.

Nieprawidłowości lub uchybienia polegające na przekroczeniu 6-miesięcznego terminu do wypłaty odszkodowania wystąpiły w dwóch jednostkach (Łódź, Biłgoraj). Do przekroczenia terminu uzgodnionego z wnioskodawcą doszło w jednym urzędzie (Piekary Śląskie). Jedna gmina zapłaciła odsetki za opóźnienie w zapłacie odszkodowania w wysokości 29,1 tys. zł (Łódź).

Nieprzekazywaniu wpływających do urzędów aktów notarialnych dotyczących umów zbycia nieruchomości położonych na terenach objętych planami miejscowymi do komórki organizacyjnej właściwej w sprawach naliczania opłaty planistycznej:

- W **UMiG Góra Kalwaria** nie utworzono skutecznego mechanizmu, który pozwoliłby na rzetelną selekcję wpływających aktów notarialnych pod kątem wyboru umów sprzedaży nieruchomości stanowiących podstawę do naliczenia należnych opłat planistycznych, a także na ich ocenę pod kątem występowania przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej – co miało zasadniczy wpływ na realizację dochodów z ww. tytułu. Burmistrz nie wszczął w ośmiu przypadkach (22,2% próby) postępowania administracyjnego w celu ustalenia należnej opłaty planistycznej, doprowadzając do przekroczenia 5-letniego terminu do ustalenia renty planistycznej, określonego w art. 37 ust. 4 ustawa o planowaniu i wygaśnięcia roszczeń gminy z tytułu opłaty planistycznej na kwotę 21.256 zł (wg oceny rzeczoznawcy majątkowego), co stanowi ok. 1% wszystkich dochodów z tytułu opłaty planistycznej uzyskanych w latach 2008–2012 (I kwartał).

Brak dokumentowania lub weryfikowania przeprowadzonych przez pracowników jednostek analiz wypisów aktów notarialnych pod kątem istnienia przesłanek do wszczęcia postępowań o ustalenie opłaty planistycznej

- W **UM w Słupsku** dokumenty (akty notarialne) były analizowane pod kątem przeznaczenia nieruchomości w MPZP, a w przypadku stwierdzenia zmian w stosunku do przeznaczenia nieruchomości sprzed uchwalenia lub zmiany MPZP, akty notarialne przekazywano pracownikowi zajmującemu się naliczaniem opłaty planistycznej. Stwierdzono, że decyzje osoby dokonującej wstępnej selekcji aktów notarialnych (Kierownik Referatu Regulacji Stanów Prawnych), dotyczące braku przesłanek do wszczęcia postępowania o naliczenie opłaty planistycznej, nie były dokumentowane.

Dobłą praktyką, dostrzeżoną w trakcie kontroli prowadzonej w Urzędzie Miasta Lublin, jest ewidencjonowanie wszystkich wypisów aktów notarialnych w elektronicznym systemie Mdok. Wszczęto 18 postępowań o ustalenie opłaty planistycznej dla 20 działek. szacunkową wysokość opłaty planistycznej, którą miasto Lublin może uzyskać w tych sprawach określono na kwotę 1.334.000 zł.

W ośmiu jednostkach wszystkie lub niektóre prognozy skutków finansowych planów miejscowych były sporządzone przez osoby niebędące rzeczoznawcami majątkowymi (Reda, Piekary Śląskie, Biłgoraj, Lublin, Łódź, Skierniewice, Stryków, Słupno).

- Żadna z prognoz skutków finansowych uchwalenia bądź zmiany MPZP opracowanych w latach 2008–2012 dla **Miasta Biłgoraj** nie została sporządzona przez osobę posiadającą uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego. Prognoz tych nie kwestionowali pracownicy urzędu. Prognozy te były wadliwe dla MPZP dla terenu położonego pomiędzy ulicami: S. Batorego i Jana Pawła II w Biłgoraju, w przypadku którego z uwagi na nieprawidłowe użycie do porównań zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie przewidziano wpływów z opłat, a faktycznie zostały one zrealizowane w kwocie 19.201,45 zł,
- Zmiany MPZP Biłgoraj – Piaski I Etap dla terenów oznaczonych 6.MN.2, KD i KDx, w przypadku której oszacowano prognozowane wpływy na 43.288 zł, natomiast faktycznie zmiana MPZP nie powodowała wzrostu wartości nieruchomości.

Niewykonywanie przez organy wykonawcze obowiązków wynikających z art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i przedstawiały okresowo – odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku – na sesji rady gminy rzetelne informacje o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych związanych z wejściem w życie planu miejscowego, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 ustawy o planowaniu, i wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 ww. ustawy stwierdzono w ośmiu jednostkach (Gdynia, Łódź, Skierniewice, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno, Lublin).

- **Burmistrz Błonia** w latach 2008–2011 nie przedstawiał na sesjach rady miasta informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych. Prezydent Gdyni nie w pełni realizował obowiązek przedstawienia na sesji Rady Miasta Gdyni informacji, o których mowa w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu. Stwierdzono, że powyższy obowiązek zrealizowano za 2009 r. (z wyjątkiem informacji dotyczących roszczeń odszkodowawczych) i za 2010 r., natomiast informacji takich nie przedstawiono za rok 2008.

### Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych

Nieprawidłowości w zakresie braku jednolitości prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych wystąpiły jedynie w UM Biłgoraj.

- W związku z transakcjami odpłatnego zbycia działek 61/1 (29 września 2009 r.) i 61/3 (29 kwietnia 2009 r.), **UM Biłgoraj** wstrzymał się ze wszczęciem postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu z Konstytucją RP. Wprawdzie zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08) nie było podstaw do naliczenia w tych przypadkach opłaty, a ewentualna już naliczona mogłaby podlegać zwrotowi na wniosek strony, to NIK zauważa, że w drugiej połowie 2009 r. naliczono opłaty planistyczne osobom fizycznym nie wstrzymując się do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w 20 na 21 skontrolowanych jednostek nie przestrzegali – w większości lub w niektórych sprawach – określonego w art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu obowiązku bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych:

1. W zbadanych w tym zakresie 332 decyzjach ustalających opłatę planistyczną okres czasu pomiędzy datą wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości a datą wszczęcia postępowania wynosił: do 3 miesięcy – w 128 sprawach (38,6%); od 3 miesięcy do 6 miesięcy – w 72 sprawach (21,7%); od 6 miesięcy do roku – w 56 sprawach (16,9%); od roku do dwóch lat – w 55 sprawach (16,6%); powyżej dwóch lat – w 21 sprawach (6,3%).
  - W **Gminie Zabierzów** wszystkie (17) poddane kontroli postępowania zostały wszczęte od 1 miesiąca do 50 miesięcy (z czego 15 wszczęto w terminie powyżej 10 miesięcy) od daty wpływu aktu notarialnego do Urzędu.
2. okres czasu pomiędzy datą wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości a datą wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną wynosił: do 3 miesięcy – w 27 sprawach (8,1%); od 3 miesięcy do 6 miesięcy – w 109 sprawach (32,8%); od 6 miesięcy do roku – w 60 sprawach (18,1%); od roku do dwóch lat - w 79 sprawach (23,8%); powyżej dwóch lat – w 57 sprawach (17,2%).
  - W trakcie prowadzenia postępowań w **Urzędzie Gminy Niemce** w 24 przypadkach naruszono art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, ponieważ opłat planistycznych nie ustalono bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Decyzje wydawano w terminie od 126 do 896 dni od daty wpływu dokumentów do urzędu. Niezachowanie wymogu bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych wynikało z opóźnień w przekazywaniu aktów pracownikowi zajmującemu stanowisko ds. opłaty planistycznej oraz długotrwałego prowadzenia postępowań administracyjnych.

Zgodnie z art. 35 § 1 Kpa organy administracji publicznej są obowiązane załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Według art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. w większości (13) skontrolowanych jednostek doszło do przekroczenia ww. terminów prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych. Nieprawidłowościom tym w ośmiu jednostkach (Słupsk, Niepołomice, Zabierzów, Biłgoraj, Niemce, Łódź, Skierniewice, Stryków) towarzyszyło naruszenie art. 36 § 1 lub 2 Kpa polegające na nieinformowaniu stron o niezakończonym w terminie i niewskazywaniu nowego terminu do jej załatwienia.

W trakcie kontroli UM Katowice stwierdzono:

- na łącznie 17 zawiadomień (pism) o wszczęciu w tym zakresie postępowania administracyjnego, 6 z nich zostało sporządzonych w okresie od 528 do 772 dni od wpływu aktu notarialnego/informacji do Wydziału Planowania Przestrzennego oraz 11 odpowiednio w okresie od 11 do 418 dni;
- na łącznie 12 decyzji ustalających opłatę planistyczną, 4 z nich zostało wydanych w okresie od 428 do 450 dni od daty sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, pozostałe 8 w okresie odpowiednio od 20 do 138 dni.

Nieprawidłowości przy prowadzeniu i dokumentowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych przy wyłanianiu rzeczoznawców majątkowych stwierdzono w jednej jednostce (Słupsk).

Pomimo nieuchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany i nieokreślenia przez organ stanowiący stawki opłaty planistycznej w dwóch jednostkach (Katowice, Biłgoraj) były wydawane decyzje ustalające opłaty planistyczne w oparciu o stawki opłat określone bezpodstawnie w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gminy uzyskały nienależne dochody z tego tytułu w kwocie ogółem 365.122,40 zł. przyczyną była wadliwa regulacja zawarta w art. 63 ust. 3 ustawa o planowaniu (luka prawna błędna jego interpretacja co do obowiązku ustalania opłat planistycznych w oparciu o stawki opłat ustalane w WZ).

Ustalenia kontroli świadczą jednak również o niewystarczająco wnikliwym analizowaniu operatów szacunkowych przez pracowników urzędów gmin.

- *Kontrola w **UM Katowice** wykazała, że na 12 objętych badaniem postępowań zakończonych wydaniem decyzji ustalającej opłatę planistyczną, w 5 przypadkach przy wydaniu decyzji posłużono się nieaktualnym operatem szacunkowym, co stanowiło naruszenie art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n., zgodnie z którym operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, po upływie 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Naczelnik WPP wyjaśniła, iż powyższe wynikało m.in. z ograniczonej ilości etatów w Wydziale, podziału wszystkich zadań realizowanych w Wydziale na pracowników, jak również z przyrostu sporządzanych równocześnie planów miejscowych.*

### Windykacja dochodów z tytułu opłat planistycznych

W pięciu jednostkach (Niepołomice, Biłgoraj, Skierniewice, Błonie, Góra Kalwaria) nie były podejmowane działania windykacyjne w stosunku do niektórych niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych w ostatecznych decyzjach (25% skontrolowanych i ocenionych podmiotów).

- *Podczas kontroli w **UMiG w Niepołomicach** stwierdzono, że w jednym przypadku pierwsze upomnienie wysłano przed upływem miesiąca od daty przypisu (29 września 2010 r.). Dłużnik nie zapłacił należnej kwoty, a 19 kwietnia 2011 r. wystąpił o częściowe umorzenie zaległości (12,0 tys. zł) oraz o rozłożenie na raty pozostałej kwoty (17,9 tys. zł). Decyzja w tej sprawie została podjęta 16 czerwca 2011 r. Dłużnik miał splacać zobowiązanie od lipca 2011 r. Pomimo braku wpłat Urząd nie podejmował żadnych dalszych działań celem wyegzekwowania należności. Dopiero podczas kontroli NIK, w dniu 18 kwietnia 2012 r., wystosowano upomnienie.*

W ośmiu gminach (40% skontrolowanych i ocenionych jednostek) stwierdzono opieszałość w wysyłaniu upomnień do niektórych dłużników (Reda, Piekary Śląskie, Biłgoraj, Łódź, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno wynoszącą w niektórych przypadkach ponad 3 lata od daty wymagalności należności z tytułu opłat planistycznych).

- *Badanie w **UMiG w Górze Kalwarii** zaległości z tytułu opłat planistycznych (10 największych dłużników) o wartości 237,3 tys. zł (89% zaległości na dzień 31 grudnia 2011 r.) wykazało, że w wyniku prowadzonych działań egzekucyjnych uzyskano należności w kwocie 27 104 zł tj. 11,4% w odniesieniu do badanych zaległości. Niska*



skuteczność egzekucji zaległości z tytułu opłat planistycznych wynikała głównie z opieszałości w podejmowaniu działań egzekucyjnych. Wydział Finansowy Urzędu doręczał pisemne upomnienia wystawione na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty zaległej opłaty planistycznej – w terminach od 100 do 1222 dni od daty uprawomocnienia się decyzji.

Przypadki nieprawidłowości polegających na zaniechaniu wystawiania lub zwłoce w wystawianiu tytułów wykonawczych wystąpiły w ośmiu jednostkach (Piekary Śląskie, Biłgoraj, Niemce, Stryków, Barczewo, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno), tj. w 40% skontrolowanych i ocenionych jednostek.

- W toku kontroli w **UM Piekary Śląskie** stwierdzono, że w stosunku do zaległości z tytułu opłat planistycznych w kwocie 25,5 tys. zł, stanowiących 100% zaległości na 31 marca 2012 r. działania Urzędu wobec trzech dłużników ograniczyły się do wysłania wezwań do zapłaty, przy czym tylko w jednym z nich zawarto pouczenie dotyczące wszczęcia egzekucji administracyjnej. Niewystawienie tytułów wykonawczych było niezgodne z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

### Udzielanie ulg w spłacie opłat planistycznych

Nierzetelne prowadzenie większości lub niektórych postępowań w sprawie udzielenia ulg w spłacie ustalonych decyzjami opłat planistycznych, polegające na zaniechaniu wszechstronnego rozpoznania wniosków dłużników, w szczególności ich sytuacji finansowej, stwierdzono w dwóch jednostkach (Biłgoraj, Góra Kalwaria).

- Badanie w **UMiG w Górze Kalwarii** 12 decyzji w sprawie udzielenia ulg (66,7% wydanych decyzji) wykazało, że nie stosowano trybu postępowania określonego w zarządzeniach Burmistrza i przyznano dłużnikom ulgi bez przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego i udokumentowania trudnej sytuacji zobowiązanych do zapłaty opłaty planistycznej. Analiza wykazała, że w 11 sprawach (91,7% próby) Burmistrz przyznał ulgi bez opinii właściwej komisji, a w 7 sprawach (58,3% próby) przed wydaniem decyzji nie przeprowadzono wywiadu w celu określenia sytuacji majątkowej podmiotu ubiegającego się o ulgę.

Udzielenie niektórych ulg w wadliwej formie prawnej (bez zachowania formy decyzji administracyjnej) wystąpiło w czterech jednostkach (Słupsk, Biłgoraj, Orzysz, Słupno).

- Kontrola w **UM Biłgoraj** wykazała, że postępowania w sprawie ulg udzielonych do końca 2009 r. zostały wprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Biłgoraj Nr LVIII/389/06 z dnia 16 sierpnia 2006 r., jednak rozstrzygnięcia wydano w formie pisma, bez zachowania formy decyzji, wymaganej zgodnie z ww. uchwałą dla zobowiązań o charakterze publicznoprawnym. Z kolei, udzielając w 2011 r. ulgi w postaci rozłożenia na dwie raty zobowiązania w kwocie 4.809 zł nie zbadano wszystkich okoliczności wskazywanych przez stronę we wniosku o udzielenie ulgi (spłata kredytu) oraz oparto się na przepisach uchwały Rady Miasta Biłgoraj z dnia 23 kwietnia 2010 r. Nr LV/461/10 dotyczącej wyłącznie zobowiązań cywilnoprawnych, podczas gdy stosownie do art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych opłata planistyczna należy do kategorii niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym. W efekcie również ta ulga została udzielona bez zachowania trybu postępowania, a także formy rozstrzygnięcia właściwej dla należności publicznoprawnych.

Nieprawidłowość polegająca na nierzetelnej weryfikacji operatu szacunkowego zawierającego oszacowaną kwotę odszkodowania została stwierdzona w jednej jednostce (Biłgoraj). Skutkiem tej nieprawidłowości było ustalenie odszkodowania bez należytego udowodnienia jego wysokości.

- Kontrola wykazała, że **UM Biłgoraj** w przypadku jednego wniosku nierzetelnie zweryfikowano operat szacunkowy sporządzony na okoliczność ustalenia wysokości odszkodowania za rzeczywistą szkodę. Wyplacone odszkodowanie wyniosło 80.000 zł, a przesłanką jego ustalenia było ograniczenie w korzystaniu z działki wykorzystywanej na potrzeby działalności gospodarczej, w związku z przeznaczeniem jej części pod drogę publiczną. W operacie szacunkowym, dla oszacowania wartości nieruchomości przed uchwaleniem MPZP przyjęto przeznaczenie nieruchomości wg Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj. Tymczasem było to niezgodne z obowiązującymi wówczas przepisami art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz § 50 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, które w przypadku braku wcześniejszego planu obligowały rzeczoznawcę do oparcia się na faktycznym sposobie użytkowania nieruchomości. Wątpliwości urzędu nie budził również brak:



- uzasadnienia i wskazania sposobu aktualizacji cen transakcyjnych nieruchomości wybranych przez rzeczoznawców do porównań;
- uzasadnienia przyjęcia dla oszacowania wartości działki przed uchwaleniem MPZP dwóch nieruchomości położonych na obszarze objętych uchwalonym MPZP, a tym samym mających sprecyzowane przeznaczenie, i jednej położonej na obszarze nieobjętym planem miejscowym, natomiast dla określenia wartości po uchwaleniu planu dwóch działek położonych na obszarze nieobjętym MPZP i tylko jednej położonej na obszarze objętym planem miejscowym. Podobieństwo nieruchomości w świetle zapisów zawartych w operacie szacunkowym nie może tymczasem budzić wątpliwości.

Do stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących realizacji roszczeń odszkodowawczych mógł przyczynić się brak w Urzędzie procedur w zakresie sposobu postępowania w tego rodzaju sprawach.

Nie wszyscy prezydenci miast w pełni wywiązywali się z obowiązku przedstawiania radom miast co najmniej raz w roku – na sesji rady gminy – informacji o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych (art. 37 ust. 8 ustawa o planowaniu). Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w trzech jednostkach (Gdynia, Łódź, Lublin).

- W latach 2008–2011 **Prezydent Miasta Łodzi** nie przedstawił na sesjach Rady Miejskiej w Łodzi informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 ustawy o planowaniu i wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 8 powołanej ustawy. Stosowne dane za lata 2003–2011 przekazane zostały radnym dopiero na sesji w dniu 6 czerwca 2012 r., tj. w czasie trwania niniejszej kontroli NIK.

Do najpoważniejszej nieprawidłowości polegającej na przekroczeniu 6-miesięcznego terminu do wypłaty odszkodowania i zapłaty odsetek za opóźnienie w kwocie 29.055,98 zł doszło w jednej jednostce (Łódź).

- Zgodnie z wyjaśnieniami p. o. dyrektora Wydziału Praw do Nieruchomości **UM Łódź** oraz Kierownika Oddziału Nabywania Nieruchomości na Cele Inwestycyjne Miasta, sześciomiesięczne opóźnienie w wykupie nieruchomości za 376.000 zł, było wynikiem konieczności sporządzenia kolejnej wyceny nieruchomości w związku z korektą żądania wnioskodawców, rozpatrywania uwag strony oraz braku środków finansowych na wykup nieruchomości. W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt IC456/11) Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia uznał, iż art. 37 ust. 9 ustawa o planowaniu posługuje się terminem „opóźnienie”, a zatem odsetki należą się również „choćby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi”. Mając na uwadze powyższe stanowisko sądu, NIK negatywnie ocenia nieterminowe wykonanie przez Urząd obowiązku wynikającego ze zgłoszonego roszczenia, skutkujące zapłatą odsetek.

Nieprawidłowości polegające na przekroczeniu 6-miesięcznego ustawowego terminu do wypłaty odszkodowania oraz przekroczeniu terminu wypłaty odszkodowania uzgodnionego z wnioskodawcą wystąpiły również w dwóch innych jednostkach (Biłgoraj, Piekary Śląskie). Nie spowodowały one jednak zapłaty przez gminy odsetek za opóźnienie stosownie do art. 37 ust. 9 ustawa o planowaniu wobec niezgłoszenia takiego żądania przez wnioskodawców.

### Uwagi końcowe i wnioski

Zła organizacja pracy w skontrolowanych urzędach i brak (lub brak należytego) nadzoru nad ustalaniem i realizacją dochodów z tytułu opłat planistycznych ze strony osób zajmujących kierownicze stanowiska w urzędach gmin doprowadziła do niepełnej realizacji dochodów gmin z tytułu opłat planistycznych. W sytuacji dużego lub wzrastającego zadłużenia gmin, ich organy wykonawcze nie powinny dopuszczać do wygaśnięcia praw do dochodzenia opłat planistycznych stanowiących dochód własny gminy. Należy również dążyć do wszczynania postępowań i wydawania decyzji ustalających opłaty planistyczne bez zbędnej zwłoki, ponieważ opóźnienia mogą niekorzystnie wpływać na skuteczność windykacji ustalonych opłat.

Obowiązujące przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie ułatwiają sprawnej

realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych. Zmiany uregulowań prawnych<sup>37</sup>, niespójne i niejednoznaczne przepisy oraz niejednolita ich interpretacja przez organy rozpoznające odwołania od decyzji w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej również przyczyniają się do powstawania nieprawidłowości. Skutki wadliwych uregulowań prawnych i rozbieżnościach interpretacyjnych sprowadzają się do:

- trudności przy wyłanianiu rzeczoznawców majątkowych szacujących wysokość opłaty planistycznej w postępowaniu w sprawie ustalenia tej opłaty (mniejsze zainteresowanie rzeczoznawców majątkowych wykonywaniem tego rodzaju operatów szacunkowych);
- przewlekłości prowadzonych postępowań;
- dużej liczby i skuteczności odwołań od decyzji ustalających opłaty planistyczne,

a w efekcie do generowania dodatkowych kosztów działalności gmin i opóźnień w realizacji dochodów z opłat planistycznych. Dokonanie zmian w obowiązującym prawie jest niezbędne, ponieważ istniejący stan prawny stwarza ryzyko, że wszczynanie postępowań i ustalanie opłat planistycznych będzie dla niektórych gmin nieopłacalne ze względu na wyższe koszty związane z prowadzeniem tych spraw.

Gminy w trosce o swoje budżety starają się unikać sytuacji, w których mogą wystąpić roszczenia odszkodowawcze. Ustalając w projekcie planu miejscowego przeznaczenie terenów stanowiących własność prywatną analizuje się, czy proponowane przeznaczenie nie będzie miało wpływu na spadek wartości nieruchomości. Problemem jest w szczególności przeznaczenie terenów w planach miejscowych pod drogi lub zieleń, co powoduje powstawanie roszczeń właścicieli nieruchomości wobec gminy z uwagi na ograniczenie możliwości inwestycyjnych. Z tych względów zdarza się, że gminy odstępują od uchwalania planów miejscowych. Odstępowanie od uchwalania planów miejscowych ze względu na prymat kryterium ekonomicznego nad kryterium ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju może prowadzić do chaosu urbanistycznego, spowolnienia rozwoju terenów budowlanych oraz zmniejszania się powierzchni terenów zieleni.

Wyniki kontroli, w tym zgłaszane przez jednostki kontrolowane – na zapytania kontrolerów – problemy związane z dochodzeniem opłat planistycznych i realizacją roszczeń odszkodowawczych, uzasadniają przedstawienie wniosków dotyczących zmian stanu prawnego odnoszącego się do ustalania opłat planistycznych i realizacji roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, mających na celu:

- doprecyzowanie istniejących uregulowań i wyeliminowanie pojawiających się w praktyce wątpliwości interpretacyjnych,
- usprawnienie prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych.

Mając również na uwadze opracowany w Ministerstwie Infrastruktury projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw z 8 lutego 2011 r.<sup>38</sup>, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej inicjatywy legislacyjnej. NIK uważa za wskazane:

<sup>37</sup> Np. uchylene § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109).

<sup>38</sup> Zwany dalej projektem nowelizacji z 8 lutego 2011 r.

1. Wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu obligującego organ wykonawczy gminy do pobierania opłaty planistycznej w wysokości określonej przez ustawodawcę, jednolitej dla wszystkich przypadków wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, z możliwością obniżenia stawki opłaty lub jej zniesienia przez organ stanowiący gminy w uzasadnionych przypadkach. Proponowanej zmianie powinna towarzyszyć zmiana § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, według którego ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego.
2. Zmianę art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i doprowadzenie do spójności zdania pierwszego tego przepisu z art. 36 ust. 4 powołanej ustawy przez unormowanie, że wysokość opłaty planistycznej (również odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości) ustala się na dzień zbycia nieruchomości, a nie jak obecnie – na dzień jej sprzedaży<sup>39</sup>.
3. Wprowadzenie w ustawie o planowaniu – dla potrzeb ustalania opłat – definicji pojęcia „zbycie nieruchomości” uwzględniającej w jej zakresie odpłatność czynności prawnej (zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych) oraz traktującej na równi ze zbyciem nieruchomości przez właściciela zbycie prawa użytkownika wieczystego przez użytkownika wieczystego.
4. Jednoznaczne i precyzyjne uregulowanie zasad określania wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej i wysokości roszczeń odszkodowawczych.
5. Zmianę art. 37 ust. 9 ustawy o planowaniu i określenie jako daty początkowej, od której biegnie termin do wypłaty odszkodowania, daty otrzymania przez gminę od wnioskodawcy lub rzeczoznawcy majątkowego operatu szacunkowego, będącego podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania.
6. Zlikwidowanie luki prawnej w regulacji związanej z ustalaniem stawki procentowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu).

### Urząd Miasta Lublin

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność miasta Lublin w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych w związku z uchwaleniem lub zmianą MPZP.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewszczytnaniu postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego;
- opóźnieniu wydawania decyzji (kolejnych, po uchyleniu wcześniejszych w postępowaniu odwoławczym) ustalających opłatę planistyczną w trzech sprawach;
- opieszałości w rozstrzygnięciu trzech postępowań o udzielenie ulgi w spłacie opłaty planistycznej;

<sup>39</sup> „Zbycie” jest pojęciem szerszym niż „sprzedaż”, ponieważ obejmuje swym zakresem przeniesienie własności nieruchomości nie tylko w drodze sprzedaży, ale również np. w drodze zamiany, wniesienia aportem do spółki.

- braku dokumentowania wyników weryfikacji wypisów aktów notarialnych prowadzonej na etapie poprzedzającym wszczęcie lub odstąpienie od wszczynania postępowań o ustalenie opłaty planistycznej;
- opracowywaniu prognoz skutków uchwalenia MPZP lub ich zmian przez osobę nieuprawnioną;
- uznania roszczenia o odszkodowanie za działkę 1/101 bez oszacowania jego wysokości na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość tej nieruchomości przed i po zmianie MPZP.

NIK zwraca jednak uwagę, że pracownicy urzędu prowadzący weryfikację wypisów aktów notarialnych zamieszczonych w Mdok nie dokumentowali wyników przeprowadzonej weryfikacji pod kątem istnienia przesłanek uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

W okresie 2008 – I kwartał 2012 prognozy skutków uchwalenia/zmiany MPZP (jednego MPZP<sup>40</sup> oraz trzech zmian MPZP<sup>41</sup>) były opracowywane przez osobę niebędącą rzeczoznawcą majątkowym, co naruszało art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>42</sup> (u.g.n.) w zw. z art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu.

NIK zwraca jednak uwagę, że w 3 sprawach decyzje ustalające opłatę planistyczną, wydane po uchyleniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie (SKO) pierwszych decyzji w postępowaniu i po ponownym rozpatrzeniu sprawy, były wydane po upływie blisko jednego roku od sporządzenia przez rzeczoznawcę majątkowego drugiego, w danym postępowaniu, operatu szacunkowego, co naruszało art. 35 § 3 Kpa.

Badaniu poddano także 7 z 19 postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, które zakończyły się wydaniem (w okresie 01.01.2011 r. – 31.03.2012 r.) decyzji o umorzeniu postępowania. Pięć z nich zostało wszczętych bez dokonania uprzedniej analizy porównawczej poprzedniego i aktualnego MPZP obszaru, w którym zlokalizowane były przedmiotowe nieruchomości. Analizy te przeprowadzono dopiero po wszczęciu postępowania. Wykazały one, że w MPZP nie nastąpiła zmiana przeznaczenia działki gruntu, co było jednoznaczne z bezprzedmiotowością prowadzenia postępowania.

Zastrzeżenia NIK dotyczą niewszczyniania postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej w przypadkach, w których istniały przesłanki do wszczęcia takich postępowań, tj. w związku z:

- zawarciem 21 umów sprzedaży nieruchomości (19 umów z 2008 r. oraz 2 z 2010 r.) położonych na obszarze zmiany planu miejscowego dla część IV – obszar A MPZP (zmiana planu weszła w życie 14.06.2008 r.), na podstawie których miasto Lublin stało się właścicielem nieruchomości stanowiących przedmiot tych umów;
- zawarciem 6 umów sprzedaży nieruchomości w obszarze objętym zmianą MPZP miasta Lublin – część II, które wpłynęły do urzędu w okresie od 02.02.2012 r. do 09.02.2012 r., czym naruszono art. 37 ust. 6 u.p.z.p. Przyczyną zaniechania wszczęcia postępowań o ustalenie opłaty planistycznej w ww. sprawach była, według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Planowania, obawa, że koszty postępowań przewyższyłyby wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty planistycznej.

<sup>40</sup> MPZP dla obszaru położonego w rejonie ul.: Spółdzielczości Pracy i Nasutowskiej uchwała nr 166/XI/2011 z 30.06.2011 r.

<sup>41</sup> Zmiany cz. II MPZP – fragmentu obejmującego południową część ośrodka usługowego Centrum Zana – uchwała nr 196/XIII/2007 z 25.10.2007 r., zmiany cz. IV MPZP - obszaru A (strefa ekonomiczna) – uchwała nr 343/XIX/2008 z 24.04.2008 r. oraz zmiany cz. II MPZP – wymiennikownie – uchwała nr 394/XXII/2008 z 24.06.2008 r.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.

W celu uniknięcia takiej sytuacji planowane jest zlecenie wykonania operatów w ramach dwóch przetargów dla wyceny nieruchomości położonych na obszarach ww. zmian MPZP, gdyż w przypadku nieruchomości położonych w jednym obszarze o takich samych funkcjach możliwe będzie uzyskanie niższej kwoty za wykonanie operatów szacunkowych.

### Urząd Miasta Biłgoraj

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- ustalenia stawki opłaty planistycznej w wysokości 0% (dwa przypadki);
- zlecenia opracowania prognoz skutków finansowych uchwalenia bądź zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego osobom nieuprawnionym;
- wydania w latach 2008–2009 siedmiu decyzji ustalających opłaty planistyczne w oparciu o stawki opłat określone bezpodstawnie w decyzjach o warunkach zabudowy;
- niejednolitego postępowania w sprawach naliczania opłat planistycznych;
- zaniechania zawiadomienia stron o niezłaźwieniu spraw w wymaganym terminie (cztery przypadki);
- nienależnego pobrania odsetek w kwocie 2.568,29 zł od niezapłaconych w przyjętym w decyzjach terminie opłat planistycznych w latach 2008–2009;
- opieszałości w kierowaniu do dłużników upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych;
- rozstrzygnięciu w sprawach ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłat planistycznych, bez zachowania formy decyzji administracyjnej;
- nierzetelnej weryfikacji operatu szacunkowego sporządzonego w celu ustalenia wysokości odszkodowania.

Nieprawidłowością było ustalenie stawki 0% w przypadku MPZP dla terenu położonego w rejonie ulic: Nastawnej, Knappa i Strażackiej w Biłgoraju<sup>43</sup>. Podkreślenia wymaga, że w prognozie skutków finansowych, przewidziano ewentualne wpływy w kwocie 8.520 zł z tytułu opłaty (stawka 30%) z uwagi na wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia MPZP stawka 30% znalazła się również w projekcie uchwały w sprawie MPZP, jednak została z niego usunięta na etapie wyłożenia planu przez Burmistrza do publicznego wglądu. Naruszono tym samym art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu.

Żadna z prognoz skutków finansowych uchwalenia bądź zmiany MPZP opracowanych w latach 2008–2012 nie została sporządzona przez osobę posiadającą uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego, co uchybiało przepisowi art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu. Zdaniem NIK, mogło się to przyczynić do wadliwości prognoz, których nie zakwestionowały służby Urzędu, tj.:

- prognozy dla MPZP dla terenu położonego pomiędzy ulicami: S. Batorego i Jana Pawła II w Biłgoraju, w przypadku, której z uwagi na nieprawidłowe użycie do porównań zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie przewidziano wpływów z opłat, a faktycznie zostały one zrealizowane w kwocie 19.201,45 zł;
- prognozy dla zmiany MPZP Biłgoraj – Piaski I Etap dla terenów oznaczonych 6.MN.2, KD i KDx<sup>44</sup>, w przypadku której oszacowano prognozowane wpływy na 43.288 zł, natomiast faktycznie zmiana MPZP nie powodowała wzrostu wartości nieruchomości.

<sup>43</sup> Uchwała Nr LXI/401/06 z dnia 18.10.2006 r.

<sup>44</sup> MN – tereny zabudowy jednorodzinnej, KD – ulica dojazdowa, KDx – ciąg pieszo-jezdny.



Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. Badaniem objęto 13 decyzji ustalających opłatę planistyczną w łącznej kwocie 50.503,95 zł. Nieprawidłowością było zaniechanie skierowania do stron czterech postępowań zawiadomień w trybie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kpa, informujących o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa i wskazujących przyczyny zwłoki oraz nowy termin zakończenia sprawy. Wydane decyzje posiadały wyczerpujące uzasadnienie faktyczne, natomiast brakowało w nich pełnego uzasadnienia prawnego, tj. wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu), co uchybiało przepisowi art. 107 § 3 Kpa.

Nieprawidłowością było wydanie w latach 2008–2009 siedmiu decyzji ustalających opłaty planistyczne w łącznej kwocie 31.705,50 zł w związku ze zbyciem nieruchomości, dla których uprzednio wydano decyzje o warunkach zabudowy, w których ustalono stawki opłaty planistycznej. Przepisy ustawy o planowaniu nie uprawniały burmistrza miasta do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w decyzjach o warunkach zabudowy. Należy jednak podkreślić, że organy odwoławcze nie kwestionowały rozstrzygnięć urzędu, a do 2008 r. brak było jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych<sup>45</sup>. Po powołaniu się przez stronę jednego z postępowań na wyrok NSA w tej sprawie, burmistrz umorzył wszystkie toczące się wówczas postępowania w sprawie ustalenia opłat planistycznych w przypadku braku MPZP (stawka określona w decyzji o warunkach zabudowy).

Uwagi NIK dotyczą braku jednolitości postępowania w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej wobec zbywców nieruchomości. W związku z transakcjami odpłatnego zbycia działek 61/1 (29 września 2009 r.) i 61/3 (29 kwietnia 2009 r.), położonych na obszarze objętym MPZP dla terenu położonego pomiędzy ulicami: Ogrodową, „Wacek” Wasilewskiej, T. Kościuszki i północną granicą działek nr 62, 63/1, 63/4 ark. 39<sup>46</sup>, Urząd wstrzymał się ze wszczęciem postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu z Konstytucją RP. Mając na uwadze zmianę przeznaczenia tych nieruchomości w stosunku do faktycznego sposobu ich użytkowania, a także dyspozycje obowiązujących w dacie ww. transakcji art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz § 50 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>47</sup>, istniały przesłanki do wszczęcia postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Ponadto, w prognozie skutków finansowych uchwalenia przedmiotowego MPZP rzeczoznawca majątkowy stwierdził, że w przypadku ich zbycia wystąpią przesłanki do ustalenia opłaty (przy ówczesnych założeniach ok. 15.012 zł). Tymczasem na akcie notarialnym dotyczącym zbycia ww. działek na rzecz miasta Biłgoraj zamieszczono informację o wstrzymaniu się z naliczeniem opłaty planistycznej do wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Wprawdzie zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08)<sup>48</sup> nie było podstaw do naliczenia w tych przypadkach opłaty, a ewentualna już naliczona mogłaby podlegać zwrotowi na wniosek strony, to NIK zauważa, że w drugiej połowie 2009 r. naliczono opłaty planistyczne osobom fizycznym nie wstrzymując się do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 06.03.2008 r. II OSK 1887/07, LEX nr 464945.

<sup>46</sup> Uchwała Rady Miasta Biłgoraj z dnia 30.12.2004 r. (Dz. Urz. WL Nr 85, poz. 1736).

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 24, poz. 124.

NIK ocenia negatywnie windykację należności z tytułu opłat planistycznych. Badanie postępowań windykacyjnych w stosunku do zaległości z tytułu opłat planistycznych o wartości 29.644,30 zł wykazało, że pisemne upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty opłaty planistycznej kierowano do dłużników po upływie od 64 do 497 dni od daty ich wymagalności, a tytuły wykonawcze po upływie od 73 do 155 dni od daty upomnienia, skierowanego w trybie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>49</sup>. W świetle § 2 ww. rozporządzenia, nie do przyjęcia jest stanowisko pana burmistrza, że nieprzekraczalnym terminem skierowania upomnienia i wystawienia tytułu wykonawczego jest 5-letni okres przedawnienia opłaty oraz że dłuższy termin windykacji może zwiększać prawdopodobieństwo dobrowolnej spłaty długu. NIK zwraca uwagę, że beczynność w prowadzeniu windykacji może przyczynić się do przedawnienia zobowiązań

Urząd zaniechał prowadzenia czynności egzekucyjnych wobec dłużnika zalegającego z zapłatą opłaty planistycznej w kwocie 587 zł, wynikającej z decyzji z dnia 23 grudnia 2004 r. PTR.7325-I-121/04. Jediną czynnością windykacyjną było skierowanie do dłużnika upomnienia w dniu 15 czerwca 2005 r. Następnie przez prawie siedem kolejnych lat żadne działania nie były podejmowane, co doprowadziło do przedawnienia się należności, która została odpisana z ewidencji księgowej Urzędu w trakcie kontroli NIK.

NIK ocenia negatywnie skontrolowane postępowania w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłat planistycznych. Skontrolowano wszystkie ulgi<sup>50</sup> dotyczące zobowiązań w łącznej kwocie 16.671,75 zł. Postępowania w sprawie ulg udzielonych do końca 2009 r. zostały wprawdzie przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Biłgoraj Nr LVI 11/389/06 z dnia 16 sierpnia 2006 r., jednak rozstrzygnięcia wydano w formie pisma, bez zachowania formy decyzji, wymaganej zgodnie z ww. uchwałą dla zobowiązań o charakterze publiczno-prawnym. Z kolei, udzielając w 2011 r. ulgi w postaci rozłożenia na dwie raty zobowiązania w kwocie 4.809 zł nie zbadano wszystkich okoliczności wskazywanych przez stronę we wniosku o udzielenie ulgi (spłata kredytu) oraz oparto się na przepisach uchwały Rady Miasta Biłgoraj z dnia 23 kwietnia 2010 r. Nr LV/461/10 dotyczącej wyłącznie zobowiązań cywilnoprawnych, podczas gdy stosownie do art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych opłata planistyczna należy do kategorii niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym. W efekcie również ta ulga została udzielona bez zachowania trybu postępowania, a także formy rozstrzygnięcia właściwej dla należności publiczno-prawnych.

Nierzetelnie jednak zweryfikowano operat szacunkowy sporządzony na okoliczność ustalenia wysokości odszkodowania za rzeczywistą szkodę, zaistniałą w związku z uchwaleniem MPZP dla terenu położonego pomiędzy ulicami Zamojską, Kusocińskiego, Aleja 400-lecia w Biłgoraju. Wypłacone odszkodowanie wyniosło 80.000 zł, a przesłanką jego ustalenia było ograniczenie w korzystaniu z działki wykorzystywanej na potrzeby działalności gospodarczej, w związku z przeznaczeniem jej części pod drogę publiczną. W operacie szacunkowym, dla oszacowania wartości nieruchomości przed uchwaleniem MPZP przyjęto przeznaczenie nieruchomości

<sup>49</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.

<sup>50</sup> Jedna ulga w postaci umorzenia zobowiązania w kwocie 3.165,25 zł oraz dwie polegające na rozłożeniu na raty zobowiązań w łącznej kwocie 13.506,50 zł.

wg Studium miasta Biłgoraj<sup>51</sup>. Tymczasem było to niezgodne z obowiązującymi wówczas przepisami art. 37 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 50 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, które w przypadku braku wcześniejszego planu obligowały rzeczoznawcę do oparcia się na faktycznym sposobie użytkowania nieruchomości.

### Urząd Miasta Niemce

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz pozytywnie w zakresie realizacji roszczeń odszkodowawczych.

### Ustalenia

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- opóźnień w przekazywaniu aktów notarialnych do pracownika zajmującego się opłatą planistyczną,
- niezachowania obowiązku bezzwłocznego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną (24 przypadki),
- prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej w terminie dłuższym niż dwa miesiące (21 przypadków) i niezawiadomiania stron o niezłaławieniu spraw w terminie (22 przypadki),
- nienależnego pobrania odsetek w kwocie 449 zł od ustalonych opłat planistycznych w latach 2008–2009,
- wydania dziewięciu decyzji rozkładających opłatę planistyczną na raty z podaniem niewłaściwej podstawy prawnej.

NIK stwierdziła, że 14 aktów notarialnych<sup>52</sup> przekazano właściwemu pracownikowi zajmującemu się ustalaniem opłaty planistycznej w terminie od 221 do 407 dni od daty wpływu do urzędu, co w konsekwencji przyczyniło się do opóźnień w wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne. Nie spowodowało to jednak wygaśnięcia roszczeń o zapłatę opłaty planistycznej.

W trzech uchwałach Rady Gminy Niemce z 2004 r. wprowadzających zmiany do planu zagospodarowania przestrzennego<sup>53</sup> ustalono stawki opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 0%, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kolejne uchwały Rady Gminy określały stawki procentowe na poziomie wyższym niż 0%.

W trakcie prowadzenia postępowań w 24 przypadkach naruszono art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, ponieważ opłat planistycznych nie ustalono bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Decyzje wydawano w terminie od 126 do 896 dni od daty wpływu dokumentów do urzędu. Niezachowanie wymogu bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych wynikało z opóźnień w przekazywaniu aktów pracownikowi zajmującemu stanowisko ds. opłaty

<sup>51</sup> Uchwała Rady Miasta Biłgoraj Nr LIV/247/98 z dnia 26.05.1998 r. zmieniona uchwałą Rady Miasta Biłgoraj Nr XVII/106/03 z dnia 26 listopada 2003 r.

<sup>52</sup> Spośród 27 aktów notarialnych objętych badaniem, które dokumentowały sprzedaż podlegającą ustaleniu opłaty planistycznej.

<sup>53</sup> Uchwała nr XVII/299/04, uchwała nr XXIX/433/04, uchwała nr XXIX/434/04.

planistycznej oraz długotrwałego prowadzenia postępowań administracyjnych. W ww. sprawach zobowiązani uregulowali należności ustalone w decyzjach bez konieczności wszczęcia postępowań egzekucyjnych.

Ponadto kontrola NIK wykazała, że prowadzono postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z naruszeniem przepisów art. 35 § 3 oraz art. 36 Kpa:

- 21 spraw załatwiono w terminie od 87 do 579 dni od daty wszczęcia postępowania,
- w 22 przypadkach, w których nie zakończono postępowania w ciągu dwóch Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej miesięcy, nie zawiadomiono stron o niezakończonym postępowaniu w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu jej załatwienia.

Uwagi NIK dotyczą wystawiania tytułów wykonawczych w 10 sprawach<sup>54</sup> po upływie od kilkunastu dni do kilku miesięcy od upływu siedmiodniowego terminu do zapłaty należności, wyznaczonego w upomnieniu na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>55</sup>.

Uwagi NIK dotyczą wydania w 2010 r. dziewięciu decyzji w sprawie rozłożenia opłaty planistycznej na raty (w łącznej kwocie 24.581 zł) z powołaniem się na niewłaściwą podstawę prawną, tj. uchwałę Rady Gminy Niemce nr LII/569/06<sup>56</sup>. Od 1 stycznia 2010 r. obowiązywała, bowiem ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>57</sup>, która w art. 64 ust. 1 przewidywała możliwość udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu ustalonych opłat planistycznych. W decyzjach wydanych w 2011 r. w podstawie prawnej podawano przepisy u.f.p.

## P/12/143 Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafa

### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Krakowie w celu oceny działań organów administracji publicznej odpowiedzialnych za zapewnienie ochrony ludzi i mienia przed powodzią na obszarze zlewni Serafy oraz identyfikacja barier w funkcjonowaniu systemu ochrony przeciwpowodziowej. Kontrolę przeprowadzono w siedmiu jednostkach organizacyjnych, tj.: Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz czterech urzędach, będących aparatem pomocniczym jednostek samorządu terytorialnego i w dwóch samorządowych jednostkach organizacyjnych. W toku kontroli powołano, na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, biegłych z zakresu inżynierii i gospodarki wodnej<sup>58</sup> (prof. dr hab. inż. Elżbietę Nachlik i dr inż. Izabelę Godyń), w celu przedstawienia opinii odnośnie: stanu planowania i zagospodarowania przestrzennego w kontekście zabezpieczenia przeciwpowodziowego, opracowania przez organy

<sup>54</sup> Dotyczyło to 29 tytułów wykonawczych.

<sup>55</sup> Dz. U. nr 137, poz. 1541, ze zm.

<sup>56</sup> Uchwała Rady Gminy Niemce nr LII/569/06 z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania należności pieniężnych Gminy Niemce lub gminnych jednostek organizacyjnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłaceniu tych należności, a także organów do tego uprawnionych.

<sup>57</sup> Dz. U. nr 157, poz. 1240, ze zm.

<sup>58</sup> Powołani biegli – oprócz materiałów z jednostek objętych kontrolą – do wydania opinii wykorzystali informacje pozyskane – w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – od Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie oraz Dyrektora Oddziału Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego w Krakowie.

administracji publicznej kompleksowej koncepcji zabezpieczenia przed powodzią w zlewni Serafy oraz procedury wydawania pozwoleń wodnoprawnych i ich łącznego wpływu na wzrost ryzyka powodziowego na obszarze zlewni Serafy.

*Okres objęty kontrolą: lata 2001–2012, data publikacji: 5 czerwca 2013 r.*

Istotnym ograniczeniem w zapewnieniu ochrony przed powodzią, również na etapie planowania zagospodarowania przestrzennego, było nieopracowanie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie podstawowego dokumentu służącego planowaniu ochrony przed powodzią<sup>59</sup>, tj. Studium ochrony przeciwpowodziowej dla Wisły z pozostałymi dopływami, w tym Serafą.

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system ochrony przeciwpowodziowej w zlewni rzeki Serafy funkcjonował nieprawidłowo, ponieważ nie osiągał celu dla którego go zaprojektowano, czyli nie zapewnia skutecznej ochrony ludzi i mienia przed powodzią. Świadczą o tym w szczególności lokalne powodzie spowodowane przez Serafę, które wystąpiły w latach 2001–2012 co najmniej dziesięciokrotnie, w tym aż pięciokrotnie miało to miejsce w 2010 r. Zidentyfikowane przyczyny nieprawidłowego funkcjonowania tego systemu mają charakter ponadlokalny i pozwalają na dokonanie uogólnień o charakterze ogólnopolskim.

Szczegółowo skontrolowany przypadek ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Serafy dowiódł, że pomimo tego, iż właściwe podmioty na ogół poprawnie realizowały określone w ustawach obowiązki to jednak łączny efekt ich działań w niewystarczającym stopniu odpowiadał potrzebom wynikającym z zagrożenia powodziowego na tym obszarze.

### Ustalenia

Ustalono, iż ochronie przeciwpowodziowej nie sprzyjał brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej strony przy opracowywaniu tych planów w minimalnym stopniu wykorzystywane były możliwości ustalania szczególnych warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią. Na nieskuteczność systemu funkcjonowania systemu ochrony przeciwpowodziowej miały wpływ m.in. niespójne uregulowania prawne dotyczące procedury uzgodnień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony przed powodzią.

Proces opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach przebiega w sposób długotrwały, zwłaszcza na terenie dużych i silnie zurbanizowanych miast. Wymagania odnoszące się do ochrony przeciwpowodziowej są jednym z wielu elementów, które taki plan powinien uwzględniać. Jednakże nieuchwalenie MPZP (który stanowi akt prawa miejscowego) nie sprzyja kształtowaniu ładu przestrzennego, a w szczególności nie zapewnia kompleksowego podejścia do zarządzania ryzykiem powodziowym. Największe zagrożenie powodziowe ze strony Serafy występuje na terenie miasta Krakowa. Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. w granicach administracyjnych miasta Krakowa obowiązywało 86 MPZP, obejmujących tylko 36,1% powierzchni gminy, a obszar położony w zlewni Serafy nie był objęty żadnym obowiązującym planem miejscowym. Na etapie sporządzania były trzy plany miejscowe obejmujące częściowo zlewnię Serafy na terenie Krakowa.

<sup>59</sup> Według stanu prawnego obowiązującego do dnia 17 marca 2011 r.



Z drugiej strony, skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego w niewystarczającym stopniu wykorzystywały instrumenty sprzyjające zapobieganiu i zmniejszaniu skutków powodzi. W MPZP lub projektach tych planów obejmujących zlewnię Serafy nie ustalono ograniczeń w zabudowie<sup>60</sup> lub wymogów konstrukcyjno-technicznych dla obiektów dopuszczonych do realizacji na terenach zagrożonych powodzią. Zagrożenia powodziowe wynikały jednak z opracowań wykonanych na zlecenie poszczególnych jednostek, a nie ze Studium ochrony przeciwpowodziowej. Funkcjonujące uregulowania prawne nie pozwalały jednoznacznie ustalić czy w takiej sytuacji możliwe było wykorzystanie tych opracowań w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z obowiązującymi do dnia 17 marca 2011 r. przepisami prawa, w planie miejscowym określało się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>61</sup>. Zasadniczo dokumentem ustalającym granice zasięgu wód powodziowych powinno być Studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Pomimo, że przepisy ustawy Prawo wodne wymagały uzgodnienia z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej MPZP w zakresie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>62</sup>, to przepisy tej ustawy, a także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierały w okresie od 30 lipca 2005 r. do 18 marca 2011 r. definicji *obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi*<sup>63</sup>. Podstawowa wątpliwość dotyczyła tego, czy jako obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi należało rozumieć wyłącznie obszary wskazane w Studium ochrony przeciwpowodziowej (lub obszary bezpośrednio określone w ustawie Prawo wodne), czy mogły one wynikać z innych opracowań wskazujących na zagrożenie powodziowe ze strony danego cieku wodnego.

Powołany przez NIK biegły w odniesieniu do zlewni Serafy stwierdził, że stan planowania przestrzennego na tym obszarze nie koresponduje w wystarczającym zakresie z oceną zagrożenia powodziowego. W swojej opinii biegły wskazał m.in., iż planując rozwój obszarów położonych w zlewni Serafy nie określa się wpływu proponowanych zmian w użytkowaniu i zabudowie terenu na wzrost zagrożenia powodziowego, pomimo tego, że istniejące zagospodarowanie terenu i jego zabudowa w tym obszarze wywołuje określone skutki powodziowe. Oceniał on również, że aktualnie procedowane MPZP terenów położonych w zlewni Serafy spowodują dalsze uszczelnienie jej zlewni, a tym samym wpłyną na wzrost zagrożenia powodziowego.

Wydając opinię w zakresie procesu planowania przestrzennego, na przykładzie zagospodarowania zlewni Serafy, powołany przez NIK biegły stwierdził w szczególności, że obowiązująca procedura kształtowania rozwoju na bazie planowania przestrzennego i sposób uzgadniania tego procesu z zarządzającym gospodarką wodną nie ogranicza ryzyka powodziowego w zlewni, w zakresie

<sup>60</sup> Poza obszarami położonymi pomiędzy linią brzegu, a wałem przeciwpowodziowym, które wg stanu prawnego obowiązującego do dnia 17 marca 2011 r. wynikały wprost z przepisów ustawy Prawo wodne (art. 82 ust. 1 pkt 1) i na których obowiązywały ograniczenia wskazane w art. 82 ust. 2 tej ustawy.

<sup>61</sup> Obowiązek taki wynikał z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>62</sup> Zgodnie z art. 4a pkt 2 ustawy Prawo wodne.

<sup>63</sup> Według stanu prawnego obowiązującego przed dniem 30 lipca 2005 r. obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi obejmowały obszary bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią (art. 82 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Nowelizacja tej ustawy z dniem 30 lipca 2005 r. spowodowała zamianę powyższych zapisów, co w konsekwencji prowadziło do stanu, w którym obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi nie zostały zdefiniowane w zapisach tego aktu prawnego. Dopiero kolejna zmiana ustawy Prawo wodne, obowiązująca od dnia 18 marca 2011 r., wprowadziła do słowniczka tej ustawy (art. 9 ust. 1 pkt 6b) definicję obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (inną niż ta, która obowiązywała przed dniem 30 lipca 2005 r.).

zgodnym z ideą tego zarządzania. W swojej opinii biegły wskazał m.in. na niedostatek koordynacji działań planistycznych z działaniami na rzecz ograniczenia wzrostu zagrożenia powodziowego w warunkach rozwoju. Wskazał on również na konieczność opracowania zasad kontroli zmian w użytkowaniu terenu i jego zabudowie oraz katalogu miar wpływu tych zmiany na poziom uszczelnienia zlewni i na związaną z tym zmianę warunków odpływu wód opadowych.

### Uwagi końcowe i wnioski

Działania organów publicznych w znacznej mierze ukierunkowane są na usuwanie skutków powodzi, a nie ochronę i zapobieganie tym powodziom, polegające zarówno na odpowiednim kształtowaniu zasad zabudowy terenów zagrożonych powodzią, jak i wspieraniu właściwego użytkowania oraz zagospodarowania terenu zlewni, czy stosowaniu odpowiednich środków technicznych i nietechnicznych. Taki sposób postępowania nie zapewnia gospodarnego wykorzystania środków publicznych i niekorzystnie oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa i ochronę mienia obywateli.

Brak spójnej polityki ochrony przed powodzią na przestrzeni wielu lat w powiązaniu z postępującą urbanizacją tych terenów spowodował, że dla poprawy zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dolinie tego małego cieku wodnego (powierzchnia jego zlewni wynosi zaledwie 72 km<sup>2</sup>) konieczna jest realizacja inwestycji, których koszt szacowany jest na poziomie od 70 mln zł do 112 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli, podczas badań kontrolnych i po analizie ich wyników, zidentyfikowała w obecnie obowiązującym systemie ochrony ludzi i mienia przed powodzią występowanie zewnętrznych, niezależnych od jednostek odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową, elementów systemowych ograniczających funkcjonowanie ochrony przeciwpowodziowej. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w porozumieniu z Ministrem Administracji i Cyfryzacji o zweryfikowanie i doprecyzowanie podziału zadań i kompetencji podmiotów publicznych odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową, przede wszystkim na poziomie gmin i powiatów, w szczególności poprzez:

- uszczegółowienie zasad gromadzenia i analizy danych o szkodach powodziowych w sposób pozwalający na zebranie pełnych danych w tym zakresie oraz zapewniający możliwość ustalenia źródła powodzi i zasięgu obszarów zalewowych,
- określenie szczegółowych zasad opracowania – na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej – planów operacyjnych ochrony przed powodzią, tak aby służyły nie tylko celom zarządzania kryzysowego, ale także realizacji strategii zapobiegania oraz zmniejszania skutków powodzi, zwłaszcza w przypadku cieków wodnych niezakwalifikowanych do opracowania map zagrożenia i map ryzyka powodziowego.

Ministra Środowiska o:

- ustalenie standardu formalnego i metodycznego sporządzania operatów wodnoprawnych, w tym zasad dokonywania obliczeń ilości odprowadzanych wód opadowych oraz przepustowości koryta cieku wodnego,
- rozważenie konieczności wyznaczenia organu odpowiedzialnego za prowadzenie analizy łącznego wpływu pozwoleń wodnoprawnych, wydanych przez różne organy w zlewni danego cieku wodnego, na możliwości odprowadzenia wód opadowych przez ich odbiornik wraz z określeniem metodyki prowadzenia takich działań.

Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w porozumieniu z Ministrem Środowiska o zapewnienie spójności uregulowań prawnych odnoszących się do wymogów ochrony przeciwpowodziowej w ramach procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

#### ■ P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

Kontrolę przeprowadzono w 6 miastach województwa łódzkiego oraz 3 jednostkach budżetowych miast realizujących zadania z zakresu planowania przestrzennego.

W latach 2011–2012 powierzchnia kontrolowanych miast objęta planami miejscowymi zwiększyła się o 971,7 ha (1,8% ogólnej powierzchni), na co w znacznej części wpłynęły wysokie efekty działalności planistycznej w Bełchatowie (433,3 ha – 12,5% powierzchni miasta). Na koniec 2012 r. średni stopień pokrycia planami powierzchni tych miast wynosił 11,5%<sup>64</sup>.

Szczególnie niski stopień pokrycia planami miejscowymi obszaru miasta, stwierdzono w Tomaszowie Mazowieckim (4,23%), Łodzi (5,36%) i Zgierzu (5,6%), podczas gdy w Bełchatowie wyniósł on 57,61%. W pozostałych dwóch miastach wskaźnik ten wyniósł 23,38% (Piotrków Trybunalski) i 10,87% (Radomsko). W związku z tą sytuacją, ustalanie przeznaczenia terenów oraz określanie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy odbywało się w znacznej mierze w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Przyczyniało się to do zabudowy miast nie zawsze zgodnie z ustalonymi w Studium lokalnymi zasadami zagospodarowania przestrzennego. W latach 2011–2012 w Łodzi uchwalono plany miejscowe dla 285 ha, przy równoczesnym ustaleniu warunków zabudowy w drodze decyzji dla około 440 ha. Stwierdzono jednocześnie 111 lokalizacji, użytkowanych niezgodnie z ustaleniami Studium.

W Zgierzu i Tomaszowie Mazowieckim nie opracowano wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu. W pozostałych miastach (z wyjątkiem Bełchatowa) przyjęte w programach zadania planistyczne były realizowane w niewielkim stopniu (na koniec 2012 r. zaawansowanie harmonogramu sporządzania planów miejscowych w Łodzi na lata 2011–2014 wyniosło 5,3%).

W trzech miastach (Łódź, Piotrków Trybunalski i Radomsko) zgłoszono wnioski roszczeniowe związane z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, która spowodowała, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Stosownie do postanowień art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do opracowania wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W dwóch miastach nie opracowano tego rodzaju dokumentu:

- W **Zgierzu** przyczyną nieopracowania wieloletniego programu był brak aktualnego Studium.
- W **Tomaszowie Mazowieckim** w dniu 26 października 2011 r. uchylono uchwałę Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego dla całego obszaru Miasta. Od tego czasu nie określono wieloletniego programu oraz listy i kolejności sporządzania planów miejscowych. Zdaniem zastępcy Prezydenta dokument taki powinien być wynikiem analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz oceny aktualności planów miejscowych, a dokonanie takiej analizy i oceny powinno nastąpić do końca kadencji.

<sup>64</sup> Powierzchnia gmin objętych kontrolą ogółem – 53.019 ha, powierzchnia gmin objęta planami – 6.111 ha.

Spośród pozostałych 4 miast, posiadających wieloletnie programy sporządzania planów miejscowych, szczególnie niski stopień realizacji ujętych w nich zadań stwierdzono w Łodzi.

- Ustalony w dniu 17 listopada 2011 r. „Harmonogram sporządzania planów miejscowych na lata 2011–2014” zakładał zakończenie w 2012 r. 19 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 3,59% powierzchni Miasta (1.031 ha). W tym terminie sporządzono 7 projektów dla 0,68% (203 ha), z tego uchwalono plany miejscowe dla 0,1% terenu Łodzi (32 ha). Termin opracowania 10 projektów w dniu 17 września 2012 r., na podstawie zmiany harmonogramu, przesunięto na rok 2013. Według stanu na koniec 2012 r., 4 spośród tych projektów znajdowały się w początkowej fazie opracowania i w porównaniu do stanu zaawansowania prac planistycznych z maja 2011 r. (ustalenia poprzedniej kontroli NIK), brak było postępu w pracach planistycznych. Za podstawowe przyczyny niedotrzymania zakładanych terminów prezydent miasta uznał m.in. równoległe prowadzenie prac projektowych i koncepcyjnych nad przebiegiem projektowanych ulic i obwodnic miejskich, konieczność ponawiania czynności proceduralnych w przypadku dokonywania zmian w projektach na skutek uwzględnienia w nich uwag i opinii oraz wysoki stopień skomplikowania w centrum miasta zagadnień przestrzennych, konserwatorskich i społeczno-ekonomicznych.

W latach 2011–2012 w kontrolowanych miastach uchwalono 61 planów miejscowych lub ich zmian, obejmujących łącznie 1.125 ha (nowe plany obejmowały powierzchnię 971,7 ha – 1,8% całkowitej powierzchni miast). Według stanu na koniec 2012 r. łączna powierzchnia objęta planami miejscowymi w skontrolowanych miastach wyniosła 6.111 ha i stanowiła 11,5% obszaru całkowitej ich powierzchni (53.019 ha).

Najwyższy stopień pokrycia miasta planami miejscowymi stwierdzono w Bełchatowie (57,61%), Piotrkowie Trybunalskim (23,38%) i Radomsku (10,87%).

W latach 2011–2012 w Bełchatowie uchwalono 13 planów miejscowych lub ich zmian, obejmujących 575,7 ha, tj. 16,62% powierzchni miasta (nowe plany pokrywały 433,3 ha – 12,5%), natomiast w Piotrkowie Trybunalskim przyjęto 30 planów miejscowych lub ich zmian dla 172,56 ha – 2,57% (nowe plany dla 161,9 ha). W Radomsku uchwalono 4 plany, dla 88,2 ha (1,7%), w Łodzi – 13 planów miejscowych o łącznej powierzchni 285 ha (0,99%). Ponadto w 2012 r. przekazano do uchwalenia Radzie Miejskiej w Łodzi projekt planu dla 171 ha (0,58%). W Zgierzu uchwalono 1 plan miejscowy, dla 3,3 ha (0,08%). W Tomaszowie Mazowieckim nie uchwalono żadnego planu miejscowego.

Najniższy stopień pokrycia obszaru miast planami miejscowymi występował na terenach Tomaszowa Mazowieckiego (4,23%), Zgierza (5,6%) i Łodzi (5,36%).

- W **Tomaszowie Mazowieckim** od początku 2004 r. przyjęto plany miejscowe dla niespełna 1% powierzchni Miasta. Od grudnia 2008 r. do października 2011 r. trwały prace nad sporządzeniem projektu dla całego obszaru Miasta. Wykonawca nie wywiązał się jednak z realizacji tego zadania i 26 października 2011 r. Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego uchyliła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia tego planu. W związku z niezrealizowaniem przez wykonawcę projektu planu, we wrześniu 2011 r. gmina miasto Tomaszów Mazowiecki złożyła w sądzie okręgowym pozew o odszkodowanie w wysokości wypłaconego dotychczas wynagrodzenia (457.500 zł). Według stanu na dzień zakończenia kontroli postępowanie sądowe było w toku, na etapie powoływania biegłego.
- Od 26 października 2011 r. do końca 2012 r. **Rada Miejska w Tomaszowie Mazowieckim** podjęła 7 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów, obejmujących łącznie 677,75 ha (16,24% powierzchni miasta). Projekty te realizowane były przez Biuro Architekta Miasta Zespół Planów Miejscowych i na koniec 2012 r. znajdowały się w początkowej fazie prac. Przyczyną takiego stanu – według zastępcy prezydenta miasta – były głównie problemy finansowe i kadrowe.
- Według stanu na 31 grudnia 2012 r. na terenie **Miasta Zgierza** obowiązywało ogółem 12 planów miejscowych, obejmujących łącznie 5,6% powierzchni miasta (237,2 ha). Jedenaście z nich uchwalono w latach 1998–2010, jeden plan (3,3 ha) – w 2011 r. W kontrolowanym okresie w trakcie opracowywania znajdowało się 7 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 23,83% powierzchni miasta (1.008,67 ha). Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia tych planów podjęto w latach 2004–2012. Prace nad projektem 1 planu nie były kontynuowane od listopada 2011 r., w odniesieniu do 5 planów od lipca 2012 r., z uwagi na ich niezgodność z projektem zmiany Studium.



W latach 2011–2012 skierowano do Rady Miejskiej w Łodzi i uchwalono 13 planów miejscowych o łącznej powierzchni 285 ha (0,99% powierzchni miasta). Od października 2006 r. stopień pokrycia miasta planami miejscowymi w stosunku do końca 2012 r. wzrósł o 2,6% (752 ha).

- NIK negatywnie oceniła działalność **Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi**, która od początku funkcjonowania (październik 2006 r.) sporządziła łącznie 13 projektów planów miejscowych, dla 0,81% powierzchni miasta (231 ha). W tym czasie wykonawcy zewnętrzni opracowali 5 projektów, dla 2,36% terenu Łodzi (692 ha). Jednostka ta w niewielkim stopniu zrealizowała zadania określone w harmonogramie sporządzania planów miejscowych na lata 2011–2014. Konieczne, zatem było przesunięcie terminów zakończenia prac nad częścią projektów planów z 2012 na 2013 rok. Według wyjaśnień dyrektora przyczynami niewielkich postępów w pracach nad planami miejscowymi były czynniki niezależne od Pracowni, w tym m.in. prace projektowe i koncepcyjne nad przebiegiem projektowanych ulic i obwodnic miejskich, czy utrudnienia konserwatorskie. Wskazał także, iż harmonogram zakładał „optymistyczne” terminy realizacji prac. NIK nie kwestionowała obiektywnych przyczyn opóźnień, nie zgodziła się natomiast ze stwierdzeniem dotyczącym „optymistycznych” terminów, wskazując jednocześnie, że prace nad częścią niezrealizowanych w 2012 r. projektów planów, sporządzanych na podstawie uchwał z 2007 i 2009 roku, trwały już w trakcie poprzedniej kontroli NIK. Ponadto, z odpowiedzi Dyrektora Pracowni na wystąpienie pokontrolne z września 2011 r. wynikało, że harmonogram „przygotowano w wersji możliwej do realizacji” z uwagi na zdolności finansowe i organizacyjne jednostki. NIK zauważyła także, iż według stanu na koniec 2012 r. na wykonanie oczekiwało 85 uchwał Rady Miejskiej, podjętych w latach 2004–2012, w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych dla terenu Miasta o łącznej powierzchni 13.377,9 ha, tj. dla 45,6% powierzchni miasta.
- Decyzją radnych **Rady Miejskiej w Łodzi** nie został uchwalony projekt planu dla części położonej w dolinie rzeki Sokołówki, zajmującego 0,58% powierzchni miasta. Plan obejmował tereny częściowo zainwestowane oraz tereny rezerwowane pod układ drogowy miasta. W okresie od listopada 2012 r. do stycznia 2013 r. projekt planu trzykrotnie zdejmowano z porządku obrad Rady Miejskiej. Na sesji w dniu 6 lutego 2013 r. projekt planu został odrzucony bez przeprowadzenia dyskusji (na posiedzeniach poprzedzających sesję uzyskał negatywne opinie komisji). Projekt planu sporządzała firma zewnętrzna, za wynagrodzeniem w kwocie 156.862 zł (do lutego 2013 r. wykonawcy wypłacono 111.708 zł). Według p. o. zastępcy Dyrektora Pracowni, nieuchwalenie przez Radę Miasta przedmiotowego projektu planu miejscowego spowodowało powstanie dużego prawdopodobieństwa pozbawienia Łodzi połączenia z autostradą A2 poprzez drogę ekspresową S14.

#### P/13/077 Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

Kontrola została przeprowadzona w 24 urzędach miast i gmin oraz w 6 starostwach.

W toku kontroli stwierdzono, że gminy opracowały zaledwie 286 planów miejscowych obejmujących 12% terenów zagrożonych powodzią, z których tylko w 97 wprowadzono zakazy i ograniczenia oraz warunki techniczne po spełnieniu, których będzie możliwa realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Nie dotyczyły one jednak całej powierzchni objętej planami miejscowymi, a najczęściej tylko ich fragmentów.

W 5 spośród 24 (tj. 21%) zbadanych urzędów miast i gmin w miejscowych planach nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. W większości gmin wprowadzono w prawdzie ograniczenia lokalizacji inwestycji, ale tylko w niektórych planach miejscowych, a w dwóch gminach nie wprowadzono w planach miejscowych żadnych zakazów i warunków w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. W jednej gminie nie ujęto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich wymaganych ustawą elementów, w tym nie wskazano lokalizacji koryta wód płynących potoku oraz przyległych do niego terenów zagrożonych powodzią, co było niezgodne z art. 15 ustawy o planowaniu. W 2 spośród skontrolowanych 24 (tj. 8,5%) urzędów miast i gmin wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie dokonał oceny aktualności oraz analizy zmian w zapisach miejscowych planów, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu.



## Zakres miejscowych planów

W 5<sup>65</sup> spośród 24 (tj. 21%) zbadanych urzędów miast i gmin stwierdzono, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. Na przykład:

- W **Gminie Dobrzeń Wielki** w 4 spośród 17 planów miejscowych<sup>66</sup> (23,5%) nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. Nie określono również warunków (ograniczeń), po spełnieniu, których byłaby możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. Obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, którego projekt sporządza wójt gminy, określony został w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. Wójt wyjaśnił, że na terenach zagrożonych powodzią nie zlokalizowano obszarów inwestycyjnych, nie było, więc potrzeby opracowywania takich planów. Powódź wystąpiła poza wałami i zalała wprawdzie tereny inwestycyjne, ale ze względu na słabe obwałowania, wzniesione przed kilkudziesięciu laty, które nie wytrzymały naporu wody.
- W **Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** nie zostały opracowane miejscowe plany, w których zostałyby określone granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią – dotyczy to osiedli: Wielowieś i Zakrzów (dla których opracowano jedynie plany punktowe) i osiedla Sobów (dla którego takiego planu nie opracowano). W 2010 r. miasto Tarnobrzeg dotknęła powódź, a w 2011 r. część terenów zostało podtopionych wskutek nawałnych deszczów, jednak mimo tak drastycznych wydarzeń, w polityce przestrzennej miasta nie dokonano żadnych unormowanych zmian. Jako przyczyny niepodjęcia działań Prezydent podał m.in., że miejscowy plan tworzy się fakultatywnie zgodnie z założeniami polityki przestrzennej gminy. Gmina podejmuje uchwały i zleca opracowanie planów zgodnie z polityką przestrzenną i przewidywaniami budżetu w tym zakresie. Dodał, że nie ma obowiązku ustawowego uchwalania miejscowych planów dla obszarów położonych w dolinach rzek i na terenach zagrożonych powodzią. Studium zagospodarowania stanowi bazę do opracowania miejscowych planów, nie określa jednak terminu ich realizacji.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Szczucin** nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W sprawie braku w planach miejscowych informacji na temat zagrożenia powodziowego Burmistrz wyjaśnił m.in., że dotychczasowe uwarunkowania ukształtowane przez rzeki zabezpieczone wałami ochronnymi spełniały oczekiwania ochrony przeciwpowodziowej. Poszukiwanie rozwiązań jak najbardziej zasadnych ochrony przed zagrożeniami powodziowymi wskazuje na konieczność posiadania zapisów w dokumentach gminnych o statusie prawnym. Od 2011 r. obowiązuje zapis w ustawie – Prawo wodne, iż przygotowane mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego stanowią podstawę do dokonania zapisów z ich uwarunkowaniami o sposobie i formie gospodarowania tymi obszarami w dokumentach planistycznych m.in. jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie NIK określenie granic i sposobów zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest konieczne w celu zminimalizowania skutków tych zagrożeń. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentem planistycznym gminy stanowiącym akty prawa miejscowego. Dlatego ustalenie w planach zakazów lub ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym gmin wynikające z faktu wystąpienia zagrożeń powodziowych stanowi podstawę do prawidłowego gospodarowania przestrzenią gminy, w tym minimalizowania skutków powodzi.

Stwierdzono, że w Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia nie podjęto działań w celu doprowadzenia do zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zaktualizowanym Studium zagospodarowania, o ustalenia wynikające z powodzi z 2010 r., co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu. Do dnia zakończenia kontroli, pomimo zaktualizowania w listopadzie

<sup>65</sup> Bielsko-Biała, Jelenia Góra, Dobrzeń Wielki, Tarnobrzeg, Szczucin.

<sup>66</sup> Badaniem objęto cztery plany miejscowe wsi, gdzie wystąpiła powódź w 2010 r., tj.: Dobrzeń Wielki (uchwały Rady Gminy z 2003 i 2013 r.), Czarnowąsy (uchwała Rady Gminy z 2009 r.) oraz tereny przemysłowe w Brzeziu, gdzie zlokalizowana jest Elektrownia Opole (uchwała Rady Gminy z 2006 r.).

2012 r. w Studium zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią do granic występującej powodzi w 2010 r., nie podjęto działań w celu zmiany planu miejscowego celem doprowadzenia do zgodności przedmiotowych obszarów w obu tych dokumentach. Burmistrz, jako przyczynę niepodjęcia działań podał zamiar ujednoczenia obszarów zagrożonych powodzią w Studium zagospodarowania i planach miejscowych po otrzymaniu od Dyrektora RZGW map zagrożenia i mapy ryzyka powodziowego dla zlewni Nysy Łużyckiej.

W ocenie NIK, niepodjęcie od 2006 r. działań mających na celu uwzględnienie w dokumentach planistycznych obszarów zagrożonych powodzią  $Q_{1\%}$  stanowiło naruszenie art. 84 ustawy – Prawo wodne.

W toku kontroli stwierdzono, że w 17 spośród 24 (tj. 71%) zbadanych urzędów miast i gmin wprowadzono, w niektórych planach miejscowych, zakazy i ograniczenia oraz warunki techniczne po spełnieniu, których będzie możliwa realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** stosownie do postanowień art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu w planie miejscowym określono m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. Ponadto wskazano tereny o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych oraz określono niezbędne warunki (ograniczenia) po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. Przykładowo: zakaz podpiwniczenia budynków przy poziomie parteru na rzędnej nie niższej niż 58,0 m n.p.m., podwyższenie terenu w miejscu lokalizacji obiektu o ile jest to możliwe bez szkody dla obszarów sąsiednich, konstrukcja i technologia obiektów powinna zawierać rozwiązania usuwające jakikolwiek negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze.

Ponadto w badanym okresie miała miejsce jedna inwestycja Miasta na terenie zagrożenia powodzią (potencjalnego), polegająca na budowie budynków socjalnych. W 2008 r. analizowano lokalizację budynków socjalnych na obszarach dopuszczających funkcje mieszkalne. Na terenie inwestycji rzędna wody o prawdopodobieństwie występowania raz na sto lat ( $Q_{1\%}$ ) wynosi 49,77 m n.p.m., rzędna terenu inwestycji wynosi 49,19 do 50,00 m n.p.m., natomiast poziom posadzki posadowienia budynków wynosi  $+0,00=50,85$  m n.p.m.

- W **Sandomierzu** ze względu na strefę zalewową zakazano budowy kondygnacji podziemnych. W celu zminimalizowania skutków ewentualnego zalania wodami powodziowymi w przypadku awarii obwałowań rzeki Wisły zalecono zastosowanie odpowiednich rozwiązań konstrukcyjnych np. lokalizowanie pomieszczeń mieszkalnych na wyższych kondygnacjach, a w przyziemiu lokalizowanie garaży lub pomieszczeń gospodarczych oraz stosowanie materiałów izolacyjnych przeciwwodnych. Ponadto wprowadzono zakaz lokalizacji szczelnych zbiorników ścieków oraz indywidualnych urządzeń oczyszczania ścieków sanitarnych. Zakazano zabudowy na terenach zieleni nieurządzonej, stanowiącej tereny podmokłe. Nakazano zastosowanie zabezpieczeń obiektów budowlanych przed skutkami ewentualnego przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego lub ewentualnego zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych.
- W opracowanych w **Urzędzie Miasta Połaniec** planach miejscowych wskazano tereny zagrożone powodzią oraz określono warunki, po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na tych terenach. I tak np. określono:
  - zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegowej;
  - zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych innych niż urządzenia wodne i przeciwpowodziowe, urządzenia infrastruktury drogowej, urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej w odległości mniejszej niż 5 m od górnej krawędzi skarpy brzegowej;
  - na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią w granicach obwałowań obowiązują zakazy określone w przepisach odrębnych, zagospodarowanie stref ochronnych wałów przeciwpowodziowych zgodnie z przepisami odrębnymi. Na obszarach potencjalnego zagrożenia powodzią, wszelkie inwestycje mogące mieć wpływ na urządzenia wodne i przeciwpowodziowe muszą być uzgadniane z ich zarządcą.

W dwóch spośród 24 skontrolowanych urzędów miast i gmin, pomimo wystąpienia powodzi w latach poprzednich oraz zagrożenia zalaniem na terenie tych gmin, nie wprowadzono w planach miejscowych żadnych ograniczeń i zakazów w celu powstrzymania zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. I tak:

- W planach miejscowych uchwalonych dla terenów położonych na terenie **Miasta Tarnobrzega**, pomimo wystąpienia powodzi w 2010 r. i 2011 r. nie wprowadzono zakazu zabudowy na terenach szczególnie narażonych na ryzyko powodzi jak: Wielowieś, Zakrzów, Dzików, Sielec, Sobów i Mokrzeszów. Nie ustalono także szczególnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w miejscowych planach, jak np. indywidualne uzgadnianie projektu zabudowy na etapie wydawania pozwolenia na budowę z administratorem cieku – dla terenów zalewowych lub odpowiednich służb geologicznych – dla terenów podmokłych i bezodpływowych. Nakreślone w miejscowych planach przewencyjne rozwiązania konstrukcyjno-budowlane, które uwzględniały wylewy wód, były ogólne i niewystarczające. W miejscowych planach (objętych badaniem) nie określono w zasadzie żadnych wytycznych, które umożliwiłyby ograniczenie skutków ewentualnej powodzi, na tych obszarach gdzie ryzyko jej wystąpienia jest największe.
- Tylko w dwóch spośród obowiązujących 6 planów miejscowych dla terenu **Miasta i Gminy Szczucin** wprowadzono nakazy i ograniczenia przeciwpowodziowe, polegające na:
  - obowiązku zachowania wzdłuż rowów melioracyjnych niewygrozonego pasa o szerokości 3 m od zewnętrznej krawędzi rowu, w celu jego konserwacji,
  - zakazie zabudowy, w obrębie tego pasa, z wyjątkiem urządzeń wodnych i infrastruktury technicznej,
  - zakazie usuwania i uszkodzania zadrzewień i zakrzaczeń wzdłuż cieków wodnych.

### Aktualność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

W dwóch urzędach, tj. w Urzędzie Miasta Mielec i Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia nie dokonano oceny aktualności oraz analizy zmian w zapisach miejscowych planów, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu.

Programowanie działań – ograniczenie zabudowy na terenach zalewowych

W 7 spośród 24 (tj. 29%) skontrolowanych urzędów miast i gmin wykonano opracowania uwzględniające zjawiska powodziowe, w których omówiono m.in. niekorzystne położenie obszarów gmin powodujące zagrożenia powodziowe, zasięgi powodzi występujących w latach poprzednich, sposoby minimalizacji skutków wystąpienia powodzi, granicy bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami  $Q_{1\%}$  itp. Na przykład:

- **Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu**<sup>67</sup> w latach 2010–2012 i wcześniejszych wykonała we własnym zakresie lub zleciła wykonanie dokumentacji uwzględniających zjawiska powodziowe, w tym m.in.: podstawowe dane dotyczące wpływu piętrzenia na stopniu wodnym Solec Kujawski na rejon miasta Torunia, wpływ stanów powodziowych Wisły na terenie os. Kaszczorek w Toruniu, materiały do planu miejscowego os. Kaszczorek; analiza zagrożeń powodziowych do planu miejscowego os. Kaszczorek na podstawie faktycznego zasięgu wody powodziowej w kwietniu 1998 r., analiza stanów zalewów wodami rzeki Wisły w dniu 20 maja 2010 r. obejmująca: mapę zalewu, zestawienie rzędnych faktycznego zalewu w odniesieniu do km biegu rzeki, dokumentację fotograficzną (zdjęcia lotnicze), analiza porównawcza zasięgu wody powodziowej z 20 maja 2010 r. i granicy bezpośredniego zagrożenia powodzią wodami  $Q_{1\%}$  na tle planów miejscowych na obszarze miasta Torunia.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Szczucin** możliwości wystąpienia powodzi przedstawione były między innymi w następujących dokumentach:
  - „Opracowanie środowiskowych uwarunkowań rozwoju gminy Szczucin wraz z oceną użytkowania środowiska naturalnego”, w którym m.in. zwrócono uwagę na niekorzystne położenie obszaru gminy, powodujące zagrożenie powodziowe, na mapie sozologicznej gminy zaznaczone zostały tereny zalane w czasie powodzi w latach poprzednich, o dużym prawdopodobieństwie zalewania oraz tereny podtopione o dużym prawdopodobieństwie podtopienia lub zalewania.
  - „Ekofizjografia Gminy Szczucin” z grudnia 2007 r., sporządzona do prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy – jako środek do minimalizacji skutków powodzi wskazano ochronę przeciwpowodziową wraz z prawidłowym funkcjonowaniem systemu retencji wodnej, co można osiągnąć poprzez: budowę zbiornika retencyjnego na granicy miejscowości Suchy Grunt i Brzezówka, budowę i konserwację istniejących urządzeń melioracji wodnych oraz ochronę i modernizację wałów przeciwpowodziowych. Zaznaczono również obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i podtopień.

<sup>67</sup> Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu jest jednostką organizacyjną gminy miasto Toruń. Nadzór merytoryczny nad MPU sprawuje Kierownik Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia.

- „Progniza oddziaływania na środowisko projektu zmiany Studium zagospodarowania gminy Szczucin” z grudnia 2011 r., dotycząca wybranych obszarów wsi Dąbrowica i Świdrówka” o łącznej powierzchni 11,64 ha. Podano w niej m.in., że w okresie wzmożonych opadów i roztopów teren ten może być narażony na niebezpieczeństwo podtopień, a w przypadku przerwania wałów Wisły na zalanie, gdyż znajduje się on w obszarze tzw. wody stuletniej.

Zdaniem NIK przygotowanie, z własnej inicjatywy gmin, opracowań zawierających informacje dotyczące występujących na ich terenie zagrożeń powodziowych zaliczyć należy do dobrych praktyk. Posiadanie takich informacji umożliwiło stosowanie ograniczeń zabudowy terenów zagrożonych powodzią.

W toku kontroli stwierdzono, że w Urzędzie Miasta Bielsko-Biała, pomimo iż posiadano opracowania definiujące poszczególne tereny, jako zagrożone wystąpieniem zjawisk powodziowych nie uwzględniono ich przy opracowywaniu dokumentów planistycznych<sup>68</sup> oraz wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. W nowym Studium zagospodarowania nie przedstawiono informacji o obszarach zlokalizowanych w dzielnicach Wapienica, Kamienica i Aleksandrowice, dotyczących zagrożenia potencjalną powodzią na skutek awarii lub katastrofy zapory wodnej na rzece Wapienica mimo będących w posiadaniu urzędu: dokumentu przygotowanego w sierpniu 2006 r. przez firmę Hydroconsult pn. *Potencjalne zagrożenie powodziowe wywołane katastrofą zapory w Wapienicy* oraz wniosku wynikającego z analizy hipotecznych zagrożeń na skutek awarii zapory retencyjnego zbiornika wody Wapienica sporządzonej przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu w listopadzie 2006 r. Projekt Studium zagospodarowania w trakcie opiniowania i uzgadniania z RZGW w Gliwicach, pomimo zmian wprowadzanych przez urząd miasta, trzykrotnie uzyskał negatywną opinię oraz ostatecznie nie został uzgodniony przez Dyrektora RZGW. Pomimo negatywnych opinii oraz braku uzgodnienia z Dyrektorem RZGW Prezydent Miasta przekazał projekt Studium zagospodarowania do uchwalenia. Studium zagospodarowania zostało przyjęte przez Radę Miejską w Bielsku-Białej w dniu 29 maja 2012 r.

#### ■ P/13/134 Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem

##### Dane ogólne

Kontrola koordynowana przez Delegaturę NIK w Białymstoku, przeprowadzona w celu oceny realizacji zadań wynikających z dyrektywy 2002/49/WE dotyczących ochrony środowiska przed hałasem w dużych miastach. Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska oraz w 14 urzędach miast (w tym siedmiu od 100 do 250 tys. mieszkańców i siedmiu powyżej 250 tys. mieszkańców).

*Okres objęty kontrolą: lata 2005–2013, data publikacji: 26 sierpień 2014 r.*

##### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania administracji samorządowej wynikające z dyrektywy 2002/49/WE i zmierzające do zapewnienia mieszkańcom dużych miast ochrony przed hałasem. W aglomeracjach powyżej 100 tys. zdiagnozowano ich stan akustyczny, w zakresie pozwalającym na realizację przedsięwzięć mających na celu ograniczenie szkodliwego oddziaływania hałasu na ludzi. Aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców rozpoczęły realizację programów ochrony środowiska przed hałasem,

<sup>68</sup> Studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.



osiągając dotychczas pożądane efekty przede wszystkim w przedsięwzięciach remontowo-modernizacyjnych infrastruktury komunikacyjnej. Większość objętych kontrolą miast, przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykorzystywało mapy akustyczne i wprowadzało – prewencyjnie – ograniczenia służące ochronie terenów wrażliwych na hałas. Prezydenci objętych kontrolą miast udostępniili swoim mieszkańcom mapy akustyczne oraz zapewnili udział społeczeństwa w opracowywaniu programów ochrony środowiska przed hałasem.

### Ustalenia

Nieprawidłowości dotyczyły głównie niesporządzenia mapy akustycznej przez jedną z aglomeracji, a przez kolejną programu ochrony środowiska przed hałasem, opóźnień w opracowywaniu takich dokumentów (sięgających nawet trzech lat) oraz w ich przekazywaniu odpowiednim organom.

Zdaniem NIK regulacje dotyczące lokalizacji i zagospodarowania przestrzennego na terenach nieobjętych miejscowymi planami, nie chronią odpowiednio zabudowy wrażliwej na hałas. Rozwiązania w tym obszarze ukierunkowane są na oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko. Wprawdzie w decyzjach o warunkach zabudowy są odwołania do planowania i wykonywania obiektów zgodnie z przepisami dotyczącymi procesu budowlanego, to na etapie udzielania pozwoleń na budowę, jak i pozwoleń na użytkowanie, kontroli nie podlega zapewnienie właściwej (skutecznej) izolacji akustycznej budynków wrażliwych na hałas.

- W **Poznaniu**, w postępowaniu publicznym z połowy 2006 roku nie wpłynęły niepodlegające wykluczeniu (spełniające kryteria zamawiającego) oferty na wykonanie mapy akustycznej, a na etapie jej opracowywania wystąpiły trudności w pozyskaniu danych od zarządcy jednego z lotnisk,
- W **Łodzi** opóźnienia w opracowaniu pierwszej mapy akustycznej spowodowane były długotrwałym podejmowaniem przez Instytucję Pośredniczącą decyzji o dofinansowaniu ze środków unijnych, skutkującym zmianami w przedmiocie jak i w finansowaniu zadania, oraz ponad półroczną procedurą wyłaniania wykonawcy tego zadania (m.in. skarga na wyrok Zespołu Arbitrów),
- W **Białymstoku** opóźnienia w opracowaniu pierwszej mapy akustycznej spowodowały: trzykrotne procedury przetargowe (konieczność poprawek SIWZ wymagających zaangażowania, poza ochroną środowiska, innych komórek urzędu posiadających kompetencje głównie w zakresie informatyki, urbanistyki, geodezji i inwestycji miejskich), długotrwałe, wewnętrzne uzgodnienia co do potrzeby równoczesnego opracowania ortofotomapy i ewentualnej odpłatności wykonawcy za korzystanie z zasobu geodezyjnego warstw mapy cyfrowej miasta, oraz wdrażanie od stycznia 2007 r. Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej.

Dobrą praktyką było wykorzystywanie map akustycznych przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Sześć z siedmiu aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. stosowało się do propozycji z POŚH<sup>69</sup> w obszarze zagospodarowania przestrzennego, w tym wykorzystywało mapy akustyczne w procesie planowania (głównie na etapie opracowywania prognoz oddziaływania na środowisko projektów miejscowych planów). Na przykład:

- W pięciu analizowanych przez NIK miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP) przyjętych w latach 2011–2012 przez **Radę Miejską Białegostoku**, przyjęto przestrzeganie dopuszczalnej emisji hałasu przez zakłady przemysłowe i usługowe w nowo zagospodarowywanych obszarach miasta. W planach tych każdorazowo oceniano stopień zagrożenia wynikającego z nadmiernego hałasu, poprzez określenie (na podstawie danych z mapy akustycznej) głównych jego emitorów, a następnie ustalano działania zmierzające do wyeliminowania lub ograniczenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko. Wśród takich działań znalazło się m. innymi: 1] stosowanie elewacji o podwyższonej izolacyjności akustycznej, brył budynków usługowych pełniących funkcję barier dźwiękoszczelnych względem zabudowy wrażliwej oraz rozwiązań konstrukcyjnych

<sup>69</sup> Program ochrony środowiska przed hałasem.



budynków i okien o wysokiej dźwiękoszczelności, 2] prowadzenie produkcji w obiektach zamkniętych (halach, silosach), 3] wprowadzanie zieleni izolacyjnej i zakazu zabudowy wrażliwej na hałas na terenach o przekroczonych dopuszczalnych poziomach hałasu,

- W pięciu analizowanych przez NIK MPZP przyjętych w latach 2011–2013 przez Radę Miasta Szczecina: 1] założono stosowanie rozwiązań łagodzących lub eliminujących negatywne skutki sąsiedztwa tras komunikacyjnych dla nowej zabudowy mieszkaniowej, 2] dopuszczono sytuowanie budynków na pobyt ludzi w zasięgu negatywnego oddziaływania komunikacji drogowej, pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających tę uciążliwość do poziomu ustalonego w przepisach.

Problemem w aglomeracjach w sferze zagospodarowania przestrzennego jest niezadowalające pokrycie ich terenów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (według danych GUS za 2011 rok, stopień pokrycia MPZP powierzchni w objętych kontrolą aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, wynosił od 5,3% w Łodzi do 46,1% we Wrocławiu). Lokalizacja zabudowy wrażliwej na hałas, głównie zabudowy mieszkaniowej w tym wielorodzinnej, na terenach poza MPZP odbywała się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Skala w tym zakresie jest poważna, gdyż na przykład:

- w **Białymstoku** wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 58, z 136 ogółem, decyzji o warunkach zabudowy<sup>70</sup> w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych norm poziomu hałasu dla planowanych obiektów;
- w **Warszawie** (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) wydano 1.086 decyzji o warunkach zabudowy dopuszczających lokalizację na terenach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu dla planowanych przedsięwzięć;
- w **Szczecinie** wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 31, z 35 ogółem, decyzji o warunkach zabudowy lokalizujących obiekty wrażliwe na hałas w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych jego norm dla planowanego rodzaju obiektów.

### P/13/189 Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych

Kontrolą objęto łącznie 66 jednostek, w tym 28 urzędów gmin, 19 starostw powiatowych oraz 19 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

1. W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 80%), zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny w wysokości, co najmniej ekwiwalentnej do kosztów zmiany założeń zagospodarowania przestrzennego. Przepisy prawa stanowią, że tego rodzaju wydatek powinien być pokryty z budżetu gminy. Finansowanie w ten sposób zadań własnych gminy mogło być źródłem wystąpienia konfliktu interesów między preferencjami inwestorów a obiektowymi – z punktu widzenia gminy i lokalnych społeczności – rozwiązaniami planistycznymi. Tak ukształtowane relacje na styku interesu publicznego i prywatnego stanowiły zdaniem NIK mechanizm korupcjogenny.
2. W przepisach z zakresu prawa budowlanego, elektrownie wiatrowe nie zostały przypisane do żadnej kategorii obiektów budowlanych. W wydawanych przez kontrolowanych starostów decyzjach o pozwoleniu na budowę, kategoryzowano je bądź, jako *wolno stojące kominy i maszty*, bądź *sieci elektroenergetyczne*, a w ostateczności, jako *inne budowle*. Takie niedostosowanie prawa nie pozostawało bez konsekwencji, gdyż w sposób rozbieżny i niejednolity organy nadzoru budowlanego warunkowały inwestorom dopuszczenie tzw. wiatraków do użytkowania. W efekcie, dla takich samych obiektów, raz wymagano uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a innym razem dopuszczano do ich eksploatacji wyłącznie po dokonaniu zgłoszenia zakończenia budowy. W ocenie NIK wzniesienie elektrowni wiatrowej powinno zawsze wiązać się z wydaniem pozwolenia na użytkowanie.

<sup>70</sup> Liczby te nie obejmują decyzji o warunkach zabudowy wydanych na zabudowę jednorodzinną.

3. Jedynie w sześciu z 28 gmin (21%), koszty zmian dokumentacji planistycznej sfinansowane zostały bezpośrednio z budżetu tych jednostek samorządu terytorialnego. W pozostałych 22 przypadkach (79%), zawierane były natomiast trójstronne porozumienia<sup>71</sup> o współfinansowaniu kosztów tych planów (dwanaście gmin, tj. 55%), lub inwestorzy przekazali ekwiwalentne do tych kosztów darowizny na rzecz społeczności lokalnej (dziesięć gmin, tj. 45%). W konsekwencji, przyjmowane od inwestorów dokumenty, np. projekt Studium, plan zagospodarowania przestrzennego, prognoza oddziaływania na środowisko lub skutków finansowych planowanych zmian, wiązały się z koniecznością uwzględniania przez gminy rozwiązań postulowanych przez inwestorów. Przypadki bezpośredniego finansowania przez inwestorów założeń zagospodarowania przestrzennego w gminach stwierdzono na przykład w następujących samorządach:
- W **Gminie Duszniki** (woj. wielkopolskie), w 2007 r. zawarta została umowa, dotycząca opracowania projektu zmiany Studium. W umowie strony uzgodniły, że koszty opracowania poniesie inwestor. W latach 2009–2010 gmina Duszniki otrzymała od inwestora projekty MPZP pod lokalizację farm wiatrowych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych. Dokumenty te wykonała firma zewnętrzna na zlecenie inwestora.
  - W **Gminie Czerwin** (woj. mazowieckie), w 2011 r. koszty zmiany Studium i opracowania projektu MPZP (wraz z prognozą oddziaływania na środowisko) zostały sfinansowane przez zainteresowanego inwestora. Na mocy porozumienia przyszły inwestor zobowiązał się do sfinansowania całości kosztów projektów tych dokumentów oraz do dostarczenia do biura architektonicznego na własny koszt materiałów geodezyjno-kartograficznych, niezbędnych do ich wykonania. Ponadto w ww. porozumieniu ustalono, że materiały planistyczne zostaną nieodpłatnie przekazane gminie Czerwin, a projektant nie będzie rościł praw autorskich do tych materiałów. Koszty sporządzenia przedmiotowej dokumentacji oscylowały w granicach ok. 730 tys. zł.
4. Przekazywanie darowizn przez inwestorów, uzależnione od dokonania przez gminy zmian w dokumentacji planistycznej, wystąpiło m.in.:
- W **Gminie Przerośl** (woj. podlaskie), w której pozyskano 691,5 tys. zł na podstawie porozumień zawartych z inwestorem. W porozumieniach tych przekazanie środków uzależniono m.in. od spełnienia zobowiązań dotyczących przyjmowania MPZP oraz – w razie konieczności – także zmian Studium. Gmina Przerośl zawarła także inną umowę darowizny, na kwotę 1.700 tys. zł z kolejnym przedsiębiorcą, z przeznaczeniem na prace planistyczne związane z rozwojem na terenie gminy energii odnawialnej, a także na rozwój infrastruktury drogowej, upowszechnianie kultury i tradycji, bezpieczeństwo przeciwpożarowe i inne cele.
5. Kontrola ujawniła także przypadek sfinansowania dokumentacji planistycznej pod lokalizację elektrowni wiatrowej przez właścicieli gruntów, na których planowano ich posadowienie:
- W **Gminie Kobylnica** (woj. pomorskie), koszty wprowadzenia zmian do trzech MPZP zostały sfinansowane przez właścicieli gruntów przeznaczonych pod farmy wiatrowe (inwestorzy opracowali projekty planów, prognozy oddziaływania na środowisko oraz opracowania ekofizjograficzne). Koszt tych prac nie był znany UG Kobylnica. Wójt wyjaśnił, że w okresie opracowywania MPZP brak było jednoznacznych interpretacji prawnych i orzeczeń dotyczących zasad finansowania przez inwestorów MPZP. Ponadto decyzja o takim właśnie finansowaniu podjęta była z uwagi na ograniczone środki finansowe gminy.

### P/13/173 Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012

Kontrolą objęto 16 jednostek: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego oraz 15 urzędów gmin. W kontrolowanych gminach województwa podkarpackiego, pokrycie powierzchni miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest jednym z najniższych w kraju. Żadna z kontrolowanych gmin nie miała opracowanego MPZP dla całej jej powierzchni. W 15 gminach poddanych kontroli, nastąpił nieznaczny wzrost ich obszarów objętych MPZP – z 3,5 do 3,8%. Wobec średniej wojewódzkiej wynoszącej 7% oraz średniej dla Polski 26,7%, był to przyrost

<sup>71</sup> Strony: 1 – gmina, 2 – inwestor, 3 – pracownia projektowa.

niewspółmiernie mały. Kontrolowane gminy (15 jednostek) mają łącznie 272 obowiązujących MPZP, pokrywających obszar 7472,5 ha. W latach 2009–2012 gminy uchwały łącznie 25 MPZP lub ich zmian, obejmujących łącznie obszar 672,44 ha. Średnia powierzchnia opracowanego MPZP wynosi 26,87 ha, przy czym najmniejsze powierzchnie opracowanego planu to 0,11 ha (gmina Cisna), 0,15 ha (gmina Olszanica) i 0,17 ha (gmina Fredropol), a największa 249 ha (gmina Skołyszyn). Wszystkie z 25 poddanych kontroli MPZP, w części tekstowej i graficznej, miały formę zgodną z obowiązującymi standardami, a procedura ich sporządzania i uchwalania była zgodna z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa.

W większości w wyjaśnieniach wójtowie widzieli potrzebę opracowania MPZP dla znaczących obszarów gminy, lecz stwierdzali równocześnie, że koszt opracowania takich planów przekracza możliwości finansowe kierowanych przez nich gmin. Łączny koszt opracowania MPZP przez gminy w okresie objętym kontrolą wyniósł 782,8 tys. zł, co daje średni koszt jednego opracowania 31,3 tys. zł. Koszt opracowania MPZP dla 1 ha wyniósł średnio 1730,60 zł.

Wszystkie kontrolowane gminy posiadały uchwalone w latach 1999–2002 studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pomimo braku obowiązku ustawowego, w 5 gminach, w Studiach uwarunkowań wprowadzono zapisy dotyczące terenów zagrożonych powodzią. Natomiast spośród 272 MPZP, obowiązujących w gminach objętych kontrolą, tylko 2 MPZP (Cisna, Wojaszówka) miały zapisy dotyczące bezpieczeństwa powodziowego. W pozostałych przypadkach, głównie ze względu na niewielkie powierzchnie opracowywanych MPZP oraz oddalenie terenów objętych opracowaniem od stref zagrożonych powodzią, przedmiotowej tematyki nie obejmowały.

Brak stosownych zapisów w Studiach uwarunkowań i MPZP znacznie utrudnia działania mające na celu ograniczenie zagrożeń powodziowych i zmniejszenia wartości strat powodziowych ponoszonych przez samorządy i Państwo.

Gminy wydały w czasie objętym kontrolą łącznie 6156 decyzji licząc i wz na powierzchni 2.134,28 ha za łączną kwotę 1739,5 tys. zł, a na opracowanie 25 MPZP obejmujących 272 ha kwotę 728,8 tys. zł. Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że w oparciu o wszystkie 272 obowiązujące MPZP wydano w kontrolowanym okresie zaledwie 391 pozwoleń na budowę. Obszar województwa podkarpackiego objęty MPZP należy do najniższych w kraju, ponieważ wynosi 7%, przy średniej krajowej 26,4%. Pokrycie MPZP obszarów gmin objętych kontrolą (7.472,5 ha), wynosiło zaledwie 3,8% ich powierzchni. W województwie podkarpackim obowiązują 3.533 MPZP pokrywające obszar 125 tys. ha, co daje średnią powierzchnię opracowania jednego MPZP 35 ha.

W okresie objętym kontrolą, gminy otrzymały informację od Starostów Powiatów o wydaniu 391 decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o uchwalone MPZP, co stanowi 6,3% ogółu wydanych ULICP i WZ.

W dwóch gminach – Kołaczyce i Fredropol koszty opracowania ponieśli wnioskodawcy mający na objętym opracowywaniem terenie realizować inwestycje celu publicznego. W Kołaczycach uchwalono zmianę MPZP terenu trasy linii energetycznej 400 kV Tarnów-Krosno. Koszt opracowania został sfinansowany w całości przez wnioskodawcę realizującego przedmiotową inwestycję.

W gminie Fredropol uchwalono w 2011 r. MPZP pod nazwą „Gazociąg Wysokiego Ciśnienia relacji Hermanowice–Strachocina”. Teren objęty MPZP został przeznaczony pod budowę gazociągu DN 700, MOP 8,4 MPa wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej. INWESTGAS S.A. Realizator inwestycji celu publicznego pokrył wszystkie koszty związane z realizacją procedury zmiany Studium i opracowania MPZP, w myśl art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu.

W trzech przypadkach, w latach 2003–2006, Rada Gminy Fredropol uchwaliła trzy MPZP dla terenów, na których odbywa się eksploatacja kruszywa naturalnego. Projekty tych planów zostały sporządzone z inicjatywy i na koszt inwestorów, odpowiednio: 2 właściciele nieruchomości i jeden Przedsiębiorstwo Prefabrykatów Elektroenergetycznych „Elbud”. Wójt Gminy wyjaśnił, że Gmina nie posiadała środków finansowych na pokrycie kosztów opracowania tych MPZP, dlatego też sporządzono je na koszt inwestorów. Dodał, że inicjatywa pokrycia kosztów sporządzenia MPZP wyszła od zainteresowanych, gdyż w przeciwnym przypadku nie mogliby oni uzyskać koncesji na wydobywanie kruszywa. W informacji o realizacji wniosków pokontrolnych, Wójt oświadczył, że Gmina przyjęła zasadę ponoszenia kosztów sporządzania MPZP zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o planowaniu.

W trzech gminach (Przeclaw, Radomyśl nad Sanem, Wojaszówka) wójtowie nie dokonywali analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu. Wójt Przeclawia poinformował NIK o wykonaniu analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, która zostanie przedłożona Radzie Miejskiej w Przeclawiu na posiedzeniu zaplanowanym na miesiąc sierpień 2013 r. Podobnie wójt gminy Wojaszówka poinformował o wydaniu zarządzenia Nr 7/20/2013 i o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny Studium MPZP i zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Wójt gminy Radomyśl nad Sanem oświadczył, że poczynione zostały działania, których wynikiem będzie dokonanie analizy aktualności planów i zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, które po uzyskaniu GKUA zostaną przedstawione Radzie Gminy.

Podobnie jak w odniesieniu do omawianych wyżej Studiów uwarunkowań, opracowane MPZP charakteryzują się wysoką jakością opracowania i prawidłowym przeprowadzaniem procedur ich uchwalania. Świadczy o tym fakt uzgodnienia w okresie kontrolowanym wszystkich przedłożonych do uzgodnienia projektów planu przez Zarząd Województwa.

Gminy prowadziły rejestry planów i wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, w których zawarto informacje o uchwalonych planach oraz wnioskach o ich sporządzenie z wyjątkiem gminy Wojaszówka, w której rejestr planów był niekompletny. W informacji dotyczącej realizacji wniosków pokontrolnych, Wójt poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o uzupełnieniu rejestru o brakujące zapisy.

#### **P/13/136 Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim**

Kontrole przeprowadzono w jednostkach, realizujących zadania na obszarze województwa podlaskiego: w 10 urzędach gmin (miast), w pięciu starostwach powiatowych oraz w pięciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin w bardzo małym stopniu korzystano z narzędzia, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu kształtowania przestrzeni na obszarach objętych ochroną przyrody. Zaledwie 10% powierzchni gmin objętych było planami. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu następowało, bowiem nie w oparciu o prawo miejscowe, ale na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. O przeznaczeniu terenu przesądzał de facto wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, co niewątpliwie eliminowało kontrolę społeczną z procesu ustalenia warunków zabudowy obszarów chronionych. Stan ten, w połączeniu z brakiem aktualnych studiów, nie pozwala na racjonalne gospodarowanie przestrzenią, zwłaszcza



na obszarach objętych ochroną przyrody i położonych w bezpośredniej bliskości jezior i rzek. Sytuacja taka może utrudnić lokalizację nowych inwestycji, doprowadzić do chaosu przestrzennego oraz do degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych Podlasia.

1. W zdecydowanej większości skontrolowanych urzędów gmin/miast nie dokonywano i nie przedstawiono radzie gminy analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.
2. Nie naliczono i nie pobrano jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na łącznie 100.249 zł.
3. Stopień pokrycia powierzchni województwa podlaskiego miejscowymi planami wynosił na koniec 2012 roku średnio 14,9%. W objętych kontrolą gminach miejscowymi planami objęto średnio 10,2% powierzchni gmin. Procentowy udział powierzchni gmin objętej miejscowymi planami był zróżnicowany. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. wyniósł od 0,02% w gminie Giby do 100% w gminie Drohiczyń. Na obszarach skontrolowanych gmin obowiązywało łącznie 98 miejscowych planów, z tego 14 uchwalonych w latach 2010–2013.
4. W 90% skontrolowanych urzędów gmin oraz miast ustalono, że 75% (33 z 44) zbadanych przez NIK obowiązujących miejscowych planów było nieaktualnych. Nie uwzględniono w nich, bowiem granic obszarów Natura 2000 oraz aktualnych ograniczeń wynikających z ustanowienia rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu, a także obszarów Natura 2000, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. Na przykład:
  - W **Gminie Krasnopol**, w czterech obowiązujących miejscowych planach (trzech od 2003 roku, jednego od 2006 roku), nie uwzględniono obowiązujących ograniczeń wynikających z ustanowienia Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Sejneńskie”, w tym obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Nie określono również granic i sposobów zagospodarowania terenów należących do obszarów Natura 2000 „Pojezierze Sejneńskie” oraz ograniczeń wynikających z ich ustanowienia. Skutkiem zaniechania aktualizacji miejscowych planów, nadal jest obowiązujący dla części wsi Krasnopol (tereny przyległe do jeziora Długiego i drogi wojewódzkiej nr 653 Sedranki–Bakałarzewo–Suwałki–Sejny–Poćkuny) zapis, który umożliwia lokalizację obiektów budowlanych w odległości 50 m od jeziora Długiego.
  - Trzy (z pięciu) miejscowe plany obowiązujące na obszarach objętych ochroną przyrody w **Gminie Supraśl** były nieaktualne, ponieważ nie określały granic i sposobów zagospodarowania terenów należących do obszarów Natura 2000 oraz Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej. W planach nie uwzględniono również ograniczeń i zasad ochrony przyrody.
5. W ośmiu<sup>72</sup> spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast nie dokonano oceny aktualności oraz analizy zmian w zapisach miejscowych planów. Nie oceniano postępów w opracowywaniu miejscowych planów i nie opracowywano wieloletnich programów ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu.
6. W czterech<sup>73</sup> spośród 10 (40%) skontrolowanych urzędów gmin oraz miast, wbrew przepisom art. 37 ust. 6 w związku z art. 36 ustawy o planowaniu, nie naliczono i nie pobrano jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na łącznie 100.249 zł. Na przykład:
  - Do **Urzędu Gminy Narewka**, w okresie od 2 lutego i 24 października 2006 r. (daty opublikowania uchwał Rady Gminy Narewka w sprawie miejscowych planów) do dnia wygaśnięcia rozszczenia w sprawie naliczenia opłaty planistycznej (odpowiednio 2 lutego i 24 października 2011 r.), wpłynęło 18 aktów notarialnych w sprawie sprzedaży działek

<sup>72</sup> Urząd Gminy: Białowieża, Giby, Gródek, Jeleniewo, Krasnopol, Narewka i Szypliszki oraz Urząd Miejski w Supraślu.

<sup>73</sup> Urząd Gminy w Krasnopolu, Narewce i Szypliszkach oraz Urząd Miejski w Supraślu.



o łącznej powierzchni 11.495 m<sup>2</sup>, położonych na obszarach objętych miejscowymi planami. W żadnej z tych spraw nie ustalono i nie pobrano jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Szacunkowa wysokość nienaliczonej opłaty wynosiła 31.801 zł.

- W **Gminie Krasnopol** z dniem 11 listopada 2006 r. wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Smolany Dąb. Do 11 listopada 2011 r. (data wygaśnięcia rozszczenia w sprawie naliczenia opłaty planistycznej) do Urzędu Gminy wpłynęło 12 aktów notarialnych dotyczących sprzedaży działek (o łącznej 13.967 m<sup>2</sup>) oznaczonych w planie symbolami 4MN. W tych sprawach wójt gminy nie ustalił i nie pobrał opłaty planistycznej, a szacunkowa wysokość nienaliczonej opłaty wynosiła 9.777 zł.

## ■ P/14/087 Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach

### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Krakowie w celu oceny działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego dla ochrony drzew w procesach inwestycyjnych w kontekście realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Ocenie podlegało wykorzystanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew, skuteczność ich wykorzystania oraz działalność edukacyjna i informacyjna. Kontrolę przeprowadzono w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. w dziesięciu urzędach miast oraz dziewięciu starostwach powiatowych, w pięciu województwach z różnych regionów Polski, tj. kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, opolskim i podlaskim.

*Okres objęty kontrolą: lata 2010–2014, data publikacji: 26 styczeń 2015 r.*

Na 107 zbadanych inwestycji 49 (72%) powstało na terenach, dla których został uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego. W pozostałych przypadkach wydano decyzje o warunkach zabudowy. Najczęściej występującym uregulowaniem w planach zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony drzew w przypadku inwestycji było wprowadzenie zadrzewień wzdłuż granic terenów produkcyjnych, czy magazynowych, jako zieleni izolacyjnej (Brzeg, Tomaszów Lubelski, Kraków). Wprowadzono też zakaz zbędnego wycinania drzew (Tomaszów Lubelski), zalecenia dotyczące właściwego wykorzystania oraz odnawiania istniejącej zdrowej roślinności (Inowrocław), utrzymania istniejących zadrzewień i zakrzewień, i wykorzystania ich, jako elementu zieleni urządzonej, zagospodarowania niezainwestowanych powierzchni w terenach inwestycji, jako zieleni urządzonej (Kraków), uwzględnienie istniejących drzew oraz ich skupisk przy zagospodarowaniu terenu (Brodnica, Kraków, Skawina).

W czterech miastach (Brodnica, Grajewo, Kraków, Tomaszów Lubelski), w których miejscowe plany zagospodarowania nie obejmowały całego obszaru miasta, wydawano decyzje o warunkach zabudowy. Z wyjątkiem Krakowa, w decyzjach tych nie odnoszono się do istniejących zadrzewień. Zawierano jedynie ogólne zapisy, że w trakcie inwestycji należy uwzględniać ochronę środowiska na obszarze prowadzonych prac, w tym także ochronę zieleni.

Pracownicy urzędów zajmujący się planowaniem przestrzennym nie widzieli potrzeby współpracy z osobami zajmującymi się wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew. Jako przyczynę wskazywano, że decyzja o warunkach zabudowy nie określa precyzyjnej lokalizacji planowanych budynków, co następuje dopiero w procesie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, a także, że postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew prowadzone jest po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, więc nie istnieje potrzeba współpracy. Należy jednak zauważyć, że burmistrz lub prezydent miasta jest organem wydającym zarówno decyzje o warunkach zabudowy, jak i zezwolenia na usunięcie drzew.

## P/15/099 Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych

### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Szczecinie w celu oceny realizacji podejmowanych przez organy administracji publicznej zadań w zakresie planowania przestrzennego, nadzoru budowlanego oraz gospodarowania nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych. Ocenie poddano prawidłowość: ustalania i przestrzegania zasad kształtowania ładu przestrzennego, wykonywania zadań administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie realizowanych inwestycji, nadzoru nad stosowaniem przepisów Prawa budowlanego dotyczących prowadzonych inwestycji oraz gospodarowania nieruchomościami. Badania kontrolne przeprowadzono łącznie w 17 jednostkach, w tym w: 4 starostwach powiatowych, 8 urzędach gmin, 4 Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego (PINB) oraz w gminnym Ośrodku Sportu i Rekreacji.

*Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2015 r., data publikacji: 23 marzec 2016 r.*

### Ocena ogólna

Planowanie przestrzenne na obszarze pasa nadbrzeżnego realizowano w ograniczonym zakresie, gdyż około 80% jego powierzchni nie było objęte miejscowymi planami. Inwestycje wykonywane były głównie na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy.

Jedynie w 2 gminach podstawą kształtowania ładu przestrzennego na obszarze pasa nadbrzeżnego były miejscowe plany. W pozostałych, zagospodarowanie obszaru (obejmującego aż 77,3% jego powierzchni) odbywało się w oparciu o indywidualne decyzje o warunkach zabudowy. Ograniczało to możliwość kształtowania ładu przestrzennego przez organy gmin i społeczność lokalną, nawet w przypadku terenów atrakcyjnych krajobrazowo i przyrodniczo. Ponadto, mimo ustawowego obowiązku określonego w art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich, 35,5% badanych decyzji o warunkach zabudowy nie uzgodniono z dyrektorami właściwych urzędów morskich.

Według stanu na koniec I kwartału 2015 r. na obszarze pasa nadbrzeżnego w 8 z 9 skontrolowanych gmin obowiązywało 65 miejscowych planów obejmujących łącznie powierzchnię 3.706 ha. Pokrycie pasa nadbrzeżnego miejscowymi planami wynosiło jedynie 22,7% jego powierzchni. Obszar pasa nadbrzeżnego nieobjęty miejscowymi planami wynosił aż 77,3% jego powierzchni. Tym samym kształtowanie ładu przestrzennego odbywało się nie w oparciu o prawo miejscowe, lecz na podstawie indywidualnych decyzji WZ. W ocenie NIK, nie gwarantowało to racjonalnego gospodarowania i mogło prowadzić do chaosu przestrzennego.

- *W toku oględzin nieruchomości w pasie ochronnym **Gminy Będzino** stwierdzono, że na obszarze 31 działek gruntu znajdowały się ogrodzone obiekty budowlane, tj. wiaty oraz parterowe budynki mogące służyć rekreacji indywidualnej. Ich posadowienie – w świetle przepisów art. 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego – mogło wymagać, co najmniej zgłoszenia właściwemu organowi. Dopiero w wyniku kontroli NIK, wójt Będzina zobowiązał się powiadomić Powiatowego Inspektora w Koszalinie o nieprawidłowościach w zakresie wzniesionych obiektów budowlanych oraz starostę koszalińskiego w zakresie zgodności wykorzystania tych gruntów z ewidencją.*

Przy opracowywaniu Studium uwarunkowań oraz miejscowych planów obejmujących pas nadbrzeżny wójtowie zwracali się do właściwych organów o wymagane opinie i uzgodnienia. Jednakże stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- *Naruszenia przez wójta gminy Ustronie Morskie przepisu art. 17 pkt 6 lit. B tiret 5 ustawy o planowaniu, polegającego na przyjęciu postanowienia Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, które nie spełniało wymogu uzgodnienia*

miejscowego planu, a także nieuwzględnieniu w miejscowym planie warunków określonych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, nakładających obowiązek wykonania badań technicznych podłoża gruntowego przed przystąpieniem do opracowania projektu budowlanego,

- Niedokonywania przez **Wójta Gminy Będzino** analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy w celu oceny aktualności miejscowych planów, mimo wymogów określonych w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w pasie ochronnym.

## P/15/052 Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego

### Dane o kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Środowiska w celu dokonania oceny prawidłowości przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (sooś) oraz prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, przez organy jednostek samorządu terytorialnego (jst). Badaniami kontrolnymi objęto 30 jednostek, w tym: Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, sześć urzędów marszałkowskich i 23 urzędy gmin.

*Okres objęty kontrolą: styczeń 2011 r. – grudzień 2014 r., data publikacji: 30 marca 2016 r.*

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że procedura dotycząca przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko nie była realizowana prawidłowo. Wynika to ze stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie:

- podawania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu strategicznego i możliwości zapoznania się z nim oraz uzasadnieniem i podsumowaniem do tego dokumentu, sporządzania uzasadnienia i podsumowania do przyjętego dokumentu strategicznego, przekazywania przyjętego dokumentu wraz z podsumowaniem do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz właściwego państwowego inspektora sanitarnego.

NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie bardzo ważnego elementu sooś, jakim jest baza sooś, prowadzona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Organy właściwe do przeprowadzania sooś zobowiązane były corocznie przekazywać do Generalnego Dyrektora informacje o prowadzonych sooś. Niestety, pomimo działań Generalnego Dyrektora przypominających o tym obowiązku, tylko nieliczne z kontrolowanych organów jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały ten obowiązek w pełni. W konsekwencji Generalny Dyrektor nie otrzymał informacji o ponad połowie przeprowadzonych sooś. Natomiast przekazane Generalnemu Dyrektorowi informacje o prowadzonych sooś nie zostały wprowadzone w GDOŚ do bazy. Stwierdzona niekompletność bazy uniemożliwia tym samym osiągnięcie celów, dla których ustawodawca wprowadził obowiązek jej prowadzenia, tj. m.in. poprawę standardów jakości prowadzonych postępowań i sporządzonej w ich toku dokumentacji oraz usprawnienie pracy organów biorących udział w tym procesie, a także możliwość monitorowania przeprowadzania sooś poprzez gromadzenie, przetwarzanie i analizę danych o sooś.

NIK negatywnie oceniła także działania kontrolowanych organów jst oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. W Publicznie Dostępnym Wykazie Danych

(PDWD) kontrolowane organy nie zamieściły danych o ponad 70% dokumentów wytworzonych w trakcie przeprowadzania sooś. W ocenie NIK, wobec takiej skali zaniedbań nie można uznać PDWD za aktywne źródło dostępu do danych i informacji, pozwalające na szybkie i bezpośrednie ich pozyskanie przez zainteresowane osoby. Skutkiem takiego postępowania było ograniczenie prawa obywateli do informacji o stanie i ochronie środowiska, wyrażonego w art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1. W przypadku 24 projektów zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), dla których odstąpiono od sooś, organy jednostek samorządu terytorialnego nie sporządziły prognozy oddziaływania na środowisko, pomimo że art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu, w związku z art. 27 ustawy o planowaniu, zobowiązuje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W wyjaśnieniach powoływano się na fakt uzgodnienia odstąpienia od sooś, w trybie art. 48 ust. 1 uuios, co wskazuje na niespójność ww. rozwiązań prawnych.
2. Kontrola wykazała niejednolite stosowanie przepisów prawa w zakresie opiniowania dokumentów planistycznych, tj. MPZP i Studium. Art. 54 ust. 3 uuios w zakresie zasad wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania MPZP oraz Studium, odsyła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 11 pkt 6 lit. m i art. 17 pkt 6 lit. a tiret 7 ustawy o planowaniu organ opracowujący projekt Studium oraz MPZP występuje o opinię o ww. projektach dokumentów do właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (PWIS). 16 z 23 organów jst kierowało wnioski o opinie do projektów MPZP i Studium do państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (PPIS), pięć organów jst kierowało wnioski do PWIS lub PPIS, a pozostałe do PWIS i PPIS.
3. Obowiązkiem organu opracowującego projekt dokumentu, zgodnie z art. 43 uuios, jest podanie do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu i możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2 uuios i podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 uuios.

#### **P/14/110 Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego**

Kontrolę przeprowadzono w 12 urzędach gmin z terenu województwa podkarpackiego.

Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których ustala się sposób gospodarowania na danym obszarze, w tym w strefach konserwatorskich wokół obiektów zabytkowych, objęto tylko niecałe 12% powierzchni kontrolowanych gmin. W konsekwencji w gospodarowaniu przestrzenią dominowały rozwiązania doraźne w formie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w mniejszym stopniu zapewniające ochronę zabytków. Ponadto, tylko połowa skontrolowanych jednostek opracowała gminny program opieki nad zabytkami.

Zabytki i ich otoczenie nie były kompleksowo chronione przez gminy ze względu na małą liczbę uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Planami tymi objęto było mniej niż 12% powierzchni skontrolowanych gmin. Dwie gminy nie posiadały żadnego miejscowego planu, zaś 4 kolejne gminy w okresie 6 lat objętych kontrolą nie uchwałyły żadnego planu. Zamiast uchwalania planów w praktyce gminy świadomie preferowały wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, dla których nie jest wymagane przeprowadzanie szczegółowych analiz konserwatorskich. Brak takich analiz nie zapewnia ochrony zabytków lub ich otoczenia przed negatywnymi skutkami inwestycji budowlanych.

W kontrolowanych gminach w latach 2008–2013 uchwalono 62 miejscowe plany, z tego 43 plany obejmowały w części lub całości strefy konserwatorskie o łącznej powierzchni 1.928,7 ha. W większości dotyczyło to opracowań sporządzonych w Przemyślu i Jarosławiu, które obejmowały powierzchnię 1.897,96 ha

Stwierdzone nieprawidłowości w działalności organów administracji samorządowej polegały głównie na:

- nieprzeprowadzaniu analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym;
- braku dostosowania w 3 gminach obowiązujących dokumentów planistycznych do wymogów obowiązującego prawa;
- nieprzekazywaniu przez organy dwóch gmin, Marszałkowi Województwa Podkarpackiego, wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- nieterminowym załatwianiu spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy

Kontrolowane gminy (12 jednostek) na koniec 2013 r., miały łącznie 306 obowiązujących MPZP, pokrywających obszar 17.339 ha, co stanowiło 11,92% łącznej ich powierzchni. W latach 2008–2013 gminy te uchwały 62 MPZP, obejmujące 3.080 ha, z tego 43 MPZP obejmowały w części lub całości strefy konserwatorskie, które stanowiły 14% objętej planami powierzchni. Dwie gminy (Pruchnik, Zaklików) nie miały żadnego obowiązującego MPZP.

Największą liczbę 73 MPZP, sporządzono w Ulanowie. Plany te obejmowały łącznie jedynie 53,0 ha, co stanowiło 0,44% powierzchni całej gminy. Średnio jeden plan miejscowy obejmował powierzchnię 0,73 ha, a strefy konserwatorskie w tych planach stanowiły 0,12%. W latach objętych kontrolą gmina Ulanów nie uchwaliła żadnego MPZP. Największe pokrycie MPZP (48,9%) miała gmina Lubaczów.

W zakresie planowania przestrzennego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- *Studia i miejscowe plany w czterech z 12 kontrolowanych gmin – **Baranów Sandomierski, Pruchnik, Ulanów, Zaklików** nie były poddane analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, w celu oceny aktualności Studium i MPZP i przedstawienia tych ocen radzie gminy, co było niezgodne z art. 32 ustawy opizp. W wyjaśnieniach podnoszono, że: w Baranowie Sandomierskim nie sporządzano analiz, lecz przeprowadzono dyskusję nad problemami zagospodarowania przestrzennego w trakcie uchwalania MPZP i ich zmian, w Pruchniku nie dokonywano analiz na skutek braku właściwych map, w Ulanowie uznano, że opracowana w 2005 r. ocena nic nie straciła na aktualności, a analiza zmian w kadencji 2010–2014 zostanie dokonana, a burmistrz Zaklikowa potwierdził w wyjaśnieniu brak przedmiotowych analiz bez wskazania przyczyn ich niesporządzenia.*
- *W **Urzędzie Miasta w Jarosławiu** niejednolicie traktowano osoby składające wnioski o sporządzenie lub zmianę MPZP. Spośród 20 wnioskodawców trzem przekazano pisemną informację o sposobie załatwienia wniosku, a pozostałym 17 nie udzielono żadnej odpowiedzi. Zastępca burmistrza wyjaśnił, że wnioskodawcy, którzy nie otrzymali informacji pisemnej, byli informowani ustnie w urzędzie o losach wniosku.*
- *W **Pruchniku** nie prowadzono rejestru MPZP oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu. Burmistrz wyjaśnił, że nie prowadzono rejestru ze względu na fakt, że wpłynął tylko jeden wniosek pod lokalizację farmy wiatrowej.*
- *W **Urzędzie Miasta Lubaczów** warunkowano opracowanie zmiany MPZP, w celu umożliwienia zabudowy terenu budynkiem usługowo-mieszkalnym, poniesieniem kosztu opracowania przez inwestora. Było to niezgodne z przepisem art. 21 ust. 1 ustawy opizp. Burmistrz wyjaśnił, że dla inwestora była to bardzo pilna zmiana, a w budżecie miasta nie przewidziano na ten cel środków, więc inwestor zadeklarował pokrycie kosztu przedmiotowej zmiany we własnym zakresie.*



## D/15/502 Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych

Przeprowadzona w 11 jednostkach kontrola wykazała, m.in., że:

- *Analiza POS i dokumentacji związanej z jej opiniowaniem (przeprowadzona przez biegłego powołanego do tej kontroli) wykazała, że POS sporządzona została bez opracowania wymaganych analiz i ocen wpływu planowanego zagospodarowania przestrzennego na przyrodę oraz na cele i przedmiot ochrony, integralności obszarów Natura 2000 Rzeki San i spójności sieci Natura 2000. Nie przeprowadzono badań ornito- i chiropterologicznych, które winny być dokonane celem przeprowadzenia analiz i ocen wpływu proponowanych rozwiązań na środowisko. W POS nie ustosunkowano się do problematyki energetyki wiatrowej mimo, iż możliwość posadowienia turbin wiatrowych określono na ok. 1/3 powierzchni gminy. Wobec powyższego uchwalenie zmiany Studium nastąpiło na podstawie nierzetelnie sporządzonej POS.*

Organy gminy wykorzystały konstrukcję prawną wg, której opinia RDOŚ nie jest wiążąca. Wypełniono ustawowy obowiązek zmiany Studium nie ingerując w przyszłe (potencjalne) interesy inwestora.

- **Władze gmin (Rajgród, Orla, Dębica Kaszubska, Skąpe, Biała, Olszanka)** niesłusznie uznały, iż nieobecność mieszkańców na spotkaniach zorganizowanych w celu przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami oznacza akceptację budowy elektrowni wiatrowych na terenie poszczególnych gmin. Świadczy to raczej o iluzoryczności stosowanej procedury planistycznej i wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, celem włączenia mieszkańców do dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w tych dokumentach, aby w ten sposób zidentyfikować, a następnie wyeliminować potencjalne źródła konfliktów społecznych. Ryzyko – niewłaściwie stosowane uznanie administracyjne, brak nadzoru zwierzchniego (jako mechanizmu kontroli zarządczej).
- W **Gminie Skąpe** uchwalono MPZP zawierający rysunek sporządzony w skali niezgodnej z przepisami prawa.
- W **Gminie Miastko** w obwieszczeniu o przystąpieniu do sporządzania MPZP dla obszaru w obrębach ewidencyjnych Biała, Świerzenko i Świerzno nie określono formy składania wniosków.

### Urząd Gminy Orla – ustalenia

1. Mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanych przez Wójta (16.11.2009 r. i 22.03.2010 r.) dyskusjach publicznych nad projektami Studium i MPZP (wymaganych przepisami art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu), co – zdaniem NIK – wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej. Z kolei nieprawidłowością było skrócenie z 21 do 15 dni terminu na składanie uwag do projektu Studium po zakończeniu okresu jego wyłożenia do publicznego wglądu, wbrew wymogowi określonemu w art. 11 pkt 11 tej ustawy.
2. Sfinansowanie kosztów sporządzenia zmiany Studium i uchwalenia MPZP przez inwestora zainteresowanego wybudowaniem elektrowni wiatrowych może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa.

Mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanych przez Wójta 16 listopada 2009 r. i 22 marca 2010 r. dyskusjach publicznych nad projektami Studium i MPZP (wymaganych przepisami art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu), co – zdaniem NIK – wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej

Uchwał Rady Gminy o przystąpieniu do zmiany Studium, zmiany uchwały w tej sprawie oraz projektu Studium nie przesłano wójtowi gminy Czyże, która graniczyła z wyznaczonym w Studium obszarem w pobliżu wsi Krywiatycze. Zgodnie z art. 11 pkt 8 ustawy o planowaniu, wójt występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie Studium m.in. do gmin sąsiednich.

Jak wyjaśnił Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, urbanistka po konsultacji z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim w Białymstoku poinformowała go, iż nie było takiej potrzeby z uwagi na znaczną odległość wiatraków od granicy z tą gminą, w tym jej terenami zabudowanymi. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, koszty sporządzenia Studium oraz MPZP obciążają budżet gminy<sup>74</sup>, natomiast inwestora – jeśli realizuje inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej plan jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji (art. 21 ust. 2 pkt 4).

Budowa „Farmy wiatrowej Orła” jako inwestycja celu publicznego została określona w uchwale Nr XVI/133/08 Rady Gminy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie przestąpienia do zmiany Studium (w późniejszych dokumentach nie była tak nazywana). Wg postanowień art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. budowa i utrzymanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że budowa elektrowni wiatrowych nie jest inwestycją celu publicznego, gdyż służą one do wytwarzania i przetwarzania energii, a nie do jej przesyłu<sup>75</sup>. Ponadto w świetle orzecznictwa, legalność MPZP nie jest zależna od tego, czy za jego sporządzenie zapłaci gmina, czy też prywatny inwestor zamierzający zrealizować inwestycję na terenie gminy. Przeważa pogląd, że skoro koszty sporządzenia Studium i MPZP obciążają budżet gminy, to nie może ona domagać się ich sfinansowania przez prywatnego inwestora czy mieszkańców, natomiast w sytuacji, gdy inwestor jest zainteresowany przekazaniem darowizny na ten cel, jest to zgodne z prawem<sup>76</sup>. Wójt wyjaśnił, że gmina nie dysponowała wolnymi środkami na opracowanie dokumentacji oraz że w związku z wyborem wykonawcy i odbiorem dokumentacji przez Urząd, wyeliminowano możliwość wpływu inwestora na postanowienia projektów tych dokumentów. Mimo to zdaniem NIK sfinansowanie kosztów sporządzenia dokumentacji przez inwestora może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa.

### Urząd Miejski w Rajgrodzie

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. Przyjęciu i zaakceptowaniu prognozy oddziaływania na środowisko dotyczącej MPZP, zleconej i sfinansowanej przez inwestora zainteresowanego wybudowaniem elektrowni wiatrowych,
2. Niewykonaniu analizy zasadności przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Farma Wiatrowa” i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
3. Sfinansowaniu kosztów sporządzenia MPZP i prognozy oddziaływania na środowisko przez inwestora budującego elektrownie wiatrowe może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa,

<sup>74</sup> Albo budżety państwa, województwa lub powiatu – w przypadku Studium dotyczącego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 13 ust. 2) oraz w przypadku planu będącego bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu odpowiednio krajowym, wojewódzkim i powiatowym (art. 21 ust. 2 pkt 1–3).

<sup>75</sup> Tak m.in. w wyrokach NSA: z dnia 6.09.2013 r. sygn. akt II OSK 886/12, z dnia 3.11.2010 r. sygn. akt II OSK 1412/09 oraz w wyrokach WSA w Warszawie z dnia 4.09.2013 r. sygn. akt VIII SA/Wa 985/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 24.03.2010 r. sygn. akt II SA/Bd 33/10 i WSA w Krakowie z dnia 30.01.2009 r. sygn. akt II SA/Kr 735/08

<sup>76</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych z lipca 2014 r. (nr131/2014/P/13/189/LWR), str. 20 oraz powołane tam wyroki WSA w Gdańsku z dnia 29.10.2008 r., II SA/Gd 799/07 i WSA w Poznaniu z dnia 1.07.2011 r. II SA/Po 482/11.

4. Niewyłączenie się dwóch radnych z głosowań nad rozwiązaniami dotyczącymi zmiany Studium i MPZP, w których to dokumentach inwestycję zlokalizowano na działkach ich bliskich krewnych, świadczy o nieprzestrzeganiu wymaganej procedury podejmowania uchwał Rady Miejskiej.
5. Burmistrz – przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania MPZP – nie wykonał wymaganych w art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia MPZP i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium. Urząd nie dysponuje materiałami, poprzedzającymi podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania MPZP (np. uzasadnieniem uchwały, wnioskiem o jej podjęcie). Były burmistrz zeznał, że na piśmie takiej analizy nie było, natomiast na jednej z sesji Rady Miejskiej<sup>77</sup> zaproszeni zostali przedstawiciele inwestora, którzy przedstawili korzyści i zagrożenia wynikające z lokalizacji na terenie gminy farmy wiatrowej. Z kolei wykonawca zmiany Studium informował radnych, iż sporządzenie MPZP będzie zgodne z zapisami w Studium. Natomiast podinspektor ds. planowania przestrzennego i budownictwa wyjaśnił, że dostarczył uzasadnienie wraz z projektem uchwały do osoby zajmującej się obsługą Rady Miejskiej w Rajgrodzie oraz że ponieważ tego typu uzasadnienia były wówczas nowinką, prawdopodobnie nie zostało ono dołączone do uchwały Rady Miejskiej. W toku kontroli NIK uzasadnienia tego nie przedstawił.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, koszty sporządzenia MPZP obciążają budżet gminy<sup>78</sup>, natomiast inwestora – jeśli realizuje inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej plan jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji (art. 21 ust. 2 pkt 4). Budowa „Farmy wiatrowej Rajgród FW 6” jako inwestycja celu publicznego została określona w uchwale Nr XXVII/176/09 Rady Miejskiej z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie zmiany Studium (w późniejszych dokumentach nie była tak nazywana). Według postanowień art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. budowa i utrzymanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że budowa elektrowni wiatrowych nie jest inwestycją celu publicznego, gdyż służą one do wytwarzania i przetwarzania energii, a nie do jej przesyłu<sup>79</sup>. Ponadto w świetle obowiązującej linii orzeczniczej, legalność MPZP nie jest jednak zależna od tego, czy za jego sporządzenie zapłaci gmina, czy też prywatny inwestor zamierzający zrealizować inwestycję na terenie gminy. Przeważa pogląd, że skoro koszty sporządzenia MPZP obciążają budżet gminy, to oznacza to, że gmina nie może domagać się ich sfinansowania przez prywatnego inwestora czy mieszkańców, natomiast w sytuacji, gdy inwestor jest zainteresowany przekazaniem darowizny na ten cel, to jest to zgodne z prawem<sup>80</sup>. Zdaniem NIK sfinansowanie kosztów sporządzenia dokumentacji przez inwestora może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa.

<sup>77</sup> Przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania MPZP.

<sup>78</sup> Albo budżety państwa, województwa lub powiatu – w przypadku Studium dotyczącego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 13 ust. 2) oraz w przypadku planu będącego bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu odpowiednio krajowym, wojewódzkim i powiatowym (art. 21 ust. 2 pkt 1–3).

<sup>79</sup> Tak m.in. w wyrokach NSA: z 6 września 2013 r. sygn. akt II OSK 886/12, z 3 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1412/09 oraz w wyrokach WSA w Warszawie z 4 września 2013 r. sygn. akt VIII SA/Wa 985/12, WSA w Bydgoszczy z 24 marca 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 33/10 i WSA w Krakowie z 30 stycznia 2009 r. sygn. akt II SA/Kr 735/08.

<sup>80</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 1 lipca 2011 r. II SA/Po 482/11.

W ocenie NIK, przeznaczenie darowizny od inwestora głównie na budowę drogi z Rajgrodu do Podliszewa nosiła znamiona konfliktu interesów, w którym o wyborze lokalizacji inwestycji decydować mogło miejsce zamieszkania byłego burmistrza.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjęciu i zaakceptowaniu przez gminę POS do MPZP, która została zlecona i sfinansowana przez inwestora zainteresowanego zlokalizowaniem farmy wiatrowej na terenie gminy. W ocenie NIK wykonanie prognozy przez podmiot wybrany przez inwestora, bez udziału Gminy, potencjalnie negatywnie wpływało na rzetelność i obiektywizm oceny oddziaływania na środowisko realizacji planu, zakładającego powstanie farmy wiatrowej. Zgodnie z postanowieniami art. 51 ust. 1 w zw. z art. 46 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, prognozę sporządza organ przygotowujący projekt MPZP.

#### Urząd Miejski w Miastku

Stwierdzony błąd formalny w przygotowaniu obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w obrębach ewidencyjnych Biała, Świerzenko i Świerzno w gminie Miastko zamieszczonego w prasie oraz na tablicach ogłoszeń Urzędu i sołectw w okresie od 10 grudnia 2009 r. do 7 stycznia 2010 r., w których nie określono formy składania wniosków, nie miał wpływu na realizację procesu lokalizacji elektrowni.

#### Urząd Gminy Olszanka

Gmina nie poniosła wydatków na opracowanie dokumentacji planistycznej wymaganej do zmiany Studium i opracowania MPZP dla terenów planowanej inwestycji. Dokumentacja ta została przygotowana na zlecenie inwestora przez podmioty posiadające odpowiednie przygotowanie i doświadczenie zawodowe. W zakresie finansowania dokumentacji planistycznej oraz zmiany wartości nieruchomości, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że finansowanie prac planistycznych ze środków inwestora zainteresowanego dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem może potencjalnie negatywnie oddziaływać na rzetelność i obiektywizm podejmowanych rozstrzygnięć.

#### Urząd Gminy w Reńskiej Woli

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na uchwalenie ww. dokumentów oraz na zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie ich opiniowania, a polegały na:

1. Korzystaniu z usług Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej Prezydenta Kędzierzyna-Koźła związanych z opiniowaniem rozwiązań zawartych w projekcie Studium i MPZP, bez zawarcia stosownego porozumienia, wymaganego art. 8 ust. 4 ustawy o planowaniu. Wójt dwukrotnie wykorzystywał Komisję Urbanistyczną w zakresie opiniowania rozwiązań zawartych w projekcie zmian Studium i MPZP, bez zawarcia stosownego porozumienia, wymaganego art. 8 ust. 4 ustawy o planowaniu (wójt występował o opinie, które zostały wydane w dniach odpowiednio 8 lutego 2008 r. i 30 marca 2012 r.). Wójt dążył do zawarcia stosownego porozumienia, lecz z uwagi na zbyt duże, zdaniem Wójta, oczekiwania finansowe i incydentalność potrzeby korzystania z takiej usługi, do podpisania porozumienia nie doszło. Pomimo tego Komisja Urbanistyczna opiniowała dokumenty planistyczne nieodpłatnie na zasadzie dobrej współpracy.

2. Zaniechaniu podania do publicznej wiadomości informacji, wynikających z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, dotyczących uchwalenia MPZP wraz możliwości zapoznania się z jego treścią i uzasadnieniem;
3. Nieustaleniu, zgodnie z art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji, propozycji metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień zawartych w MPZP;
4. Nieujęciu w księgach rachunkowych gminy, jako wartości niematerialnych i prawnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości<sup>81</sup> wydatku w kwocie 94.735,49 zł poniesionego na sporządzenie zmian *Studium*, jak też otrzymanego od potencjalnego inwestora dokumentacji stanowiącej MPZP o wartości 68.950,00 zł.

Inwestor zawarł z wykonawcą MPZP umowę o dzieło, w której uzgodnił, że za wykonanie przedmiotu umowy wykonawca otrzyma wynagrodzenie w kwocie 68 950 zł. Wg protokołu z dnia 12 marca 2012 r. dokument ten został przekazany gminie.

Wójt wyjaśnił, że wartość otrzymanego MPZP nie została zaksięgowana w wyniku przeoczenia. W związku z powyższym polecił zaksięgować w dniu 29 czerwca 2015 r. wartość MPZP wg wartości umownej, a ponadto zaksięgowano wartość wydatków poniesionych na sporządzenie zmian *Studium*.

#### Urząd Gminy Skąpe

W toku kontroli stwierdzono pojedyncze nieprawidłowości polegające m.in. na:

- niepoinformowaniu społeczności lokalnej o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko,
- uchwaleniu MPZP zawierającego rysunek sporządzony w skali niezgodnej z przepisami prawa,
- niejednoznacznym określeniu w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 6 kwietnia 2012 r. miejsca realizacji poszczególnych elementów przedsięwzięcia.

Niezgodnie z przepisami prawa sfinansowane zostało również sporządzenie dokumentów planistycznych, tj. przez inwestora zamierzającego wybudować zespół elektrowni wiatrowych na terenie gminy, zamiast ze środków budżetu gminy.

#### I/10/008 Ustalanie i egzekwowanie przez Miasto Lublin opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacja roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2005–2010

Kontrola doraźna została przeprowadzona (w 2010 r.) przez Delegaturę NIK w Lublinie, w celu oceny prawidłowości ustalania i egzekwowania przez miasto Lublin opłaty planistycznej oraz realizacji, zgłoszonych przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

*Okres objęty kontrolą: lata 2005–2010, data publikacji: 22 marzec 2011 r.*

Podstawą negatywnej oceny były w szczególności:

- niewszczywanie do września 2007 r. postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych,

<sup>81</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.



- wadliwa organizacja pracy urzędu polegająca między innymi na braku systemu rejestracji aktów notarialnych, który umożliwiałby wyselekcjonowanie aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych MPZP i ich zmianami;
- wypłata nienależnego odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w kwocie 5.682.618 zł dla Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie;
- nieuprawnione działania Zastępcy Prezydenta Miasta Lublin ingerujące w sprawy ustalenia odszkodowania dla Uniwersytetu Przyrodniczego.

W ocenie NIK, Miasto Lublin, do dnia zakończenia kontroli (31 stycznia 2011 r.), poniosło szkodę w wysokości, co najmniej 6.651.000 zł, do powstania, której przyczyniły się następujące okoliczności:

- nieprzekazanie, przez Dyrektora Wydziału GiGN, w 2007 r. do nowo utworzonej komórki realizującej zadania z zakresu ustalania opłat planistycznych, wszystkich aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości na terenach objętych MPZP lub ich zmianami;
- nieprzekazywanie przez dyrektora Wydziału Geodezji do ww. komórki na bieżąco wpływających do Wydziału Geodezji aktów notarialnych;
- brak należytego nadzoru nad realizacją ww. zadań ze strony prezydenta miasta Lublin.

### Ustalenia

Roszczenia miasta Lublin z tytułu opłat planistycznych wygasły w wyniku zaniechania wszczęcia postępowań o ustalenie wysokości opłat planistycznych w okresie 5 lat od daty uchwalenia lub zmiany MPZP, zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o planowaniu.

Analiza 20 z 245 (tj. 8,2%) skontrolowanych postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wykazała m.in., że:

- trzy postępowania<sup>82</sup> zostały wszczęte bez dokonania uprzedniej analizy porównawczej poprzedniego i aktualnego MPZP. Analizy te przeprowadzono dopiero po wszczęciu postępowań. Wykazały one, że w MPZP nie nastąpiła zmiana przeznaczenia działki gruntu, co było jednoznaczne z bezprzedmiotowością prowadzenia postępowania;
- postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej były wszczynane z naruszeniem art. 37 ust. 6 uopizp, tj. ze znaczną zwłoką (w pięciu przypadkach po upływie jednego roku, a w czterech przypadkach nawet po ponad dwóch latach), licząc od dnia otrzymania wypisu z aktu notarialnego dotyczącego sprzedaży działki gruntu.

Ponadto NIK wskazuje, że nie wszczynano bezzwłocznie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, nawet w sytuacji, gdy to miasto Lublin nabywało nieruchomości gruntowe położone na terenach, w przypadku, których istniały przesłanki do wszczęcia takich postępowań. Od dnia 14 czerwca 2008 r., tj. dnia wejścia w życie zmiany dla część IV – obszar A MPZP, miasto Lublin na podstawie zawartych w formie aktów notarialnych umów sprzedaży stało się właścicielem 21 działek położonych na obszarze zmiany tego planu.

Miasto Lublin nielegalnie wypłaciło, na mocy ugody z dnia 22 grudnia 2009 r., Uniwersytetowi Przyrodniczemu 5.682.618 zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości działki nr 1/75<sup>83</sup> w związku ze zmianą MPZP, w sytuacji, gdy nie zaistniały przesłanki do wypłaty takiego odszkodowania, o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu. Uniwersytet Przyrodniczy w dniu wejścia w życie zmiany MPZP nie był już właścicielem przedmiotowej działki.

<sup>82</sup> ABU.LPU.7222/SE-IV-6/08, ABU.LPU.7222/SE-IV-9/2008, ABU.LPU.7222/SE-IV-11/08

<sup>83</sup> O powierzchni 125.594 m<sup>2</sup> położonej w Lublinie w pobliżu ul. Doświadczalnej, obręb 12 – Felin, ark. 3

Jako niegospodarne i nierzetelne NIK ocenia wydatkowanie przez urząd miasta 4.880 zł za dwa operaty szacunkowe<sup>84</sup> z dnia 5 grudnia 2007 r. w sytuacji, gdy zlecenia ich wykonania dokonała osoba nieuprawniona.

Nierzetelnie sporządzono prognozę skutków finansowych uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin-Część IV-obszar A. Prognoza nie obejmowała skutków finansowych wynikających z obniżenia wartości nieruchomości w związku ze zmianą planu oraz przychodów z tytułu opłat planistycznych. W praktyce odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości spowodowane zmianą MPZP dla Uniwersytetu Przyrodniczego oraz UMCS, wg stanu na 31 stycznia 2011 r., wyniosły łącznie 14.216.618 zł. Do czasu zakończenia kontroli urząd nie naliczył opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości zbytych działek po zmianie planu.

Prezydent miasta Lublin, w latach 2005–2010, wbrew obowiązkowi zawartemu w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu nie przedstawiał na sesjach rady miasta informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach wypłaty odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę w związku z uchwaleniem lub zmianą MPZP

#### S/11/009 Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność organów gminy w zakresie planowania przestrzennego i wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych ochroną przyrody. Negatywna ocena kontrolowanej działalności wynika z:

- objęcia stosunkowo niewielkiej części obszarów gminy (3%) ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- nieuprawnionego przyjmowania od właścicieli nieruchomości darowizn przeznaczonych na sfinansowanie zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- nieprzestrzegania przepisów Kpa dotyczących wyłączenia organu administracji publicznej z udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących interesów majątkowych ówczesnego wójta gminy oraz terminów załatwiania spraw.

Tylko na 3% obszaru gminy obowiązują ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Brak planów miejscowych nie pozwala na racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody, położonych w bezpośredniej bliskości jezior. Podjęte w 2008 roku prace nad sporządzeniem miejscowego planu przestrzennego dla pięciu miejscowości położonych w bliskości jezior Blizno, Blizienko i Tobołowo (obszary o szczególnie wysokich walorach turystycznych objęte ochroną przyrody<sup>85</sup>) nie zostały zakończone z powodu niezgodnienia projektu tego planu z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Białymstoku – ze względu na niezgodność 35 jego zapisów z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska i ochrony przyrody (głównie z zakazami zabudowy nad brzegami jezior). Ponadto uchwalenie planu związane jest z koniecznością zmiany obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

<sup>84</sup> Operaty szacunkowe dla nieruchomości stanowiących działki 1/72 i 1/73 będące własnością UMCS oraz działki 1/60 będącej własnością Uniwersytetu Przyrodniczego wykonał w dniu 05.12.2007 r. na podstawie ustnego zlecenia rzeczoznawca majątkowy upr. nr 1295 - EKOM. Sp. z o.o. - zwane dalej operatami z 05.12.2007 r.

<sup>85</sup> Obejmujące 4% obszaru gminy.

### I/12/001 Ustalanie podatku rolnego i podatku od nieruchomości oraz umarzanie i udzielanie ulg w odniesieniu do tych podatków

*Okres objęty kontrolą: lata 2008–2011, data publikacji: 23 marzec 2012 r.*

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zaniechanie podjęcia działań w celu ustalenia opłat planistycznych w związku z odpłatnym zbywaniem w latach 2006–2007 nieruchomości położonych na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Regionalnego Portu Lotniczego „Lublin–Niedźwiada” (dalej: MPZP–RPL „Lublin–Niedźwiada”).

W latach 2006–2011, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wszczynano postępowań administracyjnych w celu ustalenia opłaty planistycznej w związku ze zbywaniem przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym MPZP–RPL „Lublin–Niedźwiada”. W okresie objętym kontrolą na ww. obszarze, na terenie zabudowy usługowej – usługi komercyjne związane z portem lotniczym dokonano 41 transakcji odpłatnego zbycia nieruchomości o łącznej powierzchni 68,46 ha (w 2006 r. 39 o pow. 38,98 ha i w 2007 r. dwóch o powierzchni 29,48 ha). MPZP–RPL „Lublin–Niedźwiada” określił w § 14 stawkę jednorazowej opłaty na rzecz gminy w przypadku sprzedaży nieruchomości w wysokości 30% wzrostu wartości dla terenów zabudowy usługowej. Przed wejściem w życie wymienionego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. 20 października 2005 r. tereny te były wykorzystywane, jako tereny upraw polowych. Wg *Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Regionalnego Portu Lotniczego „Lublin–Niedźwiada*, dochód gminy z tytułu opłat od wzrostu wartości nieruchomości oszacowany został na 375,8 tys. zł. Stosownie do art. 37 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ww. przypadkach odpłatnego zbycia nieruchomości, doszło do wygaśnięcia roszczeń gminy o zapłatę opłaty planistycznej.

### S/11/007 Przestrzeganie wymogów formalnych i prawno-administracyjnych związanych z budową farm wiatrowych na terenie gminy Czaplinek w latach 2007–2011

*Okres objęty kontrolą: lata 2007–2011, data publikacji: 5 czerwca 2012 r.*

Dla obszarów przewidzianych pod budowę elektrowni wiatrowych gmina nie posiadała opracowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Na wniosek inwestora prywatnego, zamierzającego budowę na terenie gminy farmy wiatrowej, urząd przystąpił do opracowania MPZP dla terenów położonych w części obrębów geodezyjnych Psie Głowy, Pławno, Trzciniec, Broczyno, Czaplinek, Machiny i Łazice. W toku tego postępowania, burmistrz sporządził analizę zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W opracowanym dokumencie z marca 2008 r.<sup>86</sup>, wymaganym przepisami art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzono, że tereny potencjalnego lokalizowania elektrowni wiatrowych, objęte planowaną zmianą MPZP, zostały wskazane w uchwale nr XVI/142/07 Rady Miejskiej o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium. W toku kontroli NIK stwierdzono, że treść tej uchwały nie zawierała takich zapisów, zatem Rada Miejska podejmując uchwałę nr XXIII/203/08 z dnia 18 kwietnia 2008 r. o przystąpieniu do sporządzenia MPZP opierała się o nierzetelny dokument.

<sup>86</sup> „Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu gospodarowania przestrzennego i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Czaplinek”, marzec 2008 r., podpisana przez byłą burmistrz Czaplinka

Następnie podczas uchwalania MPZP dla terenów potencjalnego lokalizowania elektrowni wiatrowych (uchwała Rady Miejskiej nr XLV/381/09 z dnia 17 października 2009 r.) b. burmistrz Czaplinka – w trakcie sesji – uwzględniła w projekcie MPZP uwagi zgłoszone przez radnych. Ww. uchwała przyjęta została bez ponowienia czynności przewidzianych w art. 17 ustawy o planowaniu. Czynności te – zgodnie z art. 19 ustawy ww. ustawy – ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Konieczność ponowienia tych czynności była uzasadniona wprowadzonymi zmianami. Początkowo na cele nierolnicze przeznaczono grunty rolne klasy R III o łącznej powierzchni 1,8 ha, po zmianie – przeznaczono grunty rolne o łącznej powierzchni 47,32 ha, w tym m.in. klasy R III – 0,25 ha, R IV – 4,18 ha, RV – 28,09 ha, R VI – 13,16 ha.

#### ■ S/12/008 Działalność gminy Jarczów w zakresie lokalizacji i wdrażania planowanej budowy zespołu elektrowni wiatrowych

*Okres objęty kontrolą: lata 2010–2012, data publikacji: 22 luty 2013 r.*

Gmina Jarczów nielegalnie przeniosła na firmę Elektrownia Wiatrowa Kresy I Sp. z o.o. w Warszawie (dalej: „Inwestor”), finansowanie kosztów opracowania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jarczów oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jarczów dla realizacji farm wiatrowych na terenie sołectwa: Nowy Przeorsk, Przewłoka, Nedeżów, Sowiniec, Gródek Kolonia, Wierszczyca, Gródek, Łubcze, a następnie przyjęła od Inwestora darowiznę w postaci gotowych projektów ww. aktów planistycznych. Było to niezgodne odpowiednio z art. 13 ust. 1 i art. 21 ustawy o planowaniu.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niezgodne z prawem (art. 13 ust. 1 i art. 21 ustawy o planowaniu), mimo że dobrowolne (na mocy porozumienia z 16 marca 2010 r.), uzgodnienie przeniesienia z gminy na Inwestora finansowania kosztów sporządzenia dokumentów planistycznych i w konsekwencji tego porozumienia przyjęcie od Inwestora darowizny w postaci gotowych projektów aktów planistycznych, których wartość wyceniono łącznie na kwotę 123.957,38 zł, z tego: zmiana Studium – 60.778,69 zł, plan miejscowy – 63.178,69 zł.

NIK zwraca uwagę na nieuzasadnioną zwłokę wójta gminy w pisemnym zawiadomieniu Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie o podjęciu w dniu 25 lutego 2010 r. przez Radę Gminy Jarczów uchwał nr: XXXI/170/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium (obowiązek wynikający z art. 11 pkt 2 ustawy o planowaniu), XXXI/171/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu miejscowego (art. 17 pkt 2 upzp). Obowiązek ten wykonał dopiero 19 stycznia 2011 r., tj. blisko po 11 miesiącach od dnia podjęcia tych uchwał.

#### ■ S/13/011 Prowadzenie postępowania w sprawie zmiany MPZP Gminy Mełgiew w latach 2010–2013

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niewykonaniu, przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, analizy stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium, nieprzygotowaniu materiałów geodezyjnych i nierzetelnym ustaleniu zakresu prac planistycznych, wymaganych w art. 14 ust. 5 upzp;
- skróceniu do jednego dnia terminu ogłoszenia w prasie o wyłożeniu projektu zmiany planu miejscowego do publicznego wglądu, co było niezgodne z art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu;

- niewystąpieniu, przed wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu, o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, czym naruszono art. 17 pkt 6 c ustawy o planowaniu;
- rozbieżnościach pomiędzy częścią graficzną a częścią tekstową w projektach zmian planu miejscowego wyłożonych do publicznego wglądu od dnia 17 stycznia 2013 r. (II wyłożenie) i od dnia 25 maja 2013 r. (III wyłożenie), co było niezgodne z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### ■ S/14/002 Działalność organów gminy Wysokie w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych

*Okres objęty kontrolą: lata 2012–2014, data publikacji: 28 kwiecień 2014 r.*

##### Ustalenia

1. Wójt gminy nie prowadził rejestru miejscowych planów oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, co naruszało art. 31 ust. 1 upzp. Według wyjaśnień wójta gminy taki rejestr nie był prowadzony z uwagi na niewielką ilość zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. Inspektor ds. planowania i zagospodarowania przestrzennego i inwestycji wyjaśnił, że nie prowadził rejestru przez przeoczenie.
2. W rejestrze pism przychodzących do UG Wysokie prowadzonym w formie elektronicznej nie zarejestrowano pism dotyczących uzgodnień i opinii odnośnie projektu zmian w Studium. Nie zarejestrowano uzgodnienia z Zarządem Województwa Lubelskiego z dnia 18 stycznia 2011 r. (pismo BPP.L.AG.MK.0612/6/11 z dnia 24 stycznia 2011 r.) oraz opinii PGE Dystrybucja S.A. Oddział Zamość (pismo 473/TR/DC/2011 z dnia 13 stycznia 2011 r.).

#### ■ K/14/006/LLO Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

##### Urząd Miasta Zgierza

Konsekwencją braku aktualnego Studium jest przede wszystkim brak nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Od czasu zakończenia poprzedniej kontroli nie uchwalono żadnego planu miejscowego. Co więcej, prace nad większością z nich zostały w ogóle wstrzymane, aby – jak to podano w dokumencie pn. Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy miasto Zgierz z października 2014 r. – nie było konieczności ich zmian na skutek zmiany Studium. Od czasu zakończenia poprzedniej kontroli nie uchwalono żadnego planu miejscowego. Prace nad większością z nich zostały w ogóle wstrzymane, aby – jak to podano w dokumencie pn. „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy miasto Zgierz” z października 2014 r. – nie było konieczności ich zmian na skutek zmiany Studium. NIK wskazuje, że brak podstawowego dokumentu planistycznego miasta (aktualnego Studium) oraz nieuchwalanie planów miejscowych równoznaczne jest z nierealizowaniem przez miasto podstawowych ustawowych zadań własnych.

#### ■ P/14/030 Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych

Celem kontroli było dokonanie oceny działań organów samorządu terytorialnego w zakresie zachowania ładu przestrzennego, poprzez określenie odpowiedniego sposobu zagospodarowania



terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy oraz zgodności wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z postanowieniami ww. dokumentów.

#### Urząd Miejski w Sosnowcu

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu Miejskiego w Sosnowcu w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. Braku realizacji założeń wynikających z „Wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca”, poprzez nieprzystąpienie do sporządzenia 11 MPZP planowanych do wykonania w latach 2011/2012. W „Wieloletnim programie...”, przyjętym Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 382 z dnia 20 marca 2008 r. zaplanowano przystąpienie do sporządzenia 23 MPZP, w tym 12 MPZP o łącznej powierzchni 633 ha w latach 2009/2010 oraz 11 MPZP dla powierzchni 587 ha na lata 2011/2012. Do dnia 15 marca 2014 r. nie przystąpiono do sporządzenia 21 z planowanych MPZP.

#### Urząd Miasta Chełma

Stwierdzono, że w zakresie oceny aktualności MPZP w analizie dotyczącej lat 2002–2006, planem objęto cały obszar miasta oraz ustalono, że plan ten sporządzono o dużym stopniu ogólności. Według tego dokumentu MPZP sporządzony w trybie przepisów poprzedniej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. nie spełniał wymogów obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu przestrzennym, ze względu na brak: linii zabudowy określonych na rysunku planu; obiektów kwalifikowanych jako dobra kultury współczesnej; ustaleń dla terenów osuwiskowych; ustaleń dla przestrzeni publicznej; wrysu ze Studium; opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.

#### Urząd Miasta w Poznaniu

Stwierdzono, że rada w uchwale z 6 lipca 2010 r. wskazała na niezgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *przebiegu magistrali wodociągowej wody surowej od granic miasta z wsią Czapury gm. Mosina do Stacji Uzdatniania Wody przy ul. Dolna Wilda* z art. 15 i 16 ustawy o planowaniu. Rada stwierdziła konieczność sukcesywnego przystępowania do sporządzania kolejnych planów, które swoim zasięgiem obejmą obszar ww. planu. W związku z powyższym, uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla obszaru *Rejon Marlewa-Zakole Warty* w Poznaniu<sup>87</sup> oraz dla terenów położonych przy ul. Starołęckiej obok strumienia Czapnica w Poznaniu<sup>88</sup>. Niemniej jednak, z przedłożonego w trakcie kontroli NIK projektu analizy oceny aktualności planów miejscowych sporządzonej przez MPU w 2014 r. wynika, że nadal nie zostały objęte uchwałami o przystąpieniu do sporządzania nowych planów miejscowych niektóre fragmenty terenu objętego planem zagospodarowania przestrzennego „przebiegu magistrali wodociągowej wody surowej od granic miasta z wsią Czapury gm. Mosina do Stacji Uzdatniania Wody przy ul. Dolna Wilda”.

<sup>87</sup> Uchwała RMP Nr LXXX/1204/V/2010 z dnia 9.11.2010 r.

<sup>88</sup> Uchwała RMP Nr XXVII/352/VI/2012 z dnia 28.02.2012 r.

### Urząd Miasta w Mysłowicach

1. Zauważono, że spośród 12 MPZP sporządzonych dla 42 obszarów, dwa plany (obejmujące 17 ha), uchwalone w 2008 r., zostały sporządzone na podstawie przepisów ustawy o planowaniu, a pozostałe plany, obejmujące 1589 ha, zostały sporządzone przed 2003 r.<sup>89</sup> Mimo podjęcia w latach 2006–2009 uchwał (13) o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych, w 2008 r. uchwalono przyjęcie jedynie dwóch planów miejscowych. Prace planistyczne nad pozostałymi planami zostały wstrzymane do czasu sporządzenia aktualizacji Studium. Ponadto, w badanych MPZP nie określono konkretnych zadań inwestycyjnych, natomiast dopuszczono bądź zabroniono lokowania określonych w tych planach obiektów, obszarów zieleni chronionej, stref bezpieczeństwa, dróg dojazdowych itp.
2. Stwierdzono, że obszar gminy nie objęty MPZP wynosi 4862 ha (73% ogólnej powierzchni gminy Mysłowice), w tym tereny leśne wynoszą 1841,8 ha (27,8% powierzchni gminy), tereny zieleni i wód stojących 355,3 ha (5,3% powierzchni gminy), tereny komunikacji 722,8 ha (11,0% powierzchni gminy) – razem 2919,9 ha. W 2013 r. Rada Miasta Mysłowice podjęła sześć uchwał dotyczących zmian w MPZP obejmujących łączną powierzchnię 44,34 ha. Powodem tych zmian było dostosowanie planów do bieżącego stanu nieruchomości, którymi dysponowała gmina Mysłowice tj. zmiany granic terenu zamkniętego – kolejowego, którego część przejęła gmina oraz realizacja wniosków – zmiana przeznaczenia terenu np. z Zieleni na Usługi i Produkcję i Mieszkalnictwo Niskie, Mieszkalnictwo i Usługi na Mieszkalnictwo Wielorodzinne. Mimo podjęcia w latach 2006–2009 uchwał (13) o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych, w 2008 r. uchwalono przyjęcie dwóch planów miejscowych. Prace planistyczne nad pozostałymi planami zostały wstrzymane do czasu sporządzenia aktualizacji Studium.

### Urząd m.st. Warszawy

Naruszenie przepisów określonych art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu, z ustaleniami Studium m.st. Warszawy, sporządzenie projektu MPZP obszaru Stare Włochy, w rejonie ul. Mikołajska – część II, w obszarze oznaczonym symbolem przeznaczenia 12.2 MN–W, w części dotyczącej wskaźników urbanistycznych dla terenu 12.2b U: minimalny udział powierzchni biologicznej czynnej, wysokość zabudowy, intensywność zabudowy brutto. Zgodnie z ww. przepisem, ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

#### R/14/006 Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w gminie Rewal

W okresie objętym kontrolą w gminie obowiązywało 27 miejscowych planów obejmujących 1.215 ha (12,15 km<sup>2</sup>), tj. 29,5% powierzchni gminy, z których 14 dotyczyło terenów położonych w obrębie pasa nadbrzeżnego. Urząd nie posiadał danych dotyczących powierzchni pasa nadbrzeżnego położonego na terenie gminy.

#### 3 Decyzje o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – ustalenia opisane w Informacjach o wynikach kontroli

#### P/10/110 Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego

W 32 gminach, z powodu niskiego stopnia pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wydano łącznie 19.587 decyzji o warunkach zabudowy

<sup>89</sup> Tzn. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.).

i zagospodarowania terenu, w tym 2.830 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 16.757 decyzji o warunkach zabudowy, obejmujących powierzchnię 9,1 tys. ha, tj. 2,9% obszaru kontrolowanych gmin. Stwierdzono nieprawidłowości w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, m.in.:

- w 19 gminach decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego rejestrowano niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- w 4 gminach w postępowaniach administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, nie przestrzegano terminów określonych art. 35 § 3 Kpa;
- w 3 gminach, wbrew art. 62 ust. 1 ustawy, nie podjęto zawieszonych postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy, pomimo że od dnia złożenia wniosków w tych sprawach upłynęło ponad 12 miesięcy.

W 28 gminach, spośród 32 skontrolowanych wobec braku MPZP kształtowanie przestrzeni nastąpiło w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W badanym okresie w ww. gminach wydano łącznie 18.587 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym 2.830 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy wyniosła 16.757, które objęły powierzchnię 9,1 tys. ha. Powierzchnia objęta tymi decyzjami była o 1,7 tys. ha większa od powierzchni objętej mpzp, uchwalonymi w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r., wynoszącej 7,5 tys. ha.

Na przykład:

- W **Gminie Santok** 1,9% obszaru objęto mpzp, a ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, gmina realizowała przez wydanie: 110 decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (poprzedzonych 116 wnioskami inwestorów), głównie dotyczących inwestycji liniowych, budowy linii energetycznych (38 decyzji), budowy gazociągów, wodociągów i kanalizacji (po 19 decyzji). Do końca czerwca 2010 r. zrealizowano ponad połowę inwestycji celu publicznego; 543 decyzje o warunkach zabudowy obejmujące 293,1 ha, na podstawie 564 wniosków inwestorów dotyczących przede wszystkim zabudowy mieszkaniowej (206 wniosków) oraz zmiany decyzji o warunkach zabudowy (129). Starosta gorzowski, na podstawie ww. decyzji, wydał 259 decyzji o pozwoleniu na budowę.
- **Gmina Puck** posiadała 49 obowiązkujących mpzp, obejmujących obszar 1941,8 ha, co stanowiło 8,2% powierzchni gminy. Wójt wydał łącznie 222 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 1.390 decyzji o warunkach zabudowy na obszary nie objęte mpzp.
- W **Gminie Dobra** brak mpzp dla 90% obszaru spowodowało, że lokalizację inwestycji ustalono na podstawie 145 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 1.461 decyzji o warunkach zabudowy obejmując obszar 261,2 ha, tj. 2,4% powierzchni gminy.

W okresie objętym kontrolą największą liczbę decyzji o warunkach zabudowy, tj. 1.461 wydano w gminie Dobra, a najmniejszą w gminie Sopot, tj. 44.

Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, które polegały na:

- ewidencjonowaniu decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>90</sup> – w 19 gminach, na przykład:

<sup>90</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

- W **Gminie Lębork** rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz rejestry decyzji o warunkach zabudowy prowadzono w skoroszytach na kartkach o nieponumerowanych stronach, a w części opisowej rejestrów nie zachowano chronologii czasowej. Ponadto tabele opisowe rejestrów wydanych decyzji nie zawierały kolumny „Streszczenie ustaleń decyzji”, co stanowiło naruszenie przepisów 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 publicznego.
- nieprzestrzeganiu terminów określonych w Kpa przy wydawaniu decyzji, w 4 gminach (Bartoszyce, Nowa Sól, Zgierz, Żary), na przykład:
  - W **Gminie Bartoszyce** na 14 wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w 13 przypadkach (93%) decyzje wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosków, bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki (wynosiła ona od 8 do 44 dni) oraz o nowym terminie załatwienia sprawy. Było to niezgodne odpowiednio z art. 35 §3 oraz art. 36 § 1 Kpa.
- niepodjęciu zawieszono w 2008 r. postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego – w gminie Czerwonak. Stanowiło to naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy;
- niepodjęciu zawieszonych postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, podczas gdy od dnia złożenia wniosków w tych sprawach upłynęło ponad 12 miesięcy. Stanowiło to naruszenie art. 62 ust. 1 ustawy – 3 w gminach (Czerwonak, Kołobrzeg, Kobylanka), na przykład:
  - W **Gminie Kobylanka**, nie podjęto 5 z 7 zawieszonych postępowań administracyjnych i nie wydano decyzji o warunkach zabudowy, pomimo że od zawieszenia postępowania administracyjnego upłynęło 12 miesięcy.
- nieprzekazywaniu przez organ gminy marszałkowi województwa wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Było to niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy (w 4 gminach: Czerwonak, Nowa Sól, Gubin, Zgierz), na przykład:
  - W **Gminie Zgierz** marszałkowi województwa przekazano jedynie 7 kopii z 46 decyzji ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego.

Z informacji uzyskanej na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK z 92 gmin wynika, że w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r. wydano 63.670 decyzji o warunkach zabudowy oraz 11.784 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W 5 gminach wydawano decyzje o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę dotyczące nieruchomości położonych na obszarach zagrożonych powodzią. Na przykład:

- W **Gminie Nowa Sól** w trakcie kontroli stwierdzono, że w latach 2007, 2008, 2009 wydano 30 decyzji o warunkach zabudowy na terenach położonych nad rzeką Odrą, tj. w miejscowościach Kielcz, Stara Wieś, Przyborów, Stany, dotyczące działek położonych na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Starosta nowosolski wydał 21 decyzji o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych, ponieważ w decyzjach o warunkach zabudowy, wydanych przez organ gminy, nie było zapisów, które mogłyby stanowić podstawę odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.
- W **Gminie Płock** w latach 2007–2010 (I półrocze) wydano łącznie 71 decyzji o warunkach zabudowy i 20 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zalewowych. W wyniku badania 14 z 71 (20%) postępowań i 4 z 20 (25%) postępowań dotyczących inwestycji celu publicznego ustalono, że w zbadanych przypadkach uzyskano pozytywną opinię z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Płocku, w związku z art. 79 ust. 2 i art. 84 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne.
- W **Gminie Tychy** wydano 1 decyzję o pozwoleniu na budowę w odległości mniejszej niż 50 m od rzeki Gostynki. Wydane pozwolenia na budowę, wymagały uzgodnień wynikających z przepisów szczególnych tj. decyzji Dyrektora Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach, działającego z upoważnienia Marszałka Województwa Śląskiego, który decyzją zwolnił z zakazu wykonania robót budowlanych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wałów przeciwpowodziowych rzeki Gostynki z zastrzeżeniem warunków m.in. „organ wydający oraz administrator wałów przeciwpowodziowych nie będą ponosić odpowiedzialności za straty związane z podwyższonym stanem wód w rzece i wydano decyzję o pozwoleniu na budowę.

**S/09/005 Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim**

Negatywnie pod względem legalności oceniono wydanie przez starostę tomaszowskiego decyzji o pozwoleniu na budowę wybranych obiektów budowlanych. W latach 2008–2009 (do 30 listopada) na 406 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (stanowiących podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku braku planu miejscowego), 275 decyzji (68%) wydano z przekroczeniem – określonego w art. 35 § 3 Kpa – terminu dwumiesięcznego.

Na długotrwałość postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy wpływało m.in. nieprzestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o planowaniu, skutkujące niekiedy niezasadną odmową wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Ustalenie w dniu 12 stycznia 2009 r. przez zastępcę prezydenta miasta warunków zabudowy dla kompleksu handlowo-usługowego przy ul. Barlickiego w Tomaszowie Mazowieckim. nastąpiło po dwukrotnym stwierdzeniu nieważności przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim poprzedniej decyzji w tej sprawie, co w ocenie NIK, należy uznać za przejaw lekceważenia obowiązującego prawa.

Decyzja o warunkach zabudowy dla dwóch budynków wielorodzinnych przy ul. Nowowiejskiej w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 4 grudnia 2008 r., została wydana przez organ wykonawczy miasta (Naczelnika WRPiGN, działającego z upoważnienia prezydenta miasta) niezgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu.

Również zatwierdzony w dniu 23 kwietnia 2009 r. przez byłego Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa (działającego z upoważnienia Starosty Tomaszowskiego) projekt budowlany powyższych budynków nie spełniał – wbrew art. 34 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – wymagań określonych w obowiązującej w czasie wydania pozwolenia na budowę, decyzji o warunkach zabudowy.

W ocenie NIK, okoliczności wydania decyzji o warunkach zabudowy dla wymienionych wyżej budynków mieszkalnych wskazują na możliwość występowania w tym zakresie zjawisk o charakterze korupcyjnym

W toku ustalania warunków zabudowy dla handlowych obiektów wielkopowierzchniowych oraz jednorodzinnych budynków mieszkalnych organ wykonawczy miasta nie zawsze przestrzegał zasady równego traktowania inwestorów wobec prawa, co jest sprzeczne z – wynikającym z art. 8 Kpa – wymogiem praworządności i sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw przez organy administracji publicznej.

Wydanie pozwoleń na budowę stacji gazowej przy ul. Krańcowej w Tomaszowie Mazowieckim (decyzja z 13 lipca 2006 r.) oraz pawilonu handlowego przy ul. Mościckiego (decyzja z 20 września 2006 r.) nastąpiło z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego i Kpa. Decyzje te wydał, działając z upoważnienia Starosty Tomaszowskiego, Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa. Prowadzone przez Urząd rejestry lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy nie były zgodne z obowiązującymi wzorami.)

**S/11/003 Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem legalności i rzetelności, działalność prezydenta miasta Łodzi w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi. Na powyższą ocenę wpłynęły przede wszystkim przewlekłość i naruszanie prawa



w toku postępowań o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdzone przypadki nieprzejrzystości i dowolności przy podejmowaniu w tym zakresie decyzji mogły sprzyjać powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

Nieprzestrzeganie przepisów ustawy o planowaniu, Kpa i rozporządzenia Ministra Infrastruktury stwierdzono we wszystkich 19 poddanych szczegółowej kontroli postępowaniach w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Kontrolujący wskazali w szczególności na brak części tekstowej lub graficznej analiz urbanistycznych (w 9 postępowaniach), niewyznaczenie granic obszaru analizowanego (4 sprawy), a także sporządzanie części graficznych tych analiz na kopiach map niespełniających wymagań określonych w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu (w 8 postępowaniach). W 5 badanych postępowaniach stwierdzono nieprzestrzeganie obowiązku określonego w art. 64 § 2 Kpa wzywania wnioskodawców do uzupełnienia wniosków o dokumenty wymagane na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu lub dokonywano takich wezwań dopiero po upływie wielu miesięcy. Powyższe naruszenia prawa występowały w kolejnych postępowaniach, nawet pomimo wcześniejszych prawomocnych wyroków WSA w Łodzi, wskazujących na ustalanie warunków zabudowy w sposób dowolny, wbrew wymogom określonym w art. 61 ust 1–5 ustawy o planowaniu.

Prowadzony przez urząd rejestr decyzji o warunkach zabudowy nie był zgodny z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestru decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

#### ■ P/11/108 Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego

Działania gmin w sferze planowania przestrzennego były niewystarczające dla zapewnienia efektywnego oraz racjonalnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w celu rozwoju budownictwa mieszkaniowego:

- w 28 gminach podstawowym instrumentem zagospodarowywania przestrzeni były indywidualne decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W badanym okresie w tych gminach wydano łącznie 7.165 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla budownictwa mieszkaniowego i 7.895 decyzji o pozwoleniu na budowę dla budownictwa mieszkaniowego. Największą liczbę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. 1.818 wydano w gminie Radom, a najmniejszą w gminach Tczew i Wyszaków, tj. po 2 decyzje, ponieważ 99% powierzchni tych gmin objęto MPZP.

W 6 gminach (Jarocin, Kościerzyna, Otwock, Ozorków, Szamotuły, Wałcz) największą liczbę decyzji o pozwoleniu na budowę (ponad 61%) stanowiły decyzje wydane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na przykład:

- W **Gminie Jarocin** na 281 decyzji o pozwoleniu na budowę, 254 decyzje, tj. 90% zostało wydanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- W **Gminie Otwock** na 305 decyzji o pozwoleniu na budowę, 187 decyzji, tj. 61% zostało wydanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- W **Gminie Ozorków** na 113 decyzji o pozwoleniu na budowę, wszystkie decyzje, tj. 100% zostało wydanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
- W 5 **gminach (Będzin, Lubin, Stargard Szczeciński, Śrem i Żory)** wydawano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego dla terenów o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych, tj. Na terenach górniczych (41 decyzji), na terenach zagrożonych powodzią (20 decyzji) i na terenach ochrony przyrody (38 decyzji). W decyzjach informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach związanych z realizacją inwestycji na tych terenach.

Ponadto ustalono, że w okresie objętym kontrolą, na terenie 3 gmin (Stargard Szczeciński, Śrem i Żory) wydano łącznie 70 decyzji o pozwoleniu na budowę dla terenów o ograniczonych możliwościach inwestycyjnych, tj. 30 decyzji w gminie Żory, 3 decyzje w gminie Stargard Szczeciński oraz 37 decyzji w gminie Śrem. Spośród 70 decyzji o pozwoleniu na budowę: 30 decyzji dotyczyło realizacji inwestycji na terenach górniczych, 14 decyzji dotyczyło realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, a 26 decyzji dotyczyło realizacji inwestycji na terenach ochrony przyrody.

#### **P/11/111 Realizacja zadań ustawowych w parkach krajobrazowych**

Kontrola wykazała, że brak było możliwości skutecznego egzekwowania ochrony parków krajobrazowych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla obszarów nieobjętych MPZP, nawet w sytuacji gdy park posiadał aktualny plan ochrony. Ujawniono też przypadki uchylania przez GDOŚ postanowień niektórych rdoś odmawiających uzgodnienia planowanych inwestycji, na terenie parku krajobrazowego, jako niezgodnych między innymi z zapisami obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zdaniem GDOŚ, pomimo że dany teren znajduje się w granicach obszaru objętego ograniczeniami zawartymi w Studium, dopuszczalne było wydanie decyzji o warunkach zabudowy sprzecznej z ustaleniami tego Studium. W ocenie NIK, działania takie było niezgodne z ustawowo określoną, w art. 3 pkt 1 uoop i art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 ustawy o planowaniu, rolą Studium w ochronie przyrody i krajobrazu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r. Sygn. II OSK 1250/08 zaprezentował pogląd odmienny od stanowiska GDOŚ i stwierdził, że chociaż stosownie do art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego i nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji o warunkach zabudowy, jednak powyższa regulacja nie oznacza, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych Studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami. W uzasadnieniu do niniejszego wyroku NSA zauważył, iż z treści Studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w MPZP oraz w decyzjach o warunkach zabudowy, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami. Inaczej, zdaniem NSA, powodowałoby to sytuację, w której określony zapis Studium musiałby być uwzględniony w uchwalonym dla danego terenu MPZP, natomiast wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy mogłaby być z tym zapisem Studium całkowicie sprzeczna. Taka wykładnia, zdaniem NSA, byłaby nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z Konstytucją.

W ocenie NIK, przyjęcie i stosowanie stanowiska, iż decyzje o warunkach zabudowy mogą być sprzeczne z ustaleniami studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, nie służy ochronie przyrody w parkach krajobrazowych. Dotyczy to spornych inwestycji, planowanych do realizacji na terenach tych parków gdzie nie ma MPZP. Inwestorzy zadowoleni z takich rozstrzygnięć z pewnością nie będą ich kwestionować i zaskarżać do sądów administracyjnych.

### P/12/147 Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych

#### Urząd Miasta Lublin

NIK stwierdza, że w 3 sprawach decyzje ustalające opłatę planistyczną, wydane po uchyleniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie (SKO) pierwszych decyzji w postępowaniu i po ponownym rozpatrzeniu sprawy, były wydane po upływie blisko jednego roku od sporządzenia przez rzeczoznawcę majątkowego drugiego, w danym postępowaniu, operatu szacunkowego, co naruszało art. 35 § 3 Kpa.

### P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

W trzech miastach (Łódź, Tomaszów Mazowiecki i Zgierz) wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nastąpiło z naruszeniem art. 50 ust. 4 i art. 53 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu. Ustalono, że w obiegu prawnym znalazły się projekty decyzji niepodpisane przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów (Zgierz), decyzje wydano pomimo braku analiz warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu (Zgierz) oraz nie powiadamiano stron w drodze obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie (Łódź, Tomaszów Mazowiecki). Wymienione nieprawidłowości stwierdzono w 29 postępowaniach spośród 86 kontrolowanych (34%).

W pojedynczych przypadkach decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydano z niewielkim przekroczeniem 65-dniowego terminu, skutkującego – na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu – wymierzeniem kary pieniężnej za każdy dzień zwłoki (Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Piotrków Trybunalski i Radomsko). Uchybienia w tym zakresie stwierdzono w 0,9% prowadzonych spraw.

We wszystkich miastach nie przestrzegano 2-miesięcznego terminu wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 35 § 3 w związku z art. 35 § 5 Kpa. Utrudnienia z tego tytułu napotkało 724 inwestorów (42,7% spośród kontrolowanych 1.695 postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, będącej – w przypadku braku planu miejscowego – jednym z podstawowych dokumentów wymaganych przy uzyskaniu pozwolenia na budowę). Najwyższy odsetek decyzji wydanych po upływie 2-miesięcznego terminu stwierdzono w Tomaszowie Mazowieckim (72,6%), Łodzi (69,4%) i Radomsku (57%). W Łodzi powyżej pół roku załatwiano 39 ze 170 kontrolowanych spraw (maksymalny czas załatwienia sprawy wyniósł 866 dni), a w Tomaszowie Mazowieckim 8 z 62. Szczególnym przypadkiem nierzetelnego działania organu wykonawczego miasta było prowadzenie od 2006 r. postępowania o ustalenie warunków zabudowy dla osiedla mieszkaniowego przy ul. Szczecińskiej w Łodzi. Jedną z przyczyn tego stanu były – według uzasadnienia wyroku NSA z 15 listopada 2012 r. – ewidentne zaniedbania przy wyznaczaniu obszaru analizowanego oraz niewykonanie zaleceń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 lutego 2011 r. W pięciu miastach (z wyjątkiem Bełchatowa) przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy nie przestrzegano przepisów Kpa i ustawy o planowaniu:

- w 72% badanych spraw inwestorów nie powiadamiano na piśmie o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy lub powiadamiano z opóźnieniem sięgającym nawet ponad 700 dni. Stanowiło to naruszenie art. 36 § 1 Kpa;

- w 19% kontrolowanych postępowań nie wezwano inwestorów do uzupełnienia wniosków, czym naruszono przepis art. 64 § 2 Kpa;
- z przekroczeniem terminu określonego w art. 62 ust. 1 upzp podjęto 41% postępowań zawieszonych z uwagi na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego, w 3% spraw projekty decyzji nie zostały podpisane przez uprawnione osoby.

W trzech miastach (Tomaszów Mazowiecki, Zgierz i Radomsko) rejestry wydanych decyzji o warunkach zabudowy prowadzono niezgodnie z obowiązującym wzorem, a w jednym przypadku (Zgierz) dokonywano w nich niedopuszczalnych poprawek.

#### P/13/077 Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

Brak pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego całej powierzchni gminy powoduje konieczność wydawania przez gminę decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, co znacznie wydłuża proces przygotowawczy inwestycji.

W 5<sup>91</sup> spośród 24 (tj. 21%) skontrolowanych urzędów miast i gmin nie zawarto w treści wydawanych decyzji o warunkach zabudowy informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji. Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Bielsko-Biała** wydano jedną decyzję o warunkach zabudowy, na 20 zbadanych, w której nie zawarto informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej budowy domu mieszkalnego, a w szczególności przy wydaniu powyższej decyzji nie uwzględniono opinii, z której wynikało, że przedmiotowa działka oraz część projektowanej drogi dojazdowej znajdowała się w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią, a budynek położony jest w terenie zalewu o prawdopodobieństwie przewyższenia  $p=3.33\%$  (co 30 lat). Z opinii tej wynikało również, że „najskuteczniejszym i najbardziej właściwym sposobem uniknięcia szkód na obszarach narażonych na zagrożenie powodzią (...) jest maksymalne ograniczenie ich zainwestowania, a w szczególności wykluczenie spod zabudowy kubaturowej”, natomiast wojewoda śląski, we wniosku do projektu planu miejscowego obejmującego powyższą działkę postulował o wyłączenie z zainwestowania dolin potoków i o zakaz zabudowy.
- Ustalono również, że w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego na terenie zagrożonym powodzią (rozbudowa stacji odwadniania osadu na terenie oczyszczalni ścieków w Komorowicach przy ul. Bestwińskiej) oraz w 9 decyzjach o warunkach zabudowy dla istniejących rozbudowywanych, przebudowywanych obiektów lub dla obiektów, dla których zmieniano sposób użytkowania, zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią nie zawarto informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji, pochodzącym od przepływających obok cieków wodnych.
- W latach 2010–2012 **Burmistrz Miasta Połaniec** wydał ogółem 69 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, spośród których trzy dotyczyły ustalenia warunków zabudowy dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenie zagrożonym wystąpieniem powodzi oraz jedna dotyczyła ustalenia warunków zabudowy miejsc postojowych dla samochodów osobowych na terenie zagrożonym powodzią. (Łączna powierzchnia działek, w odniesieniu, do których wydano ww. cztery decyzje o warunkach zabudowy wynosiła 0,5206 ha). Wydane decyzje o warunkach zabudowy nie zawierały zapisów o lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią, za wyjątkiem jednej decyzji (nr 9/2012 z 6 czerwca 2012 r.), w której podano, że inwestycja zlokalizowana jest na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.
- W 17 na 39 zbadanych decyzji o warunkach zabudowy wydanych w **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** nie zawarto informacji, iż ustalone warunki zabudowy dotyczą terenów objętych powodzią. Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości, jako przyczynę podał, że informacja o tym, że teren inwestycji leży w obszarze dotkniętym przez katastrofalną powódź w 1997 r. lub 2010 r., pojawiła się w decyzjach po powodzi w 2010 r. Zapis taki wprowadzano przede wszystkim na tych obszarach, które były najbardziej zalane w trakcie powodzi w 1997 r. i 2010 r. W decyzjach, które dotyczyły obszarów dotkniętych powodzią o niższym poziomie zalania – informacji takiej nie było, choć w Studium zagospodarowania są to obszary oznaczone, jako granice zasięgu katastrofalnej powodzi w 1997 r. bez stopniowania poziomu tej powodzi.

<sup>91</sup> Nowy Sącz, Sandomierz, Bielsko-Biała, Połaniec, Jelcz-Laskowice.



Zdaniem NIK, zamieszczanie w decyzjach o warunkach zabudowy zapisów dotyczących lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią może być dla inwestorów źródłem informacji o celowości realizacji inwestycji, a w konsekwencji spowoduje większą rozważę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia kosztów usuwania skutków powodzi.

### Opiniowanie wydawanych decyzji

W dwóch spośród 24 skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono przypadki wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pomimo niedokonania uzgodnień z właściwymi organami, co było niezgodne z art. 53 ust 4 ustawy o planowaniu. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** w dwóch sprawach na 11 zbadanych decyzji ustalających warunki zabudowy Urząd nie wystąpił do Dyrektora RZGW o opinię w sytuacji, gdy inwestycje miały być realizowane na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. W analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu ww. planowanych inwestycji pod pozycją „Stwierdzenie zgodności decyzji z przepisami odrębnymi” podano „Zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi”. W przedmiotowej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku w decyzji z dnia 14 lipca 2010 r. zwróciło uwagę, że w sytuacji, gdy teren objęty inwestycją należy do zagrożonego powodzią – analiza powinna odnosić się do ustawy – Prawo wodne. W dokumentacji spraw nie było informacji w zakresie przeprowadzenia analizy ustawy – Prawo wodne. Obowiązek sporządzenia analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z odrębnych przepisów wynika z art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu. Zgodnie z § 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<sup>92</sup> w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1–5 ustawy o planowaniu. Jednym z tych warunków jest zgodność decyzji z przepisami odrębnymi m.in. ustawy – Prawo wodne.
- W **Urzędzie Miasta Nowy Sącz** wydano cztery, na 28 zbadanych, decyzje o warunkach zabudowy, które pomimo takiego obowiązku, nie zostały uzgodnione z Dyrektorem RZGW. Jako przyczynę niewykonanie tych obowiązków Prezydent Miasta podał m.in. wykorzystanie do wydania decyzji uzgodnień dotyczących innego (wcześniejszego) projektu decyzji lokalizacyjnej ustalającej warunki zabudowy na tym samym terenie, co inwestycja objęta przedmiotową decyzją.

### Terminowość wydawania decyzji

W 4 spośród 24 (tj. 17%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono niedotrzymywanie terminów załatwienia spraw, niepowiadamianie stron o przekroczeniu terminu, niepodawanie przyczyn zwłoki oraz niewskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 35 i art. 36 Kpa. Przekroczenia terminów załatwienia spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych sięgały nawet 200 dni. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Włocławek** na 17 analizowanych decyzji 13 (76,5%) zostało wydanych z przekroczeniem terminów, tj. po upływie 3 do 7 m–cy od dnia wpływu wniosku do Urzędu. Do okresów postępowania nie doliczono czasu poświęconego na zawieszenie postępowania administracyjnego, uwzględniono natomiast okres na uzgodnienie projektów ww. decyzji przez inne organy, który zgodnie z art. 53 ust 5 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane. Okres uzgodnień nie miał wpływu na przekroczenie terminów.
- W **Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** nie przestrzegano terminów Kpa i ustawy o planowaniu przy wydaniu jednej z 8 objętych badaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (tj. 12,5%). Decyzja ta została wydana 88 dni od daty złożenia wniosku a w myśl art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu organ powinien w ciągu 65 dni wydać decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto przy wydawaniu objętych badaniem decyzji o warunkach

<sup>92</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1588.



zabudowy w 28 przypadkach (na 33 badanych, tj. 85%) nie przestrzegano terminów określonych w Kpa, gdyż decyzje te wydano po upływie miesiąca od daty złożenia wniosków, we wszystkich ww. sprawach – bez powiadomienia stron o przyczynach zwłoki. Działanie to było niezgodne z art. 35 i art. 36 Kpa, w świetle, których organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a o każdym przypadku niezakończonym w terminie określonym w art. 35 organ jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Wyjaśniając przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości Prezydent Miasta podał, m.in., że do powyższych terminów nie wliczano terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, w tym terminów potrzebnych na uzgodnienia. Dodał, że inwestorów wzywano telefonicznie do uzupełnienia złożonych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a pracowników poinstruowano, aby informowali strony o niezakończonym w terminie.

- W **Urzędzie Miasta Mielec** wydając 10 decyzji o warunkach zabudowy, spośród 485 zbadanych, nie dotrzymano terminu określonego w przepisach Kpa, co było uzasadnione koniecznością przeprowadzenia uzgodnień wynikających z przepisu art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu realizowanym w trybie art. 106 Kpa. O nie dotrzymaniu ww. terminu nie informowano wnioskodawców.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** z 39 zbadanych postępowań w 13 (w 9 w których wydano decyzję ustalającą warunki zabudowy oraz w 4, w których wydano decyzję odmowną) decyzje wydano ze zwłoką nie zachowując terminów określonych przepisach Kpa. W wymienionych 13 postępowaniach (33% ich ogólnej liczby objętej kontrolą) nie dochowano wyznaczonego powołanym przepisem terminu, nawet 2-miesięcznego przewidzianego dla spraw szczególnie skomplikowanych. We wszystkich tych 13 przypadkach nie poinformowano stron postępowania o niezakończonym w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał przepis art. 36 Kpa. Wyjaśniając przyczyny ww. nieprawidłowości Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości podał, że wszyscy wnioskodawcy, którzy składają wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy są informowani ustnie, że termin załatwienia sprawy i wydanie decyzji może przekroczyć dwa miesiące. Przyczynami opóźnień było zbyt długie przygotowywanie projektu decyzji przez zleceniobiorców, zdarzenia losowe (wypadek Kierownika Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu), trudności kadrowe, konieczność zebrania dodatkowych materiałów, a także wystąpienie powodzi w 2010 r. i niemożność przeprowadzenia analizy w terenie. W związku z przytoczonymi wyjaśnieniami w sprawie ustnego informowania o zwłoce w załatwieniu sprawy, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zasadą ogólną postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 14 § 1 Kpa, sprawy należy załatwiać w formie pisemnej.

Stwierdzono dwa przypadki nieprzekazania marszałkowi województwa kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, w terminie 7 dni od dnia ich wydania, co stanowiło naruszenie art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Sandomierz** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzekazaniu Marszałkowi Województwa Świętokrzyskiego przez Burmistrza Sandomierza 62 kopii decyzji o lokalizacji celu publicznego, o których mowa w art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu, co było niezgodne z art. 57 ust. 4 tej ustawy. Naczelnik Wydziału Urbanistyki i Architektury, jako przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości podał fakt, że osobiście uznał za wystarczające przekazywanie do wojewody świętokrzyskiego kopii rejestrów wydawanych decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz, że nieprawidłowość ta zostanie niezwłocznie wyeliminowana.
- W **Urzędzie Miasta Mielec** okresie objętym kontrolą nie przesyłano marszałkowi województwa podkarpackiego 112 kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (wszystkie wydane ww. okresie) w tym 4 dotyczące terenów zagrożonych powodzią, a tym samym nie wykonano obowiązku nałożonego przepisem art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu. Wyjaśniając przyczyny nie wykonania ww. obowiązku prezydent Mielca podał, że nastąpiło to na skutek błędnej interpretacji wyżej cytowanego przepisu oraz w wyniku przeoczenia. Podał również, że wykazana nieprawidłowość zostanie niezwłocznie wyeliminowana w dalszej pracy Wydziału.

### Rejestry wydawanych decyzji

W 4 spośród 24 (tj. 17%) skontrolowanych urzędów miast i gmin stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzonych przez urząd rejestrów, a w szczególności zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę wprowadzonych danych, prowadzenie rejestru w formie niezgodnej z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru oraz niewypełnianie niektórych z wymaganych rubryk w rejestrze. I tak:

- W **Urzędzie Miasta Jelenia Góra** rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy prowadzone w formie plików EXCEL nieposiadających zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę wprowadzonych danych. Wpisów w powyższych rejestrach dokonywano niechronologicznie. Wyjaśniając przyczyny powstałych nieprawidłowości inspektor ds. kancelaryjnych w Wydziale Urbanistyki, Architektury i Budownictwa UM podł. m.in., że rejestry decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy były prowadzone w formie plików EXCEL, gdyż urząd nie zapewnił innego, specjalistycznego programu do rejestracji elektronicznej ww. decyzji.
- W **Urzędzie Miasta Włocławek** w rejestrze decyzji o warunkach zabudowy, prowadzonym za lata 2010–2013 (ostatni wpis z dnia 19 kwietnia 2013 r.) we wszystkich pozycjach w rubryce „streszczenie ustaleń decyzji” wpisano słowo „ustalam”. Sformułowanie to nie wyczerpuje pojęcia „streszczenie ustaleń decyzji”, o którym mowa we wzorze ustalonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustalenia decyzji dotyczą np. geometrii dachu, nieprzekraczalnej linii zabudowy, maksymalnej wysokości budynku.
- W **Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** rejestry decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego z lat 2010–2012 nie były prowadzone zgodnie z załącznikiem nr 1 i nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji. W rejestrze decyzji o warunkach zabudowy z lat 2010–2012 kolumna „uwagi” powinna być, jako ostatnia w tabeli, a umiejscowiona została w każdym roku w innym miejscu tabeli. Ponadto kolumna „streszczenie ustaleń decyzji” w ww. rejestrach z lat 2010–2011 nie była uzupełniona. W ww. rejestrze z 2011 r. są skreślenia i poprawki uprzednio wpisanej treści. W rejestrach decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego z lat 2010–2011 kolumna „streszczenie ustaleń decyzji” została przedstawiona z kolumną „określenie terenu inwestycji (...)”, a ponadto brak jest kolumny „uwagi”.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** w rejestrze decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie wypełniano rubryki „streszczenie ustaleń decyzji”, przewidzianej w obowiązującym wzorze zawartym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto w 12 pozycjach Rejestru dokonano niedopuszczalnych poprawek (pierwotne zapisy zamalowano korektorem). Wyjaśniając przyczyny powstałych nieprawidłowości Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości Urzędu wyjaśnił, że brak wypełnienia rubryki w pozycji „streszczenie ustaleń decyzji” wynikał z przeoczenia i zostanie to niezwłocznie uzupełnione. Wskazał, że poprawki zamazane białym korektorem wynikały z błędów pisarskich.

## Decyzje o pozwoleniu na budowę

W 22 spośród 24 (tj. 92%) skontrolowanych organów w wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę nie informowano inwestorów o skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Na przykład:

- Do **Urzędu Miasta Nowy Sącz** w latach 2010–2012 wpłynęło łącznie 2.341 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w wyniku, których wydano 23 decyzje o pozwoleniu na budowę dla obszarów narażonych wystąpieniem powodzi. W żadnej z wydanych decyzji nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.
- W **Urzędzie Miasta Torunia** w 26 przypadkach na 30 zbadanych, w treści wydawanych przez prezydenta miasta decyzjach o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych powodzią nie zawarto informacji dla inwestora o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych lub określeń niezbędnych warunków (ograniczeń) do spełnienia, aby możliwa była realizacja inwestycji na terenie zagrożonym powodzią<sup>93</sup>. Kierownik Referatu Budownictwa wyjaśnił, że informacje o lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych występowaniem zjawisk powodziowych oraz wynikających z tego tytułu ograniczeniach inwestor uzyskuje wprost z zapisów ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest powszechnie obowiązującym prawem na danym terenie albo decyzji o warunkach zabudowy w przypadku jego braku.
- W **Urzędzie Miasta Włocławek** w żadnej ze zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę nie informowano inwestorów o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Informacja ta była zawarta w decyzji o warunkach zabudowy lub we właściwym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i była podstawą do egzekwowania wprowadzenia do projektów niezbędnych ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub innych rozwiązań technicznych.

<sup>93</sup> Nie było wymogu ustawowego aby w decyzjach o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych powodzią zawierano informacje o ewentualnych skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych wystąpieniem zjawisk powodziowych.

- **W Urzędzie Miasta Tarnobrzeg** w decyzjach o pozwoleniu na budowę obiektów zlokalizowanych na terenach narażonych na wystąpienie zjawisk powodziowych nie określono ograniczeń, zabezpieczeń przeciwpowodziowych lub też innych rozwiązań (w tym technicznych) mających na celu ograniczenie dla danych inwestycji negatywnych skutków wystąpienia powodzi. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym obejmujące sprawy ochrony przeciwpowodziowej należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 14). Zastępca Naczelnika Wydziału ABl wyjaśniła m. in, że: „(...) z uwagi na brak Studium ochrony przeciwpowodziowej, które będzie określało granice obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią dla zlewni Wisły nie można określić, które działki są zlokalizowane na terenach zagrożonych powodzią. Zatem w decyzjach o warunkach zabudowy i decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także miejscowych planach nie określono zasad kształtowania zabudowy ze względu na zagrożenie powodziowe. Dodała, że w związku z powyższym brak jest podstaw, żądania od inwestora, aby projekt budowlany zawierał rozwiązania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków powodzi”.

Zdaniem NIK, zamieszczanie w decyzjach o pozwoleniu na budowę zapisów dotyczących lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią, pomimo iż nie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani ustawy – Prawo budowlane, może być dla inwestorów źródłem informacji o celowości realizacji inwestycji, a w konsekwencji spowoduje większą rozważę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

Ponadto stwierdzono dwa przypadki wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej ( $Q_{1\%}$ ) określonej w planie miejscowym oraz pomimo zakazu ograniczającego zabudowę na terenie zagrożonym powodzią, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy – Prawo budowlane I tak:

- **W Urzędzie Miasta Torunia** w 5 przypadkach wydano decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej ( $Q_{1\%}$ ) lub też w projekcie budowlanym nie ustalono poziomu posadzki parteru, pomimo ustalenia zapisanego w §7 ust. 1 planu miejscowego, w którym ustalono, że specjalne warunki posadowienia budynków na terenach zalewowych; sposoby fundamentowania, podpiwniczania oraz poziom posadzki parteru budynków muszą uwzględniać horyzont powodziowy dla określonej strefy ( $Q_{1\%}$ ). Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy – Prawo budowlane organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę w razie stwierdzenia naruszenia zgodności projektu z ustaleniami planu miejscowego winien nałożyć postanowieniem obowiązek usunięcia nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po bezskutecznym jego upływie wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę, czego w tych przypadkach w odniesieniu nie uczynił. Ponadto w 2 przypadkach nie nałożono na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego<sup>94</sup>.
- **W Starostwie Powiatowym w Brzegu** wydano, pomimo nakazu ograniczającego zabudowę na terenie zagrożonym powodzią, decyzję w której zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenie na budowę obiektu gospodarczo-magazynowego przy ulicy Cegielnianej w Brzegu. Inwestycja ta, zgodnie z planem miejscowym z 2003 r. znajdowała się na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią. Stosownie do zapisów § 7 ust. 10 lit. d i f tego planu, dla ochrony przeciwpowodziowej ustalono:
  - zakaz wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, za wyjątkiem urządzeń związanych z funkcjonowaniem istniejących zakładów w chwili uchwalania planu;
  - zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót za wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymaniem wód;

<sup>94</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554.

- zakaz wprowadzania zabudowy oraz prowadzenia robót i czynności na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią oraz wpływać na pogorszenie jakości wód – inne prace na tych terenach wymagają przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego, uzgodnienia z właściwymi organami gospodarki wodnej i ochrony środowiska, a w szczególności wydania przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej we Wrocławiu stosownej decyzji.

W ocenie NIK, wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę dla zamierzeń budowlanych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, bez uwzględnienia warunków umożliwiających bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego, określonych w planie miejscowym, stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy – Prawo budowlane.

Stwierdzono, że w jednej ze skontrolowanych jednostek nie nałożono na inwestora, w wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę, obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie. I tak:

- *W Starostwie Powiatowym w Dąbrowie Tarnowskiej*<sup>95</sup> stwierdzono nienałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie w trzech decyzjach o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych. Zgodnie z art. 55 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, przed przystąpieniem do użytkowania obiektów o określonej kategorii należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Wzór decyzji, określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury<sup>96</sup>, przewidywał zamieszczenie zapisu o takim obowiązku bezpośrednio w części decyzji dotyczącej warunków pozwolenia, jak też podania kategorii obiektów budowlanych.

W toku kontroli ustalono, że w Urzędzie Miasta Jeleniej Góry prowadzono rejestry wniosków i wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, które nie spełniały warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę ponieważ m.in. nie posiadały zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę danych wprowadzonych do rejestrów oraz uniemożliwiały jednoznaczne od różnie skorygowanych danych od danych wpisanych po raz pierwszy do rejestrów. Stwierdzono, że rejestry wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzone były w formie elektronicznej w pliku EXCEL. Rejestry te nie spełniały warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie wzorów rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę ponieważ m.in. nie wymagały autoryzacji przez dokonującego wpisu (§ 7 ust 1 rozporządzenia sprawie wzorów rejestrów PNB), nie posiadały zabezpieczeń uniemożliwiających usunięcie, zmianę lub utratę danych wprowadzonych do rejestrów (§ 9 ust 2 ww. rozporządzenia), nie umożliwiały jednoznacznego odróżnienia skorygowanych danych od danych wpisanych po raz pierwszy do rejestrów (§ 10 ww. rozporządzenia). Ponadto, wpisów do rejestru wniosków o pozwolenie na budowę dokonywano na podstawie danych zawartych we wnioskach o pozwolenia na budowę, jednakże rejestracji dokonywano w momencie sporządzenia pierwszego pisma/dokumentu w postępowaniu, a nie w momencie wpływu wniosku do Urzędu, jak wymagał przepis § 3 ww. rozporządzenia. Wpisów w rejestrze wniosków dokonywano niechronologicznie<sup>97</sup>, tj. bez zachowania wymogu zawartego w § 8 ust 3 ww. rozporządzenia.

### Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie

W toku kontroli stwierdzono, że organy miast i gmin nie prowadziły monitoringu wywiązywania się przez inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie dla obiektów wybudowanych na terenach zagrożonych powodzią (art. 54 ustawy – Prawo budowlane) w każdym przypadku zakończenia budowy. Tylko w trzech urzędach miast i gmin podjęto działania w tym zakresie. I tak:

<sup>95</sup> Starostwo Powiatowe w Dąbrowie Tarnowskiej wydawało decyzje o pozwoleniu na budowę dla miasta i gminy Szczucin.

<sup>96</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127, ze zm.)

<sup>97</sup> Przykładowo pod pozycją nr 243 wniosek otrzymany w dniu 31.05.2013 r., pod pozycją 244 otrzymany w dniu 29.05.2013 r. oraz 245 w dniu 10.05.2013 r.



- W **Urzędzie Miasta i Gminy Solec Kujawski** w ramach organizacji pracy Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Wydziału Utrzymania Miasta, pracownicy monitorują tereny zagrożone powodzią, podczas okresowych obchodów wałów przeciwpowodziowych związanych z ich należyтым utrzymaniem. Monitorowanie jest dokonywane również systematycznie podczas oczyszczania rowów melioracyjnych. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono lokalizacji na terenach zagrożonych budynków lub budowli bez pozwolenia. Starostwo przesyłało do Urzędu, stosownie do art. 59 ust. 6 ustawy Prawo budowlane, niezwłocznie po ich wydaniu decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Urząd prowadził rejestr wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, monitorując wywiązywanie się inwestorów z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie.
- W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** monitoring w zakresie inwestycji na terenach zagrożonych powodzią polegał na kontroli prawidłowości dokumentacji w trakcie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Kontrolę zgodności przygotowywania projektów technicznych inwestycji oraz zgodności realizacji inwestycji prowadzili odpowiednio: w zakresie dokumentacji technicznej – starosta oławski, a w zakresie realizacji inwestycji PINB.
- W **Urzędzie Gminy Dobrzeń Wielki** wydane przez starostę decyzje pozwalające na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych w gminie Dobrzeń Wielki rejestrowane były w informatycznym rejestrze przesyłkę urzędu, a następnie przekazywane do Referatu Budżetu i Finansów realizującego m.in. zadania związane z wymiarem i poborem podatków lokalnych. Informacje związane z decyzjami pozwalającymi na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych w gminie Dobrzeń Wielki nie były przekazywane bezpośrednio do Referatu Budownictwa.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono dwa przypadki niepodjęcia przez organy gminy właściwych działań w sytuacji stwierdzenia użytkowania terenu, zagrożonego niebezpieczeństwem wystąpienia powodzi, niezgodnie z jego przeznaczeniem. I tak:

- W **Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice** stwierdzono przypadek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z naruszeniem przepisu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu, gdyż nie uwzględniono przy jej wydaniu przepisów obowiązującej wówczas ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>98</sup>. O zmianie sposobu użytkowania działki o powierzchni 2,9 ha ujętej w ewidencji gruntów, jako użytki rolne, urząd powiadomiony został przez Inspektorat Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Oławie w październiku 2008 r. W wyniku przeglądu cieku Młynówka przepływającego w bezpośrednim sąsiedztwie działki Inspektorat ten stwierdził powstanie na jej powierzchni nielegalnego wysypiska gruzu i szkodliwych dla środowiska odpadów w postaci m.in. papy i kabli energetycznych. Wzmiankowane odpady są sklasyfikowane w katalogu odpadów stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r.<sup>99</sup> w grupie 17 „Odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej”. Posiadaczami odpadów w myśl przepisów art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach były osoby władające powierzchnią ziemi, na której znajdowały się odpady tj. właściciele. Burmistrz Jelcza-Laskowic wobec posiadaczy odpadów zaniechał wykonania obligatoryjnego obowiązku określonego w art. 34 ust 1 ustawy o odpadach do wydania z urzędu decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Natomiast Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości w Urzędzie działając z upoważnienia burmistrza – po upływie ponad 2 lat od powzięcia informacji o nielegalnym składowisku odpadów na działce decyzją z dnia 2 lutego 2011 r., przywołując przepis art. 59 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu zobowiązał właścicieli tej działki do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprawdzie przepis art. 59 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu przewiduje, w przypadku zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania wymaganej decyzji o warunkach zabudowy, możliwość nakazania właścicielowi nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, jednakże nie może to nastąpić w kolizji z odrębnymi przepisami, w tym przypadku ustawy o odpadach. W ocenie NIK nie można było w trybie przepisów art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu rozstrzygnąć kwestii zmiany zagospodarowania terenu, bez wcześniejszego wstrzymania użytkowania terenu i wyznaczenia terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy albo przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania.
- W **Urzędzie Miasta Wrocławia** stwierdzono, że wystąpiły 2 przypadki nielegalnego podwyższenia powierzchni terenu nieruchomości zlokalizowanych w dolinie rzeki Bystrzycy w zasięgu zagrożenia powodziowego. Powierzchnia terenu działki nr 19 obręb Stabłowice została nielegalnie podwyższona przez składowanie gruzu i innych odpadów. Teren nieruchomości przy ul. Samotworskiej 21 we Wrocławiu zlokalizowanej na terenie Parku Krajobrazowego

<sup>98</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.

<sup>99</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206).



*Dolina Bystrzycy w obszarze Natura 2000 i w zasięgu potencjalnego zagrożenia powodzią, na powierzchni około 2,8 ha został podwyższony w wyniku nawiezienia gruntu i składowania odpadów, w tym szkodliwych (m.in. z zakładów garbarskich, szpitali, budów – gruz, papa, azbest, oraz odpadów wywożonych z zalanych terenów Wrocławia po powodzi). W obu przypadkach prezydent Wrocławia nie doprowadził do usunięcia nielegalnych składowisk i przywrócenia terenu do stanu pierwotnego.*

W ocenie NIK, niepodjęcie skutecznych działań mających na celu doprowadzenie do stanu poprzedniego terenów zagrożonych wystąpieniem powodzi, na których nielegalnie zmieniono sposób zagospodarowania było działaniem nierzetelnym.

#### ■ P/13/189 Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych

Brak jednoznaczności przepisów, jednolitości orzecznictwa oraz doktryny, powodował rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów prawnych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach i gruntach podlegających ochronie.

Aż w 11 z 28 skontrolowanych gmin (39%) dochodziło do przypadków lokalizowania wiatraków na działkach należących m.in. do radnych, burmistrzów, wójtów, czy też pracowników urzędów gmin, tj. osób, które jednocześnie w imieniu tamtejszych społeczności podejmowały decyzje, co do miejsca takich inwestycji:

- w **Gminie Kleczew** (woj. wielkopolskie), dwie elektrownie wiatrowe zlokalizowane w miejscowości Jabłonka zostały wybudowane na gruntach będących własnością zastępcy burmistrza Miasta i Gminy Kleczew oraz osoby blisko spokrewnionej z burmistrzem, z naruszeniem przepisów dotyczących wyłączenia pracownika Urzędu oraz organu z postępowania administracyjnego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie, w związku z wnioskiem Centralnego Biura Antykorupcyjnego Delegatury w Poznaniu, wznowiło z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie i wyznaczyło do prowadzenia postępowania wójta gminy Kazimierz Biskupi. Uchylił on decyzję burmistrza gminy i Miasta Kleczew i umorzył postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu podał m.in., że przedmiotowa inwestycja została już zrealizowana, czyli jest przedsięwzięciem istniejącym, które uzyskało pozwolenie na użytkowanie, a to skutkuje tym, iż rozstrzygnięcie, co do istoty oraz uzgodnienie bądź nie, warunków środowiskowych dla istniejącej, a nie potencjalnej inwestycji, należy uznać za bezprzedmiotowe;
- w **Gminie Laszki** (woj. podkarpackie), wójt wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w stosunku do działek, których był właścicielem, a na których miała być zrealizowana turbina wiatrowa;

Działania takie nie tylko uchybiały obowiązującym przepisom prawa, ale mogły także dodatkowo prowadzić do występowania niepożądanych zjawisk o charakterze korupcyjnym. W przypadku radnych, ustawodawca nie wprowadził natomiast żadnych sankcji z tytułu niewyłączenia się z głosowania w sprawie dotyczącej bezpośrednio ich interesu prawnego. Bądź ich krewnych lub osób bliskich.

#### ■ P/13/141 Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej

##### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Gdańsku w celu ocena działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej w tym realizacji zadań dotyczących, m.in. ładu przestrzennego oraz obrotu przez burmistrzów gminnymi nieruchomościami na terenie pasa technicznego, działań planistycznych związanych z ochroną obszarów Natura 2000 przez Dyrektora RDOŚ i Dyrektora Urzędu Morskiego. Czynności kontrolne przeprowadzono w: Urzędzie Wojewódzkim, Urzędzie

Morskim, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, 4 Urzędach Miasta (UM we Władysławowie, UM Jastarni, UM w Helu, UM w Krynicy Morskiej) oraz Urząd Gminy w Sztutowie.

*Okres objęty kontrolą: lata 2011–2013, data publikacji: 8 kwietnia 2014 r.*

### Ocena ogólna

Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej przed erozją i niedopuszczalną ingerencją w ich środowisko naturalne była nieskuteczna. Brak spójnych działań organów państwowych i samorządowych nie sprzyjał kształtowaniu ładu przestrzennego na terenie pasa technicznego wzdłuż linii brzegowej.

Prowadzący pola kempingowe na Półwyspie Helskim samowolnie ingerowali w przebieg linii brzegowej od strony Zatoki Puckiej. Nasypywanie plaż w celu zwiększenia ich powierzchni użytkowej odbywało się poza wszelkimi procedurami i kontrolą i spowodowało przesunięcie linii brzegowej w głąb morza na odległość od 1,5 m do 60 m na odcinkach o łącznej długości około 3.830 m. Samowolne powiększanie powierzchni plaż (w latach 1997–2013 ogółem o 7,12 ha) doprowadziło do szkód w środowisku, m.in. zniszczenia siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach sieci obszarów Natura 2000 poprzez ich częściowe zasypanie. Spowodowało także dewastację trzcinowisk i wydm, stanowiących naturalne bariery zabezpieczające brzegi morskie przed erozją i powodziami.

Podobnie jak na Półwyspie Helskim, wystąpiły tam jednak przypadki nielegalnej lokalizacji obiektów w pasie technicznym, tj. bez wymaganych uzgodnień, pozwoleń, zgłoszeń lub niezgodnie z miejscowymi planami. Tego typu działania utrudniały prace organów odpowiedzialnych za utrzymanie brzegów w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

### Ustalenia

W latach 2011–2013 (I półrocze) burmistrzowie podejmowali prawidłowe działania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei. Organy te występowały do właściwych podmiotów o opinie i uzgodnienia dotyczące projektów miejscowych planów obejmujących ww. tereny, a decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów nieobjętych miejscowymi planami wydawały w uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, sprawujący nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o obszarach morskich, nieskutecznie zapobiegał zmianie linii brzegowej i nielegalnej lokalizacji obiektów budowlanych na brzegach morskich. Działania Urzędu Morskiego w zakresie monitorowania przebiegu granic linii brzegu i usytuowania wybranych obiektów oraz kontroli stanu bezpieczeństwa brzegu morskiego, nie były wykonywane z należytą starannością, przez co okazały się nieskuteczne. Zdaniem NIK zabrakło współpracy Urzędu Morskiego z innymi organami, polegającej na powiadamianiu ich o ustaleniach kontroli wskazujących na nieprawidłowości mieszczące się w zakresie rzeczowym działania tych organów.

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych kontroli wykazała, że w wyniku siedmiu kontroli stwierdzono naruszenie zakazów określonych w przepisach porządkowych na ośmiu polach kempingowych położonych na terenie pasa technicznego:

- parkowania pojazdów poza oznaczonymi parkingami, przejściami i drogami oraz biwakowania na plażach i wydmach na trzech polach kempingowych, w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2010 r.;
- użytkowania terenu w pasie technicznym bez udokumentowanego prawa do dysponowania terenem (i jednocześnie zakazu parkowania pojazdów i prowadzenia działalności gospodarczej połączonej z lokalizowaniem obiektów budowlanych bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego) na pięciu polach kempingowych, w wyniku kontroli przeprowadzonych: w 2011 r. (dwóch kontroli na pięciu polach kempingowych) i w 2012 r. (jednej kontroli na czterech polach kempingowych);
- wznoszenia wszelkiego rodzaju obiektów i urządzeń w nadbrzeżnym pasie technicznym i przyległym pasie wód morskich bez uzyskania zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego na sześciu polach kempingowych, w wyniku kontroli<sup>100</sup> przeprowadzonych: w 2009 r. (jednej kontroli na dwóch polach kempingowych), w 2010 r. (jednej kontroli na trzech polach kempingowych), w 2010 r. (jednej kontroli na pięciu polach kempingowych i jednej – na jednym polu kempingowym).

Dyrektor Urzędu Morskiego nie wszczął w ww. przypadkach postępowań w sprawie wymierzenia kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnych za wykroczenia przeciwko ww. przepisom porządkowym, mimo takiego obowiązku określonego w art. 57 w związku z art. 56 pkt 9 ustawy o obszarach morskich.

Tymczasem badanie NIK 41 obiektów budowlanych zlokalizowanych w pasie technicznym wykazało, że w przypadku 34 obiektów (w tym 19 na polach kempingowych na Półwyspie) inwestorzy nie wystąpili do Dyrektora Urzędu Morskiego o zgodę na ich lokalizowanie. Przyczyną braku weryfikacji legalności lokalizacji obiektów było przekonanie Dyrektora Urzędu Morskiego, że nie ma on kompetencji ustawowych do podejmowania takich działań. Tymczasem, zgodnie z art. 49 ustawy o obszarach morskich, dyrektorzy urzędów morskich sprawują nadzór nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy, a więc również przepisu art. 37 ust. 1 (stanowiącego, że pas techniczny może być wykorzystywany do innych celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1 za zgodą właściwego organu administracji morskiej, który jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania).

Dyrektor Urzędu Morskiego nie podjął czynności mających na celu powstrzymanie przypadków naruszania prawa własności gruntów Skarbu Państwa i dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tych gruntów, pomimo stwierdzenia bezprawnego ich wykorzystywania do prowadzenia działalności gospodarczej przez prowadzących pięć pól kempingowych, zlokalizowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu, w trakcie kontroli przeprowadzonej 23 lipca i 4 sierpnia 2010 r.

Przyczyną nieodpowiedniego nadzoru sprawowanego przez Dyrektora Urzędu Morskiego było m. in. nierzetelne wykorzystanie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego monitoringu stanu brzegów morskich. Ustalenia przeprowadzonych kontroli, dotyczące robót ziemnych prowadzonych na tych terenach, w powiązaniu z wynikami ww. pomiarów, wskazywały na bardzo wysokie ryzyko nielegalnego zagospodarowania obszarów morskich przez powiększenie obszarów plaż i negatywne oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, ale Dyrektor Urzędu Morskiego nie podjął skutecznych działań w celu wstrzymania takich robót lub działań zapobiegawczych i naprawczych.

<sup>100</sup> Kontrole wykazały m.in. przypadki prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie dróg dojazdowych wybudowania m.in. domków letniskowych, wiat na sprzęt żeglarski, drewnianego pomostu.

Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku korzystał w latach 2005–2013 (I półrocze) z uprawnień do nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei, przeprowadzając kontrole doraźne. W ich wyniku stwierdził m.in., że bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wybudowano w pasie technicznym 136 obiektów budowlanych.

Badanie NIK, dotyczące legalności zabudowy na wybranych ośmiu działkach położonych w pasie technicznym Półwyspu i Mierzei, wykazało 15 obiektów budowlanych (m.in. nietrwale związane z gruntem budynki gospodarcze, pawilony i wiaty, związane z działalnością turystyczną) wybudowanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia budowy oraz niedokonanie rozbiórki trzech tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na który zostały zgłoszone. Niepodejmowanie systematycznych kontroli Inspektor WINB tłumaczył stałymi brakami kadrowymi.

Badanie przez NIK działań podejmowanych w WINB w związku ze stwierdzeniem istnienia 25 obiektów budowlanych na wybranym polu kempingowym wykazało m.in., że spośród 22 obiektów, których legalności budowy Inspektor WINB nie potwierdził, w odniesieniu do czterech wszczął stosowne postępowania administracyjne, w przypadku 15 obiektów nie udało się ustalić danych niezbędnych do wszczęcia postępowań administracyjnych (danych inwestora i okresu powstania obiektów), a w przypadku pozostałych trzech obiektów nie wszczął postępowań administracyjnych dotyczących legalności ich budowy, mimo upływu ponad 25 miesięcy od ustalenia niezbędnych danych umożliwiających wszczęcie takiego postępowania. Ponadto przez 22 miesiące (od 12 maja 2011 r. do 12 marca 2013 r.) nie podejmował żadnych czynności w odniesieniu do dziewięciu obiektów, w stosunku do których WINB nie posiadał informacji o istnieniu dokumentacji potwierdzającej legalność ich budowy oraz danych niezbędnych do wszczęcia postępowań administracyjnych.

Reagując na informacje o nasypywaniu sztucznych plaż przy polach kempingowych położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu uzyskiwane od organów działających w zakresie ochrony przyrody, Inspektor WINB podejmował działania nadzorcze. W wyniku trzech kontroli stwierdził, że na trzech polach kempingowych prowadzono jedynie roboty polegające na nawożeniu i rozplantowaniu ziemi wzdłuż linii brzegowej lub na niwelacji terenu i uznał, że roboty te nie miały charakteru robót budowlanych, gdyż nie były związane z budową konkretnego obiektu budowlanego. Tymczasem ze sporządzonych opinii geologicznych (z lipca 2012 r.) i opinii biegłego sądowego w zakresie budownictwa (z marca 2013 r.) wynika, że m.in. w latach 2006–2011 prowadzono tam prace polegające na budowie nasypów z gruntów dowiezionych i pochodzących z dna morskiego (poprzez ich nawiezienie i rozplantowanie), w wyniku czego utworzono obiekty budowlane (nasypy tworzące sztuczne plaże) przesuwające linię brzegu na odległość do 60 metrów, oraz że prace te były robotami budowlanymi w rozumieniu Prawa budowlanego. Chociaż obowiązujące przepisy w tym zakresie budzą wątpliwości interpretacyjne, to charakter i zakres wykonanych prac – zdaniem NIK – wykazuje cechy robót budowlanych. Proces polegający na przemieszczeniu materiału ziemnego, jego rozplantowaniu i uformowaniu nasypu (powstaniu budowli ziemnej), skutkujący nie tylko podwyższeniem rzędnej terenu, ale i zwiększeniem powierzchni terenu, co w konsekwencji doprowadza do nadbudowy w stosunku do naturalnej linii brzegowej, mieści się w definicji robót budowlanych, zawartej w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego.

Wojewoda w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 19 lipca 2010 r. (do 14 listopada 2008 r. – z powodu m.in. braków kadrowych, a od 15 listopada 2008 r. – z powodu błędnego przyjęcia, że ww. uprawnienia przysługują Dyrektorowi RDOŚ) nierzetelnie realizował uprawnienia w zakresie kontroli

przestrzegania przepisów o ochronie przyrody. Nie korzystał bowiem z ww. uprawnień, ograniczając się do weryfikacji zgłoszeń podległych służb, uprawnionych do identyfikacji i oceny zagrożeń w tym zakresie. Nie weryfikował również wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na jaki zostały zgłoszone, tłumacząc to brakiem doniesień o niewykonaniu rozbiórki i kompetencji do prowadzenia kontroli na terenie inwestycji. Zdaniem NIK nie było przeszkód, aby weryfikacji wykonania ww. obowiązku dokonywano poprzez bieżące współdziałanie z posiadającym uprawnienia kontrolne w ww. zakresie organem nadzoru budowlanego.

W większości przypadków w sposób niezgodny z przepisami prawa burmistrzowie dokonywali obrotu gminnymi nieruchomościami położonymi na ww. terenie. Ponad połowę (12 z 22) z podpisanych w badanym okresie umów dzierżawy lub użytkowania wieczystego ww. nieruchomości zawarto – m.in. z powodu braku staranności przy weryfikacji sytuacji prawnej nieruchomości – bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego. W efekcie tej nieprawidłowości tereny pasa technicznego objęte większością ww. umów wykorzystywano (bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego) do celów innych, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Naruszanie obowiązujących zasad gospodarowania nieruchomościami położonymi w pasie technicznym wskazuje na kolizję lokalnych celów gospodarczych z obowiązującymi przepisami prawa. Pomijanie Dyrektora Urzędu Morskiego przy podejmowaniu decyzji o oddaniu nieruchomości w dzierżawę bądź użytkowanie wieczyste, powodowało niedopuszczalną prawem dowolność postępowania przy obrocie tymi nieruchomościami, co sprzyja powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

Powierzchnia pasa technicznego na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej wynosi 1.479,7 ha (831,7 ha na Półwyspie i 648,0 ha na Mierzei). Miejscowymi planami objęto 443,9 ha (254,7 ha na Półwyspie i 189,2 ha na Mierzei), tj. 30,0% powierzchni pasa. W gminach Sztutowo i Władysławowo miejscowymi planami objęto – odpowiednio – 100,0% i 98,0%, a w pozostałych: 14,7% (Jastarnia), 12,9% (Krynica Morska) i 1,0% (Hel) powierzchni pasa, co burmistrzowie tłumaczyli brakiem obowiązku objęcia miejscowymi planami całej powierzchni pasa technicznego (plany takie opracowywano dla terenów zurbanizowanych i planowanych pod inwestycje) i względami finansowymi (na co wskazał Burmistrz Helu).

Badanie 36 umów (32 dzierżawy i czterech użytkowania wieczystego) wykazało, że w momencie zawarcia żadna z obowiązujących w badanym okresie umów nie naruszała miejscowych planów i przepisów dotyczących ochrony przyrody. Stwierdzono jednak, że wszystkie sześć obowiązujących w badanym okresie umów dzierżawy pól kempingowych, zawartych przez burmistrza miasta Władysławowa przed 1 stycznia 2011 r., zawierało postanowienia zalecające dzierżawcom podnoszenie rzędnych terenu oraz zobowiązujące ich do uzgadniania z Dyrektorem Urzędu Morskiego planów i projektów związanych z zagospodarowaniem jedynie pasa nadwodnego o szerokości 20 m. Po wprowadzeniu regulacji w tym zakresie (zakaz podnoszenia rzędnej terenu oraz wymóg uzgadniania planów i projektów na terenie całego pasa technicznego), postanowienia ww. umów były niezgodne z tymi regulacjami.

Burmistrz miasta Władysławowa występował do dzierżawców z propozycjami zmian umów w celu doprowadzenia do zgodności ww. postanowień z obowiązującymi przepisami oraz prowadził negocjacje w tym zakresie, jednak działania te były nieskuteczne z powodu braku zgody



dzierżawców. Ponadto – mimo prowadzenia ww. działań – 25 lutego 2013 r. podpisał z dzierżawcą kolejną (obowiązującą od 1 stycznia 2014 r.) umowę, zawierającą opisane wyżej – niezgodne z obowiązującymi przepisami – postanowienia.

Organy wykonawcze gmin w latach 2005–2013 (I półrocze) w większości przypadków nie podejmowały lub podejmowały nieskuteczne działania w celu ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości objętych umowami dzierżawy lub użytkowania wieczystego obowiązujących w latach 2011–2013 (I półrocze), pomimo, że w większości umów dzierżawy zawarto postanowienia dotyczące kontroli wykonywania umów.

W dwóch gminach kontroli takich nie prowadzono, w jednej gminie przeprowadzono kontrole wykonywania tylko części umów, a działania podjęte w celu skontrolowania wykonywania pozostałych umów były nieskuteczne.

- Pracownicy **Urzędu Gminy Sztutowo** nie skontrolowali wykonywania żadnej z pięciu umów dzierżawy. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że w przypadku dwóch umów (dotyczących tej samej nieruchomości), teren był wykorzystywany niezgodnie z jego przeznaczeniem. Zidentyfikowano bowiem na nieruchomości obiekty, które nie były przewidziane w umowie (przyczepę kempingową pełniącą funkcję baru oraz budynek gospodarczy), co naruszało także postanowienia miejscowego planu.
- Pracownicy **Urzędu Miasta Władysławowa** nie skontrolowali wykonywania żadnej z dziesięciu umów dzierżawy, w tym sześciu umów dzierżawy pól kempingowych. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że na jednej z nieruchomości, bez wymaganej umową zgody organów gminy, powstał tor gokartowy, mimo że nie przewidywała tego umowa oraz miejscowy plan. Ponadto wykazała, że część dwóch pól kempingowych została przez dzierżawców oddana innym podmiotom do używania, bez wymaganej umowami zgody organów gminy. Z wyjaśnień burmistrza wynikało, że nie posiadał on wcześniej informacji o poddzierżawianiu lub oddawaniu dzierżawionych nieruchomości do korzystania osobom trzecim, jednak z pism skierowanych do dzierżawców czterech pól kempingowych (w okresie od listopada 2012 r. do stycznia 2013 r.) wynika, że burmistrz wiedział o takich działaniach dzierżawców już w październiku i listopadzie 2012 r.
- Spośród czterech umów dzierżawy, pracownicy **Urzędu Miasta Krynica Morska** przeprowadzili kontrolę wykonywania jednej. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Wprawdzie podjęto działania w celu przeprowadzenia kontroli pozostałych dwóch umów, jednak z powodu nieobecności dzierżawców oraz braku dostępu do nieruchomości odstąpiono od kontroli. Nie podjęto również dalszych czynności w celu przeprowadzenia kontroli ww. nieruchomości.

## Wnioski

W celu poprawy funkcjonowania skontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli, oprócz wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, uważa za konieczne podjęcie działań przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, dotyczących dokonania analizy obowiązujących uregulowań prawnych i rozważenia potrzeby ich doprecyzowania w zakresie kompetencji organów, których działalność wpływa na skuteczność ochrony brzegów morskich.

### P/14/087 Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach

Kontrola wykazała, że decyzje o pozwoleniu na budowę i załączone do nich projekty budowlane nie zawierały inwentaryzacji istniejących zadrzewień i planowanego układu zieleni lub odnosiły się do nich bardzo ogólnie. Tym samym nie mogły one skutecznie wpływać na treść wydawanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Z drugiej strony zaznaczyć należy, że zdecydowana większość decyzji w sprawie wycięcia drzew wydawana była przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Na 91 zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę w projektach zagospodarowania działki w 79 sprawach (87%) przedstawiono układ i ukształtowanie zieleni, a w 32 przypadkach (35%) nie podano powierzchni zieleni. Z kolei, w części rysunkowej projektu zagospodarowania działki,

ukształtowanie zieleni oraz oznaczenie istniejącego zadrzewienia stwierdzono w 69 sprawach (76%), przy czym drzewa do likwidacji zaznaczono w 41 projektach (45%), a układy projektowanej zieleni w 33 (36%). Wystąpiły też przypadki, że w projektach nie można było zidentyfikować liczby drzew zarówno istniejących, jak i przeznaczonych do usunięcia, czy planowanych do posadzenia. Badaniem objęto 91 decyzji o pozwoleniu na budowę, które dotyczyły inwestycji wielkopowierzchniowych, i dla których inwestorzy ubiegali się o zezwolenia na usunięcie drzew. Wszystkie badane projekty budowlane zawierały projekty zagospodarowania działki. Układ i ukształtowanie zieleni zawierało 79 projektów (87%). W 32 przypadkach (35%) nie podano powierzchni zieleni. Ukształtowanie zieleni oraz oznaczenie istniejącego zadrzewienia w części rysunkowej projektu zagospodarowania działki stwierdzono w 69 przypadkach (76%), przy czym drzewa do likwidacji zaznaczono w 41 projektach (45%), a układy projektowanej zieleni w 33 (36%). W niektórych projektach nie można było zidentyfikować liczby drzew zarówno istniejących, jak i przeznaczonych do usunięcia, czy planowanych do posadzenia. Jako przyczynę takiego stanu starostowie podawali, że w toku prowadzonych postępowań o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdzeniu podlega kompletność projektu budowlanego, a nie jego zawartość merytoryczna.

- *W Starostwie Powiatowym w Brodnicy stwierdzono, że wszystkie projekty budowlane będące przedmiotem kontroli zatwierdzone przez starostę nie zawierały w części opisowej danych dotyczących ukształtowania zieleni oraz zestawienia powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu dotyczących powierzchni zieleni lub powierzchni biologicznie czynnej. Części rysunkowe projektów nie określały ukształtowania zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej.*

W toku kontroli stwierdzono także dobre praktyki takie jak m.in.: współpraca wydziału wydającego decyzje o warunkach zabudowy z wydziałem zajmującym się ochroną przyrody w Urzędzie Miasta Krakowa, powoływanie przez burmistrza miasta Brzeg społecznych komisji ds. oceny zieleni, sporządzenie w Urzędzie Miasta Krakowa wzoru protokołu z wizji lokalnej w celu sprawdzenia wykonania warunków nałożonych zezwoleniem na usunięcie drzew, opracowanie „Standardów zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zielonych w mieście” w Urzędzie Miasta Krakowa, wydawanie, na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, przez prezydenta miasta Krakowa postanowień, w których wyrażana jest opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją, akcje edukacyjne i informacyjne.

#### **P/13/136 Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim**

Tylko 14,9% powierzchni województwa jest objęta miejscowymi planami, a w skontrolowanych gminach objęcie planami jest jeszcze niższe i wynosi zaledwie 10,2%. Wzrasta zatem rola decyzji o warunkach zabudowy, która dla zdecydowanej większości gmin stała się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią.

Ponad 23% zbadanych przez NIK decyzji o warunkach zabudowy zostało wydanych bez wymaganych uzgodnień, tj. z naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W latach 2010–2013 w skontrolowanych 10 urzędach gmin oraz miast wydano 1.246 decyzji o warunkach zabudowy dotyczących lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody. Największą liczbę decyzji, tj. 201 wydano w Urzędzie Gminy Gródek, a najmniejszą w Urzędzie Gminy Szypliszki – 70. Wydatki gmin na sporządzenie projektów decyzji przez uprawnionych

urbanistów wyniosły łącznie 643.048 zł. Badanie bezpośrednio 304<sup>101</sup> (24,4%) postępowań w zakresie prawidłowości ustalania przez wójtów, burmistrzów miast warunków zabudowy wykazało, że w ośmiu gminach<sup>102</sup> wydano 71 (23,3% badanych postępowań) decyzji z naruszeniem przepisów: art. 53 ust. 5c, art. 53 ust. 4 pkt 8 i art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 1, 2 i 6–9 ustawy o planowaniu. Na przykład:

- **Burmistrz Drohiczyzna** wydał 20, na 30 zbadanych, decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji lokalizowanych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”, które pomimo obowiązku wynikającego z art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu, nie zostały uzgodnione z RDOŚ. Burmistrz podał, że „pracownik odpowiedzialny za procedurę nie dopatrywał się i nie uwzględnił potrzeby przeprowadzenia ww. uzgodnień”,
- W okresie od 7 września 2011 r. do 19 grudnia 2013 r. **Burmistrz Supraśla** wydał 20 (z 21 zbadanych) decyzji o warunkach zabudowy dotyczących obszaru uzdrowiska Supraśl bez uzgodnienia ich treści z Ministrem Zdrowia, co stanowiło naruszenie art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu.
- W siedmiu<sup>103</sup> spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast stwierdzono niedotrzymanie w 167 (z 304 zbadanych) postępowaniach terminów załatwienia spraw, niepowiadomienie stron o przekroczeniu terminu, niepodawanie przyczyn zwłoki oraz niewskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z przepisami art. 35 i art. 36 Kpa. Przekroczenia terminów załatwiania spraw związanych z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy sięgały nawet 174 dni.
- W **pięciu urzędach (Giby, Krasnopol, Mielnik, Narewka i Supraśl)** rejestry prowadzono nierzetelnie, ponieważ nie zawierały danych określonych w załączniku Nr 1 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 publicznego, tj.: daty wydania decyzji, adresów wnioskodawców, streszczenia ustaleń decyzji oraz danych dotyczących wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji.
- **Wójtowie sześciu gmin (Białowieża, Gib, Jeleniewa, Krasnopola, Mielnika i Szypliszek)** wydali warunki zabudowy umożliwiające lokalizację 27 obiektów budowlanych na obszarach chronionego krajobrazu, w odległości mniejszej niż 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Wydając warunki zabudowy kierowali się głównie przepisami rozporządzeń wojewody podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszarów Chronionego Krajobrazu stanowiących, że zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych nie dotyczy terenów przeznaczonych na cele zabudowy w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r.

Zdaniem NIK, odesłanie do planów zagospodarowania przestrzennego, uchylonych ponad 10 lat temu, nie służy prawidłowemu określeniu dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Plany te zawierały bowiem zapisy bardzo ogólnikowe, a przez to dające możliwość do nadmiernej urzędniczej uznaniowości.

W ocenie NIK, niewydolny system kontroli zarządczej oraz nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników samorządowych miały zasadniczy wpływ na powstanie nieprawidłowości w sferze planowania przestrzennego oraz na wadliwość prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji realizowanych na obszarach objętych ochroną przyrody.

#### **P/14/110 Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego**

W 3 gminach ewidencjonowano decyzje ULICP niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzoru rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto:

<sup>101</sup> 177 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 27 letniskowej, 14 przemysłowej, 29 zagrodowej, a 57 decyzji zabudowy usługowej.

<sup>102</sup> Białowieża, Drohiczyzna, Jeleniewo, Krasnopol, Mielnik, Narewka, Supraśl i Szypliszki.

<sup>103</sup> Białowieża, Drohiczyzna, Gródek, Jeleniewo, Mielnik, Narewka i Szypliszki.

- W **Gminie Pruchnik** prowadzono jeden rejestr dla obu rodzajów decyzji, a w Głogowie Małopolskim i Zaklikowie rejestry prowadzono w formie niezgodnej z wzorami przywołanych wyżej załączników co skutkowało brakiem niektórych informacji. W wyjaśnieniach podano, że było to skutkiem rutynowego wykonywania czynności urzędniczych oraz niewystarczającego nadzoru nad pracownikami. Wójt Zaklikowa wyjaśnił, że z uwagi na konieczność przesyłania przez gminy rejestrów decyzji licp wojewodzie, prowadzony rejestr dopasowany został do wymogów określonych przez wojewodę podkarpackiego.
- Organy dwóch gmin nie przekazywały marszałkowi województwa podkarpackiego wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Było to niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy opizp. Dotyczyło to gminy Pruchnik oraz miasta Lubaczów. Burmistrz Lubaczowa jako przyczynę podała niedopatrzenie, spowodowane przede wszystkim prowadzeniem dużej ilości spraw i postępowań.
- W jednej gminie nie dokonano uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy opizp, pomimo objęcia obiektów ochroną konserwatorską.
- W **Pruchniku** nie dokonano takiego uzgodnienia w dwóch z siedmiu badanych decyzji licp. Pomimo tego, w decyzji zawarto formułę o dokonaniu takiego uzgodnienia. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia pracownika zajmującego się procedowaniem spraw decyzji licp.
- W przypadku jednej inwestycji wydano decyzję licp, niezgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy opizp, dla inwestycji niebędącej celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- W **Tarnobrzegu Prezydent** wydał decyzję licp dla inwestycji – budowa budynku mieszkalno-socjalnego. Dla tego typu inwestycji winna być wydana decyzja wz. Prezydent miasta wyjaśnił, że wniosek inwestora został niewłaściwie zinterpretowany, a z uwagi na skrócenie procedury administracyjnej organ nie żądał od inwestora zmiany wniosku.
- W 2 gminach nie informowano stron o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji licp oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie w drodze obwieszczenia, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy opizp.
- **Prezydent Przemyśla** wydając decyzje licp w strefie konserwatorskiej, w przypadku 5 zbadanych spraw (27,7%), nie powiadomił stron o wydaniu decyzji kończącej postępowanie w formie zawiadomienia ani obwieszczenia. Inwestorzy, właściciele oraz użytkownicy nieruchomości byli indywidualnie informowani o wszczęciu i zakończeniu postępowania na piśmie, a decyzję licp końzącą postępowanie dostarczano stronom. NIK zwraca uwagę, że działanie takie nie spełnia wymogu obwieszczenia stronom, o którym mowa w cytowanym przepisie. W pozostałych 13 zbadanych przypadkach (72,3%), urząd dokonał obwieszczenia zgodnie z art. 53. ust. 1 ustawy opizp.
- W **Pruchniku**, w przypadku tylko jednej decyzji o licp wydanej w strefie konserwatorskiej, organ poinformował w drodze obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz decyzji kończącej postępowanie, natomiast w 85,7% badanych spraw o postanowieniach nie informowano inwestorów oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w drodze obwieszczenia ani w sposób zwyczajowo przyjęty w tej miejscowości. Burmistrz wyjaśnił, że nie przekazywał informacji z uwagi na fakt, iż decyzje te dotyczyły inwestycji realizowanych przez gminę oraz jej jednostkę. Dodał, że strony postępowania na bieżąco były zaangażowane w załatwienie sprawy oraz bezpośrednio informowane o jej postępach.

W latach 2008–2013 w kontrolowanych jednostkach, wydano 7.673 decyzji WZ. W tej liczbie wydano 1.050 decyzji WZ opiniowanych lub uzgadnianych z WKZ. Najwięcej decyzji tego rodzaju, tj. 499 wydano w Urzędzie Miasta w Przemyślu, a najmniej, tj. 11 w Urzędzie Miasta i Gminy w Pruchniku. W każdej z kontrolowanych jednostek stosowano jednakowe procedury do wszystkich wydawanych decyzji WZ, z wyjątkiem Urzędu Miasta Lubaczów, gdzie decyzje zaskarżane do SKO (16,7% badanych) miały sporządzane analizy urbanistyczno-architektoniczne wraz z wyliczeniami i uzasadnieniem wielkości określonych parametrów nowej zabudowy – w pozostałych sprawach takich dokumentów nie było.

Badaniami kontrolnymi objęto próbę 298 decyzji WZ wydanych na terenach chronionych, czyli 28,4%. W aktach 293 spośród 298 kontrolowanych (98,3% spraw) decyzji WZ, wydanych w uzgodnieniu z WKZ nie było niezbędnych elementów analizy urbanistyczno-architektonicznej, przewidzianych przepisami rozporządzenia o warunkach zabudowy. W aktach prowadzonych spraw nie zgromadzono dowodów zawierających:



- średnie wskaźniki powierzchni zabudowy dla obszaru analizowanego, które są podstawą do wyznaczenia wskaźników wielkości powierzchni nowej zabudowy – wymagane przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia;
- średnie szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, które są podstawą do wyznaczenia szerokości elewacji frontowej dla nowej zabudowy – wymagane przepisem § 6 ust. 1 rozporządzenia;
- wysokości górnych krawędzi elewacji frontowej zabudowy na działkach sąsiednich, które są podstawą do wyznaczenia górnej krawędzi elewacji frontowej dla nowej zabudowy – wymagane przepisem § 7 ust. 1 rozporządzenia;
- dane o geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym (kąąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połaci dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki) jako podstawie do wyznaczenia geometrii dachu nowej zabudowy – wymagane przepisem § 8 rozporządzenia.

W zakresie analizy istniejącej zabudowy materiał dowodowy w badanych sprawach ograniczał się do wyników analizy zawierających jedynie wyznaczone cechy nowej zabudowy, które następnie były ustalane w decyzji administracyjnej. Dowody te były nazywane „analizami”, „wynikami analiz” albo „analizami urbanistyczno-architektonicznymi i wynikami analizy” – u-a.

NIK stwierdza, że zgromadzone w większości postępowań administracyjnych dowody nie spełniały wymogów dla analizy urbanistyczno-architektonicznej. Udokumentowanie analizy u-a nie powinno ograniczać się wyłącznie do podania samych wskaźników cech nowej zabudowy, tj. tylko wyników obliczeń, bez podania sposobu tego obliczenia i uzasadnienia przyjętych parametrów. Analiza u-a powinna zawierać wskaźniki wynikające z istniejącej zabudowy, proponowane cechy nowej zabudowy oraz sposób rozumowania, na podstawie którego określone zostały wielkości wymagań dla planowanej inwestycji. Analiza u-a powinna zawierać dodatkowo uzasadnienie, w przypadkach gdy w ramach dopuszczalnych odstępstw wyznaczane są inne wielkości, niż wynika to z wyliczeń dokonanych w oparciu o cechy istniejącej zabudowy.

Tak sporządzona analiza u-a będzie mogła być oceniona przez organ pod kątem zgodności z przepisami prawa, wskazań wiedzy, doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania w taki sam sposób w jaki ocenić należy każdy dowód z opinii biegłego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli braki w zbadanych postępowaniach administracyjnych uniemożliwiały organom wydającym decyzje zweryfikowanie warunków i wymagań dotyczących nowej zabudowy. Podanie samych wyników obliczeń uniemożliwia weryfikację prawidłowości ustaleń przez organ, jako dowodu w sprawie, zgodnie z wymogami art. 80 Kpa. Braki w materiale dowodowym uniemożliwiały stronom postępowań administracyjnych poznanie wielkości, na podstawie których wyznaczono cechy nowej zabudowy w decyzji administracyjnej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieprecyzyjne wymogi dotyczące zasad sporządzania analiz u-a oraz stwierdzona praktyka gromadzenia niewystarczających dowodów w postępowaniach administracyjnych, a także brak niezbędnej jawności postępowania – umożliwiają rozstrzygnięcie spraw w sposób dowolny i tworzą obszar podatny na zjawiska o charakterze korupcyjnym.

Ustalanie cech nowej zabudowy winno odbywać się poprzez ustalenie jej wskaźników na podstawie średnich wskaźników tej wielkości dla obszaru analizowanego, co wynika z §§ 4–8 rozporządzenia w sprawie warunków zabudowy.



- W **Przemysłu**, w żadnej z kontrolowanych 18 spraw nie było w analizach u-a wyliczeń i uzasadnienia przyjętych wskaźników nowej zabudowy. Dyrektor Biura Rozwoju Miasta wyjaśniła, że żaden przepis prawa nie wymaga, aby analiza została przeprowadzona w formie pisemnej. Chodzi tu raczej o pewien proces myślowy wykonany przez osobę sporządzającą analizę, w tym matematyczne wyliczenia średnich wskaźników, które jednak nie są elementem obligatoryjnym analizy. Wyniki podejmowanych czynności stanowią podstawę dla ustalenia wymagań dla planowanej inwestycji. Dodała, że ww. rozporządzenie nie określa jednoznacznie metody pracy nad sporządzaną analizą, w związku z tym pozostawia się w tej kwestii pewną swobodę mającą na względzie ład przestrzenny.
- **Wójt Gminy Lubaczów** wyjaśnił, że projektanci decyzji wykonywali wyliczenia wskaźników, lecz nie dołączali tych wyliczeń do analizy. Pracownicy zajmujący się procedurą administracyjną wydawania decyzji wz nie byli natomiast świadomi, że takie wyniki wraz z uzasadnieniem są wymagane i w związku z tym nie egzekwowali ich sporządzania.
- **Burmistrz Zagórze** wyjaśnił, że w kolejnych zawieranych umowach warto obwarować obowiązek dotyczący obliczeń matematycznych wskaźników zabudowy, choćby ze względu na rzetelność wykonania zleconych zadań, mających wpływ na jakość i niepodważalność ustalonych w decyzji warunków.

W dwóch gminach w miejsce wyniku analizy u-a do projektu decyzji jako załącznik dołączano dokument o nazwie – „Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wraz z wynikami analizy u-a”. Dokumenty te były faktycznie wynikami analiz, ponieważ zawierały jedynie wielkości charakterystyczne zabudowy, lecz bez wyliczeń i uzasadnień, które winny znajdować się w analizie u-a.

- **Burmistrz Ulanowa** wyjaśnił, że dołączane do projektów decyzji analizy mają nazwę „Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu Wyniki analizy – część tekstowa”. Domniemywać należy, iż urbanista przygotowujący ten załącznik, taki sposób zapisu traktował jako wypełnienie obowiązku z wyżej cytowanego rozporządzenia, a organ wydający decyzję opierał się na projekcie i również powyższy zapis traktował jako prawidłowy.
- **Prezydent Tarnobrzega** wyjaśnił natomiast, że przepisy rozporządzenia o warunkach zabudowy określają wskaźniki matematyczne, ale dopuszczają także inne wskaźniki, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia o warunkach zabudowy. Szczegółowe dane liczbowe zebrane z obszaru analizowanego brane pod uwagę dla wyliczenia średnich arytmetycznych poszczególnych wskaźników urbanistycznych nie mogą wprost przesądzać warunków zabudowy, które winny uwzględniać przede wszystkim wnioski inwestora.

W 4 gminach, do projektu decyzji WZ dołączano błędnie zatytułowane załączniki. Zamiast „Wynik analizy urbanistyczno-architektonicznej” stosowano tytuł „Analiza urbanistyczno-architektoniczna”.

- **Burmistrz Pruchnika** wyjaśnił, że w projekcie każdej decyzji sporządzano analizę u-a, jednak do żadnej analizy nie dołączano wyników analizy. Wynikało to z braku wiedzy w tym zakresie u pracownika odpowiedzialnego za sporządzanie decyzji. Pracownik nie był świadomy, że winien takie skumulowane wyniki analizy sporządzić i dołączyć do decyzji, uznając że sporządzona analiza jest wystarczająca.
- **Zastępca burmistrza Niska** w wyjaśnieniu przyczyny zastępowania wyniku analizy analizą u-a podała, że w analizie znajdują się wyniki ustaleń cech zabudowy, więc tym samym spełnia się wymogi rozporządzenia, a ponadto w ciągu ostatnich 11 lat, żaden organ odwoławczy nie zakwestionował tego dokumentu. Niemniej jednak uznaje się nieprecyzyjność w nazwie i od tej pory do decyzji będzie dołączany wynik analizy.
- **Burmistrz Ulanowa** wyjaśnił że domniemywać należy, iż urbanista przygotowujący załącznik do decyzji, taki sposób zapisu traktował jako wypełnienie obowiązku wynikającego z wyżej cytowanego rozporządzenia, a organ wydający decyzję opierał się na projekcie i również taki zapis potraktował jako prawidłowy.
- **Burmistrzowie Zaklikowa i Niska** wyjaśnili ponadto, że zalecenia zostały przekazane urbanistom sporządzającym projekty decyzji, które zostaną uwzględnione w kolejnych postępowaniach.

Przepisy ustawy wymagają, aby uprawniona osoba sporządzała projekty decyzji WZ (art. 60 ust. 4). Paragraf 3 rozporządzenia o warunkach zabudowy stanowi, iż właściwy organ przeprowadza analizę funkcji oraz cech istniejącej zabudowy i zagospodarowania terenu. Tak sformułowane przepisy nie wymagają, aby analizę u-a wykonywała osoba uprawniona posiadająca specjalistyczną wiedzę, ani aby decyzję administracyjną przygotował pracownik urzędu obsługującego organ odpowiedzialny za jej wydanie.

W skontrolowanych gminach stwierdzono niejednorodną praktykę ustalania cech nowej zabudowy.

- **Burmistrz Pruchnika** wyjaśnił – zgodnie z ustawą opizp opracowanie projektów decyzji wraz z analizami zlecano uprawnionym urbanistom. Organ przyjął, że są one sporządzane zgodnie z wymogami ww. ustawy oraz aktów wykonawczych i na ich podstawie wydawał decyzje. Dodał, że Urząd nie jest w stanie zweryfikować technicznych kwestii sporządzonych dokumentów, gdyż nie zatrudnia urbanistów.
- **Burmistrz Głogowa Młp.** wyjaśnił, że urząd ma zawarte umowy z odpowiednimi osobami, które posiadają stosowne uprawnienia i wpisane są do izby samorządu zawodowego. W związku z powyższym nie było podstaw do stwierdzenia, że projekty decyzji były niewłaściwie sporządzane.
- W **Tarnobrzegu** wydano 4 decyzje, stanowiące 21% badanych decyzji wz, dla inwestycji, które w rozumieniu art. 6 pkt 2 i pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, były celami publicznymi. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy opizp inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Prezydent miasta wyjaśnił, że decyzje zostały wydane, jako decyzje wz, ponieważ organ załatwiający sprawę administracyjną jest związany stanowiskiem inwestora, a wnioski powyższych decyzji nie zostały zmienione z uwagi na skrócenie procedury administracyjnej.

NIK zwróciła uwagę, że zastosowanie dla inwestycji celu publicznego procedury przypisanej inwestycjom niebędącym celami publicznymi jest naruszeniem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu. Tryb wydawania decyzji przewidują przepisy prawa, a jego wybór nie zależy od uznania organu lub wnioskodawcy.

- W **Jarostawiu** projekty decyzji wraz załącznikiem graficznym sporządzał członek izby architektów. Natomiast analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy sporządzał i podpisywał pracownik Urzędu, niebędący członkiem właściwej izby zawodowej. Załącznikiem do decyzji była analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu. W wyjaśnieniu podano, że takie postępowanie wynika wprost z przepisu art. 53 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy opizp.

Zdaniem NIK, postępowanie w sprawie ustalenia warunków nowej zabudowy w decyzji WZ winno odbywać się w oparciu o przepis art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz przepisy rozporządzenia o warunkach zabudowy.

- **Gmina Zagórz** realizowała inwestycję polegającą na budowie wieży z tarasem widokowym w obrębie ruin XVIII wiecznego klasztoru karmelitów bosych (zabytek wpisany do rejestru). W ramach postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, w urzędzie gminy przeprowadzono analizę warunków i zasad zagospodarowania w zakresie przewidzianym przepisami prawa, mimo iż zamierzenie inwestycyjne w pełni zawierało się w granicach strefy konserwatorskiej. W ramach analizy u-a badano warunek kontynuacji funkcji formy zabudowy sąsiedzkiej w sytuacji gdy na terenie objętym analizą występowały tereny rolne, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z budynkiem mieszkalnym i gospodarczym, teren wysokich skarp, jak i teren komunikacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zbędna w postępowaniu administracyjnym jest analiza u-a dla zabytków wpisanych do rejestru, w przypadku gdy inwestycja będzie prowadzona w całości na terenie zabytku. W tego typu sytuacjach nie ma znaczenia bowiem przewidziany w art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy warunek, aby co najmniej jedna z działek sąsiednich była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań nowej zabudowy kontynuacji funkcji, parametrów cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych oraz intensywności wykorzystania terenu. Jest to tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, uzależniająca zmianę w zagospodarowaniu terenu od określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego, zwana również zasadą podobieństwa (kontynuacji). Dla takich zabytków sposób jego zagospodarowania określony jest w programie zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem (o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy oz), a wszystkie prace prowadzone są w oparciu o wytyczne WKZ i pod jego nadzorem. Wskazane jest zatem, aby w przypadkach prowadzenia inwestycji dotyczących zabytków i otoczenia wpisanych do rejestru, istniała możliwość odstąpienia od sporządzania analizy u-a albo objęcie takich inwestycji procedurą niewymagającą zachowania zasady dobrego sąsiedztwa (ULICP).

Spośród 12 kontrolowanych gmin tylko 3 gminy, wydawały decyzje WZ w terminie do 60 dni (Tarnobrzeg, Zaklików i Zagórz). Pozostałe 9 gmin wydawało decyzje WZ w terminach od 61 do 491 dni. W 6 gminach, stanowiących 50% kontrolowanych (Jarosław, miasto Lubaczów, Gmina Lubaczów, Głogów Młp., Przemyśl i Pruchnik), nie przestrzegano terminów załatwienia sprawy w terminie (art. 35 § 3 Kpa) i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy związanej z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, na przykład:

- W **Jarosławiu** 63% spośród badanych decyzji wz zostało wydanych w terminach od 61 do 491 dni od złożenia wniosku. Wśród tych decyzji, 6 decyzji wz zostało wydanych w terminach 491, 239, 195, 479, 216 i 184 dni. Przedłożenie projektów tych decyzji do uzgodnienia przez WKZ nastąpiło odpowiednio w 171, 108, 154, 263, 40 i 93 dniu od daty wpływu do urzędu wniosku o wydanie decyzji. W aktach 100% badanych spraw brak było dowodu powiadomienia stron o niedotrzymaniu terminu. Naczelnik wydziału wyjaśnił, że brak powiadomienia na piśmie inwestorów o niezakończonym w terminie wyniku z faktu, iż informacje te udzielane są ustnie w tutejszym wydziale przez pracownika merytorycznego prowadzącego postępowanie, inwestor na bieżąco informowany jest na jakim etapie znajduje się złożony wniosek.
- **Burmistrz Miasta Lubaczów** wyjaśniając przyczyny wydania 20% decyzji wz w strefach konserwatorskich z opóźnieniem, podała że było to spowodowane uzgodnieniami i odwołaniami. Stron nie powiadomiano o przyczynach przedłużenia postępowania, gdyż wnioskodawcy informowani byli na bieżąco, ustnie podczas wizyt w urzędzie bądź w trakcie rozmowy telefonicznej. Wydłużenie terminu wydania decyzji następowało również na ustną prośbę wnioskodawcy.
- W **Baranowie Sandomierskim** w strefach konserwatorskich wydawano decyzje wz w terminach 29–198 dni. Termin 60 dni przekroczone w 82,7% badanych decyzji. W wyjaśnieniach jako przyczyny przewlekłego załatwiania spraw podawano konieczność dokonywania licznych, czasochłonnych uzgodnień, „przeoczenie” przepisów przez pracowników zajmujących się procedurą wydawania decyzji wz, zmiany koncepcji inwestycji, nieterminowe sporządzanie projektów decyzji oraz wnoszenie uwag i protestów przez strony w trakcie postępowania.

#### **P/15/099 Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych**

Kontrolą objęto łącznie 17 jednostek, w tym: 4 starostwa powiatowe, 8 urzędów gmin, 4 powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego (PINB) oraz gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji.

Planowanie przestrzenne na obszarze pasa nadbrzeżnego realizowano w ograniczonym zakresie, gdyż około 80% jego powierzchni nie było objęte miejscowymi planami. Inwestycje wykonywane były głównie na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy.

Organy administracji publicznej, kształtując ład przestrzenny i gospodarując nieruchomościami, nierzetelnie prowadziły postępowania w sprawie wydawania decyzji dotyczących warunków zabudowy, pozwoleń na budowę, jak również samowoli budowlanych. Starostwa powiatowe i większość jednostek gminnych naruszały ustawowe obowiązki w zakresie uzgodnień i porozumień z właściwymi organami administracji morskiej. Badane jednostki sporadycznie podejmowały działania nadzorcze i kontrolne w zakresie inwestycji i gospodarowania nieruchomościami. 8 z 9 wójtów wbrew wymaganiom ustawowym nie sporządziło trzyletnich planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

- W starostwach powiatowych na ogół prawidłowo wykonywano zadania administracji architektoniczno-budowlanej dotyczące realizowanych inwestycji w pasie ochronnym. Niemniej jednak, w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, 61% zbadanych decyzji nie uzgodniono z właściwymi terytorialnie organami administracji morskiej, co naruszało art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich. Ponadto starosta kołobrzeski wydał 11 (z 24 badanych) decyzji na podstawie projektów budowlanych, sporządzonych niezgodnie z wymaganiami

rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Pracownicy starostwa nierzetelnie sprawdzali kompletność projektów budowlanych, naruszając obowiązek określony w art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

- PINB wywiązywały się z ustawowego wymogu przeprowadzania obowiązkowych kontroli inwestycji realizowanych na terenie pasa ochronnego. Natomiast w ocenie NIK, inne działania podejmowane na tym terenie były niewystarczające, głównie z powodu nieuwzględniania w planach kontroli – jako szczególnego kryterium – ryzyka występowania samowoli budowlanych. Brak tych działań sprzyjał nielegalnej zabudowie m.in. na terenie gmin Będzino i Krokowa. Najwięcej samowoli budowlanych (około 500), zlokalizowanych było w obrębie geodezyjnym Karwieńskie Błota.

W latach 2013–2015 (do 31.03.) wójtowie 7 (z 9) gmin wydali łącznie 715 decyzji WZ w pasie ochronnym, z tego 617 decyzji (86,3%) wójt Mielna. Badaniem objęto 65 decyzji (9% wydanych) oraz 2 decyzje o odmowie ustalenia warunków zabudowy (tj. 100% w Urzędzie Gminy Krokowa). Z naruszeniem prawa wydano 31 decyzji (47,7% badanych), z tego 11 (35,5%) nie uzgodniono z właściwymi organami administracji morskiej, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich. Ten obowiązek zlekceważono w szczególności w Urzędzie Gminy w Pucku w przypadku 7 decyzji (z 8 objętych badaniem) oraz w Urzędzie Gminy w Smołdzinie w przypadku 3 decyzji (spośród 4 wydanych). Wójtowie 8 z 9 gmin tłumaczyli to głównie brakiem wiedzy o położeniu działek zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym.

- **Wójt Mielna** wydał 5 decyzji (z 31 badanych) z naruszeniem przepisów – ustalając warunki zabudowy bez spełnienia łącznie warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Decyzje WZ dotyczące: budowy 2 budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz zespołu 6 budynków usługowych (usługi turystyki) w Mielenku, budowy zespołu 4 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w Sarbinowie, budowy budynku rekreacji indywidualnej w miejscowości Chłopy, realizacji po 1 budynku jednorodzinnym w miejscowościach: Gąski i Chłopy, wydane zostały, mimo że w odniesieniu do wszystkich 5 zamierzeń zakład wodociągowo-kanalizacyjny wydał negatywne warunki, wskazując na brak możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Ponadto w 1 przypadku do ustalenia linii zabudowy wzięto pod uwagę nieruchomości położone przy innej drodze publicznej (a nie przy tej samej) oraz w 4 przypadkach brak było w sąsiedztwie zabudowanych działek, umożliwiających określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy.

Inne stwierdzone nieprawidłowości w zakresie określania warunków zabudowy dotyczyły:

- wydania 4 (z 8 badanych) decyzji WZ z naruszeniem terminów określonych w art. 35 Kpa, tj. po upływie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku a także bez zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, wymaganego art. 36 § 1 Kpa (gmina Puck);
- zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania dotyczącego wydania decyzji WZ (we wszystkich 12 objętych kontrolą postępowaniach) z naruszeniem art. 61 §§ 3 i 4 Kpa (gmina Rewal), tj. dopiero z chwilą zakończenia uzgodnień projektu decyzji z właściwymi organami;
- rozpoznania wniosku o wydanie decyzji WZ niezgodnie z art. 261 § 1 i 2 Kpa, tj. pomimo nieuiszczenia przez wnioskodawcę opłaty skarbowej wymaganej na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej (gmina Krokowa).

#### D/15/502 Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych

##### uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji

W gminie Skąpe w czasie rozpatrywania sprawy zainteresowanie społeczności lokalnej lokalizacją elektrowni było znikome. Inaczej było przy rozpatrywaniu ponownego wniosku z 2011 r. Wobec dużego zainteresowania tymi sprawami społeczności lokalnej takie rozprawy odbyły



się. Na podstawie listy obecności ustalono, że w rozprawie, która odbyła się w dniu 5 listopada 2013 r. uczestniczyli: pełnomocnik i inni przedstawiciele powołani przez inwestora, autor raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, mieszkańcy miejscowości Darnawa i Radoszyn, łącznie 46 osób.

W gminie Olszanka protesty mieszkańców w sprawie lokalizacji elektrowni wiatrowych ujawniły się po raz pierwszy dopiero po wydaniu DSU<sup>104</sup> i uchyleniu przedmiotowej decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze. Sprawa wróciła do wójta i postępowanie administracyjne w sprawie wydania nowej DSU prowadzone było przy aktywnym udziale mieszkańców gminy.

### Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji

Wójtowie powszechnie nie przeprowadzali postępowania wyjaśniającego (wymaganego w art. 7 Kpa) w zakresie weryfikacji ROS<sup>105</sup>. Ze względu na koszty nie zlecano także dodatkowej ekspertyzy. Zdaniem osób pełniących funkcje tych organów gminy wystarczające było opiniowanie ROS przez inne wyspecjalizowane organy zobowiązane do wydania opinii w toku postępowania środowiskowego – każdy w zakresie swojej właściwości. W efekcie, taki sposób postępowania powodował, że dokumenty te już po zatwierdzeniu przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) zawierały ustalenia korzystne z punktu widzenia inwestorów, nie uwzględniały natomiast interesów społeczności lokalnych. Dotyczyło to przykładowo gmin: Rajgród, Miastko, Dębica Kaszubska, Olszanka, Laszki.

W gminie Laszki DSU, procedowano na podstawie o wniosków niekompletnych, nie spełniających wymogów ustawowych, co uniemożliwiało podjęcie prawidłowych rozstrzygnięć w prowadzonych postępowaniach. Do wniosków o wydanie DSU inwestorzy nie dołączyli wypisów z rejestru gruntów działek dotyczących terenu, na który oddziaływać będą elektrownie wiatrowe, jak również mapy ewidencyjnej obejmującej zakres obszaru, na który będzie oddziaływać przedmiotowa inwestycja, spełniającej wymogi określone w art. 74 ust. 1 pkt 3 ustawy środowiskowej. Organ administracji nie dokonał też analiz i weryfikacji zawartości przedłożonych przez inwestorów ROS, pod względem ich zgodności z wymaganiami art. 66 ustawy środowiskowej – według NIK przedmiotowe ROS nie zawierały kompletnych i rzetelnych informacji, w szczególności: podstawowych informacji na temat możliwych do wystąpienia oddziaływań skumulowanych, wyjaśnień i uzasadnienia wskazanych w załącznikach mapowych zasięgów rozprzestrzeniania się emisji hałasu od poszczególnych turbin, wskazania potrzeby wykonania analizy porealizacyjnej, informacji na temat zabezpieczenia przed możliwym do wystąpienia zagrożeniem związanym z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych, w tym efektem rzucania lodem i „efektem migotania cienia”. Ponadto w ROS nie wskazano opisu analizowanych wariantów alternatywnych a także informacji na temat wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Tym samym, w ocenie NIK, przedmiotowe ROS nie powinny stanowić podstawy do wydania DSU.

Były Wójt nierzetelnie określił parametry turbin we wszystkich trzech wydanych DSU. W decyzjach tych pominął podanie parametru określającego moc akustyczną każdej z turbin i powierzchnię omiatania, nie określił prędkości, przy której turbina ulega wyłączeniu oraz nieprecyzyjnie określił wysokość wieży i średnicę wirnika turbiny, co stanowiło naruszenie art. 80 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy środowiskowej.

<sup>104</sup> Dalej DSU lub decyzje środowiskowe.

<sup>105</sup> Raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej ROŚ).



Nie korzystano z możliwości przeprowadzania rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa. Przeprowadzenie takiej rozprawy w sprawie o wydanie decyzji administracyjnej ma charakter fakultatywny i pozostaje w zakresie uznaniowej decyzji organu prowadzącego postępowanie jednakże, jest istotnym elementem w budowaniu zaufania obywateli do działań organów administracji publicznej – gmina Skąpe i Olszanka.

Liczne kontrowersje społeczne wywoływało ogłaszanie o podjęciu stosownych uchwał w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Zdaniem pracowników urzędów kontrolowanych gmin zwyczajowo przyjętym sposobem informowania społeczności lokalnej było wywieszanie ogłoszeń na tablicy informacyjnej w urzędzie lub przed urzędem gminy oraz na tablicach informacyjnych sołectw, na terenie których planowana była lokalizacja elektrowni wiatrowych. O powszechności tego „urzędniczego zwyczaju” świadczy fakt, że nawet w miejscowości, w której nie było tablicy ogłoszeń (Sobolew) w dokumentacji planistycznej zawarto informacje o wywieszeniu obwieszczenia na tablicy ogłoszeń.

Brak sprawności funkcjonowania urzędów gmin w prowadzeniu postępowań administracyjnych – naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji (art. 8 Kpa) Pomimo, iż w toku niniejszej kontroli ujawniono tylko jeden przypadek (gmina Laszki) rażącego braku sprawności w działalności urzędu to jednakże skala i zakres stwierdzonych tam nieprawidłowości miały bardzo negatywny oddźwięk społeczny. Analiza przypadku, działania gminy, stanowi przykład w jaki sposób nieprawidłowości w działalności urzędu mają negatywny wpływ na transparentność prowadzonych postępowań administracyjnych, które znajdują odzwierciedlenie w negatywnych nastrojach społecznych, związanych z realizacją inwestycji budowy elektrowni wiatrowej na terenie gminy.

#### Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy

W gminie Laszki w toku postępowań związanych z wydawaniem WZ, organ administracji akceptował realizację przedsięwzięć o innym zakresie rzeczowym i innych parametrach techniczno-eksploatacyjnych niż te, które określono w DSU. Ponadto stwierdzono, że w przypadku 14 turbin, były wójt wydał inwestorowi WZ bez wymaganej decyzji środowiskowej. Postępowania w sprawie wydania WZ wszczynano na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów ustawowych. Do wniosków inwestorzy załączali mapy bez oznaczenia obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać. Ponadto, w dwóch decyzjach uchylających WZ, jako podstawę ich wydania podano przepis stanowiący o przesłankach wygaśnięcia decyzji, zamiast przepis właściwy w sprawie ich uchylecia. We wszystkich decyzjach przenoszących prawa i obowiązki określone w WZ wydanych dla inwestycji budowy 18 turbin wiatrowych niewłaściwie oznaczono strony postępowania administracyjnego.

Nie korzystano z możliwości przeprowadzania rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa. Przeprowadzenie takiej rozprawy w sprawie o wydanie decyzji administracyjnej ma charakter fakultatywny i pozostaje w zakresie uznaniowej decyzji organu prowadzącego postępowanie jednakże, jest istotnym elementem w budowaniu zaufania obywateli do działań organów administracji publicznej (gmina Skąpe i Olszanka).

W gminie Sobolew i Laszki inwestycje budowy elektrowni wiatrowych zostały zakwalifikowane przez organ jako inwestycje liniowe oraz urządzenia infrastruktury technicznej, konsekwencją czego przy wydawaniu WZ, zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu, nie brano pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich tzw. „dobrego sąsiedztwa” oraz przesłanki dostępu do drogi publicznej.

Brak sprawności funkcjonowania urzędu gminy w prowadzeniu postępowań administracyjnych – naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji (art. 8 Kpa) (gmina Laszki).

#### Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji

W gminie Skąpe niejednoznacznie określono w DSU miejsce realizacji poszczególnych elementów przedsięwzięcia.

W gminie Niegosławice w dwóch przypadkach ograniczono dopuszczalne formy składania uwag i wniosków. Ograniczenie to mogło utrudniać zainteresowanym skorzystanie z tego uprawnienia, jednak z uwagi na skorygowanie tego uchybienia przez organ wydający decyzję (Burmistrza Szprotawy) nie miało ono wpływu na całokształt postępowania.

#### UG Dębica Kaszubska

Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niewyłączeniu się wójta gminy z postępowania w sprawie wydania DSU, pomimo obowiązku wynikającego z art. 25 Kpa, nie miała zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Zgodnie z art. 25 § 1 pkt 1 Kpa organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3; tj. sprawy, w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki oraz sprawy swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia.

Były wójt, jako organ, nie wyłączył się z postępowań administracyjnych w sprawach wydania DSU, określających środowiskowe uwarunkowania realizacji budowy elektrowni wiatrowych na terenie Gminy w dwóch przypadkach:

1. Z postępowania (wszczętego 19.07.2011 r.) dotyczącego przedsięwzięcia pn. „Budowa Elektrowni Wiatrowej Motarzyno o łącznej mocy do 6 MW, wraz z niezbędną towarzyszącą infrastrukturą techniczną” – w przypadku którego za strony postępowania zostali uznani, będący właścicielami działek nr 87/2, 88/6 obręb ewidencyjny K., zakwalifikowanych jako będących w zasięgu oddziaływania inwestycji, krewni pierwszego stopnia byłego wójta.
2. Z postępowania (wszczętego w dniu 28 maja 2013 r.) dotyczącego przedsięwzięcia pn. „Farma wiatrowa Budowo” – w przypadku którego za stronę postępowania należało uznać właściciela, objętej zasięgiem oddziaływania inwestycji, działki nr 33/1 obręb ewidencyjny B., tj. byłego wójta.

#### UG Skąpe

1. W toku kontroli stwierdzono pojedyncze nieprawidłowości polegające m.in. na: niejednoznacznym określeniu w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 6 kwietnia 2012 r. miejsca realizacji poszczególnych elementów przedsięwzięcia.
2. Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych realizacji przedsięwzięć polegających na budowie zespołu elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą na terenie gminy, wydana przez wójta w dniu 6 kwietnia 2012 r. dla inwestora, nie zawierała precyzyjnie określonego miejsca realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Precyzyjnie określona lokalizacja elektrowni wskazana została tylko w raporcie o oddziaływaniu tego przedsięwzięcia na środowisko, który nie stanowi elementu/załącznika decyzji. Ponadto MPZP przewiduje możliwość lokalizacji 18 elektrowni na terenie 12 działek zlokalizowanych w 2 obrębach geodezyjnych Darnawa i Niekarzyn, w tym na terenie niektórych z tych działek dopuszcza się lokalizację 2 a nawet 3 elektrowni. Istnieje w związku z tym konieczność rzetelnego, precyzyjnego, niebudzącego wątpliwości określenia lokalizacji każdej elektrowni i elementów budowanej infrastruktury w decyzji w celu zapewnienia zgodności realizacji przedsięwzięcia z dokonaną, w oparciu m.in. o ROS, oceną jego oddziaływania na środowisko.

Skutkiem nieprecyzyjnego określenia lokalizacji elektrowni może być ewentualna jej zmiana przez inwestora, co będzie zgodne z miejscem realizacji określonym w decyzji i planie miejscowym, ale nie będzie odpowiadać lokalizacjom, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko.

Z przepisów, wg wójta, wynika tylko, że należy w decyzji wskazać miejsce realizacji przedsięwzięcia, co uczyniono. Nie wynika z nich bezpośrednio jak należy opisać miejsce realizacji przedsięwzięcia.

#### UG w Laszkach

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W toku postępowań związanych z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach procedowano w oparciu o wnioski niekompletne, nie spełniające wymogów ustawowych, uniemożliwiające prawidłowe rozstrzygnięcia w prowadzonych postępowaniach. Do wniosków o wydanie DSU inwestorzy nie dołączyli wypisów z rejestru gruntów działek dotyczących terenu, na który oddziaływać będą elektrownie wiatrowe, jak również mapy ewidencyjnej obejmującej zakres obszaru, na który będzie oddziaływać przedmiotowa inwestycja, spełniającej wymogi określone w art. 74 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Organ administracji nie dokonał analiz i weryfikacji zawartości przedłożonych przez inwestorów Raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko pod względem ich zgodności z wymaganiami art. 66 ustawy środowiskowej.

W ocenie NIK ROŚ nie zawierały kompletnych i rzetelnych informacji, w szczególności: podstawowych informacji na temat możliwych do wystąpienia oddziaływań skumulowanych, wyjaśnień i uzasadnienia wskazanych w załącznikach mapowych zasięgów rozprzestrzeniania się emisji hałasu od poszczególnych turbin, wskazania potrzeby wykonania analizy porealizacyjnej, informacji na temat zabezpieczenia przed możliwym do wystąpienia zagrożeniem związanym z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych, w tym efektem rzucania lodem i „efektem migotania cienia”. Ponadto w ROŚ nie wskazano opisu analizowanych wariantów alternatywnych a także informacji na temat wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Tym samym, w ocenie NIK, przedmiotowe ROŚ nie powinny stanowić podstawy do wydania DSU.

Były Wójt nierzetelnie określił parametry turbin we wszystkich trzech wydanych DSU. W decyzjach tych pominął podanie parametru określającego moc akustyczną każdej z turbin i powierzchnię omiotania, nie określił prędkości, przy której turbina ulega wyłączeniu oraz nieprecyzyjnie określił wysokość wieży i średnicę wirnika turbiny, co stanowiło naruszenie art. 80 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy

środowiskowej. Ponadto z nienależytą starannością realizował obowiązki związane z podawaniem do publicznej wiadomości informacji wymaganych stosownymi przepisami prawa, a dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych. W rezultacie społeczeństwo nie było skutecznie i w pełni informowane o planowanych przedsięwzięciach i skutkach ich realizacji.

W toku postępowań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, organ administracji akceptował realizację przedsięwzięć o innym zakresie rzeczowym i innych parametrach techniczno-eksploatacyjnych niż te, które określono w DSU.

Wszystkie WZ dotyczące inwestycji budowy turbin zostały wydane z naruszeniem przepisu art. 86 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy środowiskowej. Organ niezgodnie z właściwymi DSU, określał w tych decyzjach parametry techniczne turbin i ich posadowienia. Ponadto stwierdzono, że w przypadku 14 turbin, były Wójt wydał inwestorowi WZ bez wymaganej decyzji środowiskowej. Były Wójt z naruszeniem art. 63 ust. 1 ustawy o planowaniu, art. 72 ust. 5, w zw. z art. 72 ust. 3 ustawy środowiskowej wydawał inwestorowi więcej niż jedną decyzję obowiązującą w tym samym czasie, dla tej samej lokalizacji i na podstawie tej samej decyzji środowiskowej. Postępowania w sprawie wydania WZ wszczynano na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów ustawowych. Do wniosków inwestorzy załączali mapy bez oznaczenia obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać. Ponadto, w dwóch decyzjach uchylających WZ, jako podstawę ich wydania podano przepis stanowiący o przesłankach wygaśnięcia decyzji, zamiast przepis właściwy w sprawie ich uchylecia. We wszystkich decyzjach przenoszących prawa i obowiązki określone w WZ wydanych dla inwestycji 18 turbin niewłaściwie oznaczono strony postępowania administracyjnego. Dotyczyło to również DSU wydanej dla tej inwestycji.

Istotną przyczyną nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli była nienależyta organizacja pracy Urzędu Gminy Laszki w zakresie objętym tą kontrolą. W praktyce obsługę procesów lokalizacyjnych prowadziła jedna osoba w urzędzie, która nie była nadzorowana zarówno przez bezpośredniego kierownika, jak również przez wójta gminy. Ponadto do przygotowania projektów dokumentów planistycznych zatrudniono osobę, która świadczyła równolegle usługi na rzecz inwestorów budowy farmy wiatrowej na terenie gminy Laszki, co nie zapewniało obiektywizacji prowadzonych postępowań planistycznych.

W ocenie NIK, ustalenia kontroli wskazują, iż w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie gminy Laszki były wójt swoim działaniem, poprzez bezkrytyczne uwzględnianie w toku prowadzonych postępowań administracyjnych wszystkich żądań inwestorów, naruszył zasadę reprezentowania interesów mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową, określoną w art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

#### **P/15/107 Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą**

##### **Dane o kontroli**

Kontrola przeprowadzona została przez Delegaturę we Wrocławiu w celu oceny realizacji zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym budowy oraz użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Kontrola została przeprowadzona w 12 jednostkach, tj. w: sześciu urzędach miast, obsługujących



organy administracji architektoniczno-budowlanej (prezydentów miast), sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, pełniących funkcję aparatu pomocniczego powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

*Okres objęty kontrolą: 2013–2015 r., data publikacji: 6 czerwca 2016 r.*

### Ocena ogólna

W skontrolowanych urzędach miast nie realizowano w pełni i prawidłowo zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Analogiczna sytuacja wystąpiła w objętych kontrolą powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w toku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla tego rodzaju obiektów budowlanych.

Funkcjonujący nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane nie gwarantowały w wystarczającym stopniu poprawnego wykonywania zadań przez kontrolowanych. NIK zwraca uwagę, że skutki wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wywierają istotny wpływ na ład architektoniczny i poczucie praworządności oraz bezpieczeństwa obywateli. NIK w trakcie kontroli ujawniła poważne nieprawidłowości, które występowały na poszczególnych etapach prowadzonych postępowań w sprawie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów. NIK uważa, że organy administracji publicznej w niewystarczający sposób dbają o interes społeczny w prowadzonych postępowaniach dotyczących budownictwa wielorodzinnego.

W toku kontroli urzędów miast NIK stwierdziła w szczególności, że:

1. Mimo stworzenia w skontrolowanych urzędach miast warunków organizacyjno-prawnych umożliwiających prawidłową realizację zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego były w wielu przypadkach prowadzone nierzetelnie. Akceptowano nieodpowiednie wzory wniosków o pozwolenie na budowę lub wnioski, do których załączono niepełną lub niewłaściwie sporządzoną dokumentację, nierzetelnie dokumentowano też wykonanie formalnej weryfikacji wniosków, naruszając przez to przepisy ustawy Kpa.
2. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze zapewniały stronom prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, co naruszało wyrażoną w art. 10 Kpa zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu i mogło skutkować wznowieniem postępowania.

W niektórych przypadkach kontrolowane organy stosowały niejednolite kryteria oceny zamierzeń inwestycyjnych, dokonując różnych rozstrzygnięć w sprawach o podobnym charakterze, co naruszało wyrażony w art. 8 ustawy Kpa obowiązek prowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania w sposób, który pogłębia zaufanie obywateli do organów Państwa oraz ich świadomość i kulturę prawną.

W niewystarczającym stopniu realizowano, wynikający z ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych, obowiązek bezzwłocznego przekazania ostatecznych decyzji organom nadzoru budowlanego oraz organom podatkowym. Nadzór nad realizacją zadań w tym zakresie nie był w pełni skuteczny i nie eliminował ryzyka wystąpienia

nieprawidłowości. Poprawie jakości pracy nie sprzyjała niewielka liczba szkoleń organizowanych dla pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Licznych nieprawidłowości dopuścili się też urzędnicy organów nadzoru budowlanego, czyli aparatu wyspecjalizowanego w przygotowywaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. NIK stwierdza, że powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane merytorycznie i kadrowo, do wypełniania swoich obowiązków. W ocenie NIK niewykonywanie określonych prawem obowiązków może ugruntować wśród inwestorów przekonanie o niewydolności organów nadzoru budowlanego. NIK w kontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego ujawniła, że:

- nie wszędzie osiągnięto zakładany poziom zatrudnienia;
- ze względu na uwarunkowania finansowe pracownicy organów nadzoru budowlanego sporadycznie uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych;
- przy wydawaniu decyzji w ograniczony sposób korzystano ze wsparcia prawnego;
- nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa prowadzono ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- nieprawidłowo weryfikowano wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie egzekwując od inwestorów dostarczenia wymaganych dokumentów;
- nie zawsze rzetelnie i skutecznie przeprowadzano obowiązkowe kontrole placów budów;
- w niewystarczającym stopniu monitorowano wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie;
- procedury wewnętrznej kontroli wykonywania zadań zostały w wielu wypadkach skonstruowane w sposób, który nie gwarantował minimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

### Ustalenia

1. Urzędy miast były organizacyjnie, a ich pracownicy zawodowo przygotowani do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W strukturze organizacyjnej poszczególnych urzędów miast wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowywanie ww. decyzji oraz udzielające wsparcia prawnego w toku prowadzonych postępowań. Mimo to skontrolowane jednostki miały trudności z prawidłową interpretacją i egzekwowaniem przepisów ustawy Prawo budowlane oraz przepisów wykonawczych do niej. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w niedostatecznej fachowości oraz małej liczbie specjalistycznych szkoleń, z których skorzystali zatrudnieni pracownicy.
2. W badanym okresie w skontrolowanych urzędach miast wydano 28.944 decyzje o pozwoleniu na budowę, z czego 844 (2,9%) dotyczyły obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Jakkolwiek liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę w poszczególnych latach badanego okresu nie ulegała zasadniczym zmianom (w 2013 r. – 11.694 decyzje, w 2014 r. – 11.679 decyzji, w I półroczu 2015 r. – 5.571 decyzji), to zauważalny był wzrost liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, których było odpowiednio 308, 334 i 202. W rezultacie rosł również udział tych rozstrzygnięć w ogólnej liczbie decyzji o pozwoleniu na budowę, który wynosił odpowiednio 2,6%, 2,9% i 3,6%.
3. W toku prowadzonych postępowań administracyjnych organy administracji architektoniczno-budowlanej w sposób niedostateczny wywiązywały się z obowiązków nałożonych ustawą Prawo budowlane. Spośród poddanych badaniu w sześciu urzędach 91 postępowań w sprawach o wydanie

decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzono, że wbrew postanowieniom art. 72 ustawy Kpa pracownicy dwóch urzędów miast (Urząd m.st. Warszawy i UM Wrocławia) w 22 przypadkach nierzetelnie dokumentowali (na złożonych przez inwestorów drukach wniosków) fakt przeprowadzenia czynności formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, a w jednym urzędzie (UM w Gdańsku) w dziewięciu przypadkach, wbrew postanowieniom art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, nie wzywali inwestorów do usunięcia braków w przedłożonych projektach. Ponadto w jednym z urzędów (UM Wrocławia) spośród 16 zbadanych spraw, w siedmiu przypadkach wnioski o pozwolenie na budowę nie były zgodne z obowiązującym wzorem, określonym w rozporządzeniu w sprawie wzorów.

- *W zbadanej próbie 16 decyzji, w siedmiu przypadkach zastosowany wniosek o pozwolenie na budowę nie był zgodny z obowiązującym wzorem. Wynikało to ze stosowanej praktyki, polegającej na opracowaniu własnego wzoru wniosku (na bazie szaty graficznej pism stosowanych w UM Wrocławia). Tłumaczono to potrzebą usprawnienia procesu składania wniosków, jak również przekonaniem, że obowiązujący wzór wniosku został opracowany z naruszeniem art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, gdyż według kontrolowanej jednostki zapis o dołączeniu czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, nie uprawniał Ministra Infrastruktury do wyodrębnienia we wzorze wniosku o wydanie pozwolenia na budowę aż 12 pozycji różnych dokumentów, jako jego załączników. W toku kontroli UM Wrocławia dostosował wniosek o pozwolenie na budowę do wzoru określonego w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinne.*
4. W niewystarczającym stopniu organy administracji architektoniczno-budowlanej respektowały, wynikającą z postępowania administracyjnego, zasadę czynnego udziału strony. W dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów miast (Urząd m.st. Warszawy i UM Krakowa) stwierdzono przypadki niezapewnienia stronom możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W Urzędzie m.st. Warszawy stwierdzono niewywiązanie się z tego obowiązku w czterech spośród 15 zbadanych przypadków, natomiast w UM Krakowa w jednej z piętnastu zbadanych spraw. Pozbawiono tym samym strony postępowania administracyjnego możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Niewykonanie tego obowiązku dodatkowo narażało organ na ryzyko żądania uchylecia decyzji przez organ odwoławczy w wyniku wniesienia odwołania. NIK wskazuje, że naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu jest kwalifikowaną wadą procesową, która może skutkować wznowieniem postępowania.
- **Urząd m.st. Warszawy** w przypadku czterech na 15 zbadanych postępowań nie zapewnił stronom, określonego w art. 10 ustawy Kpa, czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji, tj. możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie wskazanym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania (trzy przypadki) lub zawiadomieniu o zakończeniu zbierania materiałów dowodowych (jeden przypadek) tj. w terminie siedmiu dni od daty otrzymania takiego zawiadomienia. Niemniej w uzasadnieniu wydanych decyzji ujmowano informację o prawidłowym poinformowaniu stron o toczącym się postępowaniu. W dwóch przypadkach Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury Planowania Przestrzennego, składając wyjaśnienia, nie odniósł się do nieprawidłowości. W odniesieniu do pozostałych przypadków przedstawił stanowisko, w którym uznał tok postępowania za prawidłowy.
  - **W UM Krakowa** w jednej sprawie (na 15 skontrolowanych) podpisano w dniu 12 kwietnia 2013 r. decyzję odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, uzasadniając to nieuzupełnieniem przez wnioskodawcę dokumentacji do 11 kwietnia 2013 r., tj. w terminie wyznaczonym w postanowieniu z dnia 2 kwietnia 2013 r., przy czym postanowienie to zostało doręczone pełnomocnikowi inwestora dopiero w dniu 18 kwietnia 2013 r. Przedmiotowa decyzja została również wydana przed upływem terminu do zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, wyznaczonego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 29 marca 2013 r., doręczonym pełnomocnikowi inwestora

również w dniu 18 kwietnia 2013 r. Z decyzją odmowną zgodził się inwestor, gdyż nie złożył od niej odwołania, natomiast przedłożył nowy wniosek dla przedmiotowej inwestycji, dołączając stosowne dokumenty, w wyniku czego otrzymał pozwolenie na budowę.

5. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze stosowały jednolite zasady oceny zamierzeń inwestycyjnych w toku prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nierzetelnym działaniu organów oraz wskazują na ryzyko korupcjogennej dowolności postępowania.

NIK odnotowała tego typu nieprawidłowości w dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów. W jednym przypadku prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, gdy tymczasem nieruchomość pod budowę została oddana użytkownikowi wieczystemu w celu wybudowania na niej budynków mieszkaniowych wielorodzinnych. Wniesione w związku z tym przez Urząd m.st. Warszawy, Biuro Gospodarki Nieruchomościami Delegaturę w dzielnicy Mokotów zastrzeżenia, wskazujące na sprzeczność zamierzenia inwestycyjnego ze sposobem użytkowania i zagospodarowania określonym w umowie użytkowania wieczystego, nie zostały uwzględnione przez Prezydenta w toku postępowania. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem, wynikającym z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego. Tymczasem kontrola wykazała, że Prezydent m.st. Warszawy w trzech sprawach z 2013 r. oraz jednej z 2014 r. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę właśnie ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego.

W jednym przypadku prezydent Wrocławia wydał decyzję o pozwoleniu na budowę dla projektu budowlanego, który nie był w pełni zgodny z ustaleniami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, co naruszało art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Prawo budowlane. W rezultacie jeden z podstawowych obowiązków organu administracji architektoniczno-budowlanej, polegający na sprawowaniu nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie został prawidłowo zrealizowany.

- W jednym z 15 skontrolowanych postępowań stwierdzono, że **Prezydent m.st. Warszawy** wydał 10 lutego 2015 r. decyzję Nr 44/MOK/2015 o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, mimo że w aktach postępowania znajdowały się, wniesione z zachowaniem obowiązującego terminu, zastrzeżenia Urzędu m.st. Warszawy Biura Gospodarki Nieruchomościami Delegatury w Dzielnicy Mokotów, w których zwrócono uwagę, że nieruchomość objęta postępowaniem została oddana użytkownikowi wieczystemu w celu wybudowania na niej wielorodzinnych budynków mieszkaniowych. W związku z powyższym w dalszym ciągu wskazano, że zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, jest sprzeczne ze sposobem użytkowania i zagospodarowania, określonym w umowie użytkowania wieczystego. W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego podał, że w postępowaniu zakończonym decyzją, wniesione zastrzeżenia przez stronę postępowania nie zostały uwzględnione, ponieważ zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem, wynikającym z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego. Z ustaleń kontroli wynikało natomiast, że w czterech sprawach (trzy z 2013 r. i jedna z 2014 r.) Prezydent m.st. Warszawy odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę właśnie ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego.
- **UM Wrocław** wydał pozytywną decyzję o pozwoleniu na budowę dla projektu budowlanego, który nie w pełni był zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowiło naruszenie art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Prawo budowlane. Sytuacja ta miała miejsce w przypadku inwestycji na ul. Księcia Witolda, gdzie stwierdzono niezgodność wysokości projektowanego budynku z wysokością



przewidzianą w MPZP, zatwierdzonym Uchwałą nr XXVIII/979/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia MPZP dla części obszaru Kępa Mieszczarska we Wrocławiu. Dyrektor WAB wyjaśnił, że „Inwestor nie został wezwany do usunięcia ww. nieprawidłowości w w/w zakresie, ponieważ zdaniem organu budynek w tym zakresie był zgodny z MPZP. Decyzja o pozwoleniu na budowę z dnia 30 kwietnia 2015 r. Nr 2010/15 została wydana zgodnie z art. 35 ust. 4, który stanowi, że w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wobec tak zaprezentowanych wyjaśnień, w przekonaniu pracowników organu administracji architektoniczno-budowlanej, zostały spełnione przez inwestora warunki określone przepisami art. 35 ust. 1 ustawy, co stanowiło przesłanki do wydania decyzji pozytywnej. Zgodnie z MPZP wysokość budynków mierzona do najwyższej położonej krawędzi dachu lub najwyższego punktu zbiegu połączy dachowych nie może być większa niż 25 m. W projektowanym budynku na dachu zaprojektowano taras, na który można się dostać z klatki schodowej. Ponad dach wystaje przekrycie podestu klatki schodowej w formie świetlika. Jest to jedyne rozwiązanie funkcjonalne, zajmuje niewielką powierzchnię dachu i w rozumieniu zapisów planistycznych nie stanowi najwyższej położonej krawędzi dachu”.

6. W skontrolowanych urzędach miast nie zawsze wywiązywano się z obowiązku powołania inspektora nadzoru inwestorskiego, mimo że charakter inwestycji (budowla wyższa niż 15 m) spełniał kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, określone w § 2 ust. 1 pkt 3 lit. a. Nie zabezpieczono tym samym w odpowiedni sposób interesu społecznego osób zainteresowanych. Obligatoryjnie powołany inspektor nadzoru inwestorskiego dla obiektów spełniających określone parametry winien bowiem sprawować kontrolę zgodności realizacji inwestycji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, gdyż leżą one w interesie właścicieli (użytkowników) nieruchomości sąsiednich. Ponadto do jego obowiązków należy sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie, a tym samym zapobieganie katastrofie budowlanej, której wystąpienie może godzić w zdrowie i życie ludzkie. Do niewywiązania się z obowiązku powołania inspektora nadzoru inwestorskiego doszło w jednym z sześciu skontrolowanych urzędów miast (UM Wrocławia), dla dwóch spośród dziewięciu analizowanych inwestycji.
  - **UM w Gdańsku** nie przekazał do organu nadzoru budowlanego kopii jednej decyzji oraz przekazał kopie 13 decyzji nieostatecznych, co leżało w sprzeczności z art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Ponadto nie przekazano do komórki finansowej kopii dwóch decyzji oraz przekazano kopie 10 nieostatecznych decyzji, co było niezgodne z § 6 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych. Wystąpienie tych nieprawidłowości wynikało – według zebranych w toku kontroli wyjaśnień – z obciążenia pracą oraz, nieadekwatnych do potrzeb, warunków lokalowych.
  - **UM Krakowa** przekazał – w jednym przypadku – egzemplarz pozwolenia na budowę do organu nadzoru budowlanego ponad 19 miesięcy po dniu, w którym decyzja stała się ostateczna, w związku z czym warunek bezzwłocznego przekazania temu organowi kopii ostatecznej decyzji wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym nie został dotrzymany. Wyjaśniając przyczyny tej nieprawidłowości wskazywano na trudne warunki lokalowe oraz obciążenie pracą.
7. Skontrolowane urzędy miast nie zawsze przestrzegały obowiązku bezzwłocznego przekazania organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, a także obowiązku przekazania kopii tych decyzji organom podatkowym, właściwym w sprawach podatku od nieruchomości (w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna). Leżało to w sprzeczności z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych. Naruszenie przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane stwierdzono w UM w Gdańsku w 14 przypadkach spośród 15 skontrolowanych oraz w UM Krakowa w jednej spośród 15 zbadanych spraw. Natomiast obowiązek wynikający z ww. rozporządzenia Ministra Finansów nie został spełniony w UM w Gdańsku w 10 spośród 15 zbadanych



spraw. Zaniedbania te mogą ograniczać skuteczność sprawowania nadzoru przez organy nadzoru budowlanego nad realizacją inwestycji, związanych z obiektami wielorodzinnymi, oraz utrudniać wymierzenie należności podatkowych przez organy podatkowe z chwilą powstania obowiązku podatkowego.

8. Nadzór w skontrolowanych urzędach miast nad realizacją zadań związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę był marginalny. W badanym okresie w czterech z sześciu skontrolowanych urzędów miast (UM w Gdańsku, UM Krakowa, UM Olsztyna i UM Poznania) komórki kontrolne nie przeprowadziły żadnej kontroli organu, związanej z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Kontrole, które przeprowadzono w Urzędzie m.st. Warszawy i UM Wrocławia wykazały natomiast nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (w świetle ustawy Prawo budowlane i przepisów wykonawczych) oraz nierzetelnej weryfikacji wniosków o pozwolenie na budowę. Charakter nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli NIK wskazuje na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Stanowisko to uzasadnia również fakt wystąpienia (w toku kontroli NIK) w Urzędzie m.st. Warszawy nieprawidłowości o podobnym charakterze do ustaleń z kontroli wewnętrznej w tym urzędzie.
- W **PINB w Krakowie** w dwóch postępowaniach nie udokumentowano zwrotu inwestorowi dokumentów, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy Prawo budowlane, mimo że art. 57 ust. 8 tej ustawy stanowi m.in., że po udzieleniu pozwolenia na użytkowanie właściwy organ zwraca bezzwłocznie inwestorowi oryginał dziennika budowy, protokoły badań i sprawdzeń oraz dokumentację geodezyjną.
  - W **PINB w Olsztynie** ewidencja skarg i wniosków była prowadzona w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 254 ustawy Kpa. Nie wskazywano daty wpływu skarg, podstawy prawnej, jak również daty ostatecznego rozstrzygnięcia lub odpowiedzi udzielonej skarżącemu. Na prowadzenie ewidencji skarg i wniosków w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 254 ustawy Kpa wskazał również Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (WINB) w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 kwietnia 2014 r., w odpowiedzi na które Powiatowy Inspektor podał w piśmie z dnia 5 czerwca 2014 r., że zlecono pracownikom PINB opracowanie nowej formy rejestru skarg i wniosków i załatwianie spraw zgodnie z przepisami. Odnosząc się do przyczyn udzielenia WINB nierzetelnej informacji oraz braku uregulowania powyższych zadań do czasu kontroli NIK, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że realizację zaleceń pokontrolnych WINB dotyczących przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zlecił pracownikom PINB ustnie nie wskazując przy tym osoby odpowiedzialnej za realizację tego zadania. Podał jednocześnie, że organizacja rejestrowania i załatwiania skarg i wniosków została wprowadzona w PINB w dniu 21 sierpnia 2015 r. wraz z wprowadzeniem zarządzenia w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w PINB.
  - W **PINB we Wrocławiu** w ośmiu na 10 spraw poddanych badaniu, skargi i pisma skargowo-interwencyjne były załatwiane z naruszeniem obowiązującego terminu, a w jednym przypadku nie dochowano należytej staranności w postępowaniu prowadzonym przez Inspektorat w związku ze złożoną skargą, gdyż nie dokonano analizy stanu faktycznego poprzez wizję lokalną, oględziny lub kontrole, mimo że charakter skargi uzasadniał podjęcie takich działań.
9. Organy nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane, pod względem merytorycznym i kadrowym, do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W jednym powiatowym inspektoracie nadzoru budowlanego (PINB we Wrocławiu) nie osiągnięto planowanej liczby zatrudnionych pracowników, a w innym (PINB w Olsztynie) realizacja zadań przebiegała w oparciu o niezgodny ze strukturą organizacyjną organu regulamin organizacyjny oraz nieadekwatne do stanu faktycznego zakresy czynności pracowników. Brak w jednej jednostce (PINB w Gdańsku) lub niewielka liczba w pozostałych powiatowych inspektoratach szkoleń zewnętrznych (średnio od jednego do dwóch rocznie), nie sprzyjały podnoszeniu kwalifikacji przez pracowników i rzetelnej realizacji zadań. W trzech powiatowych inspektoratach

(PINB w Gdańsku, PINB w Olsztynie i PINB w Warszawie) dostęp do wsparcia prawnego, oparty na podmiotach zewnętrznych, niósł za sobą ryzyko wystąpienia ograniczeń i trudności w bieżącym rozstrzygnięciu problemów prawnych. W rezultacie trudności te sprzyjały popełnianiu błędów w toku prowadzonych postępowań w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

10. Skontrolowane powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego wydały w badanym okresie w sumie 8.288 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W ramach tych rozstrzygnięć znalazły się 1.402 (16,9%) decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Liczba decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (w 2013 r. – 3.350 decyzji, w 2014 r. – 3.343 decyzje i w I półroczu 2015 r. – 1.595 decyzji) oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (w 2013 r. – 572 decyzje, w 2014 r. – 560 decyzji i w I półroczu 2015 r. – 270 decyzji) nie ulegała zasadniczym zmianom. W efekcie udział decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w ogólnej liczbie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wynosił około 17%.
11. Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nierzetelnie wywiązywały się z obowiązków prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w czterech spośród sześciu skontrolowanych jednostek (PINB w Gdańsku, PINB w Krakowie, PINB w Olsztynie i PINB we Wrocławiu). W trzech powiatowych inspektoratach (PINB w Gdańsku, PINB w Krakowie, PINB we Wrocławiu) ewidencja była prowadzona w formie elektronicznej, zamiast w formie trwałej – w postaci księgi formatu A4 – co leżało w sprzeczności z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Z kolei w PINB w Olsztynie miało miejsce niezgodne z wymogami przywołanego rozporządzenia dokonywanie korekt we wskazanej ewidencji.
  - W **PINB we Wrocławiu** ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt. 3 ustawy Prawo budowlane nie była prowadzona zgodnie z postanowieniami § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. W szczególności ewidencja nie była prowadzona w formie księgi formatu A4, nie była wykonana w sposób trwały oraz nie była zabezpieczona w sposób chroniący strony przed ich usunięciem lub wymianą. W powyższej sprawie Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ewidencja nie jest prowadzona w formie księgi formatu A4 z przyczyn praktycznych i celowościowych. Podał, że odrębne prowadzenie ewidencji w formie księgi nie pozwala na użyteczne korzystanie z tego dokumentu, jako źródła informacji a sporządzenie jakichkolwiek wyciągów, statystyk, czy pozyskanie innych danych z podziałem na np. kategorie obiektów budowlanych wymaga zaangażowania niewspółmiernie dużej ilości czasu. Podał, że prowadzenie ewidencji w formie elektronicznej jest celowe. Może ona w każdym czasie przybrać formę papierową za pomocą wydruku (...).
  - W **PINB w Olsztynie** badanie dotyczące wszystkich 38 obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wykazało, że popełnione błędy w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prostowano w sposób niezgodny z wymogami rozporządzenia w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. W czterech przypadkach poprawki polegały na dokonaniu nowego wpisu na pierwszym, błędnym, przez co stawał się on nieczytelny, a w 13 – przy skreśleniu błędnego wpisu nie odnotowywano daty poprawki, a podpis osoby jej dokonującej był nieczytelny. Zgodnie z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, sprostowania błędów we wpisach dokonuje się przez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany. W sprawie tej inspektor ds. organizacyjno-administracyjnych Inspektoratu podała, że wynikało to z próby zachowania czytelności ewidencji, w której wielkość rubryk jest niewystarczająca, aby skreślić dany wpis, dokonać jego poprawki i opatrzyć ją datą i czytelnym podpisem. Podała, że obecnie sprostowanie błędów będzie dokonywane w sposób zgodny z rozporządzeniem.
12. W toku kontroli ustalono, że inwestorzy nie załączyli do wniosków, wymaganej art. 57 ust. 1–3 ustawy Prawo budowlane, kompletnej dokumentacji. Nieprawidłowości tego typu stwierdzono w 16 przypadkach (w PINB w Gdańsku i PINB w Poznaniu). Przykładowo, w wyniku błędnej interpretacji

przywołanej ustawy, w PINB w Gdańsku (we wszystkich 15 skontrolowanych przypadkach) odstąpiono od wymogu składania oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych. Ponadto w PINB w Krakowie w 14 przypadkach (na 15 skontrolowanych), wbrew postanowieniom art. 72 ustawy Kpa, nie udokumentowano sprawdzenia wniosków pod względem ich kompletności i prawidłowości, w formie adnotacji urzędowej. W czterech przypadkach (PINB w Krakowie), mimo że inwestorzy nie dotrzykali terminu uzupełnienia wniosku, PINB nie wydał decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie (w trzech przypadkach) lub wydał decyzję ze zwłoką (w jednym przypadku).

Stwierdzone nieprawidłowości naruszały przepisy obowiązującego prawa i świadczą o nierzetelnym działaniu organu oraz wskazują na ryzyko korupcjogennej dowolności postępowania.

13. NIK ujawniła, że w trzech z sześciu powiatowych inspektoratów nierzetelnie wywiązywano się z obowiązku, wynikającego z art. 59a ustawy Prawo budowlane, przeprowadzania kontroli budów. W PINB w Gdańsku oraz w PINB w Krakowie nie zapewniono w pełni prawidłowej kontroli wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt o charakterze wielorodzinnym.

Na 30 zbadanych spraw, w 15 przypadkach nierzetelnie, bo niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli, sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Ustaleń dokonywano wyłącznie na podstawie oświadczenia kierownika budowy, zamiast w oparciu o badanie dokumentów. Ponadto w jednym z 15 zbadanych przez NIK przypadków stwierdzono, że w czasie kontroli obowiązkowej PINB w Poznaniu nie ujawnił odstępstw od projektu budowlanego, a w dwóch z 15 zbadanych spraw (PINB w Krakowie), mimo stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości, nie podejmowano efektywnych działań mających na celu doprowadzenie sprawy do stanu zgodnego z prawem. Charakter dokonanych ustaleń świadczy o nierzetelnym przeprowadzaniu obowiązkowej kontroli i działań następczych oraz może wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli.

- W **PINB w Krakowie** w 14 protokołach kontroli obowiązkowej (na 15 skontrolowanych) sprawdzenie wyrobów budowlanych ograniczyło się do przyjęcia oświadczenia przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy, stosownie do którego wszystkie wbudowane materiały budowlane posiadały stosowne atesty lub certyfikaty. W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podał m.in., że wzór protokołu obowiązkowej kontroli nie określa sposobu kontroli wyrobów budowlanych, dlatego też przyjęcie stosownego oświadczenia przedstawiciela inwestora stanowi udzielenie informacji właściwemu organowi nadzoru budowlanego na podstawie art. 81 c ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane i jest to środek weryfikacji pkt 8.3. protokołu obowiązkowej kontroli, przewidziany przez ustawę.
- W **PINB w Gdańsku** w jednym przypadku (na 15 skontrolowanych) stwierdzono, że protokół z kontroli obowiązkowej nie zawierał adnotacji o przedłożeniu przez inwestora dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych, wbudowanych w zakończony obiekt budowlany, co Powiatowy Inspektor tłumaczył przeoczeniem.
- Podczas kontroli NIK stwierdzono, że w **PINB w Poznaniu** nie ujawniono w toku kontroli obowiązkowej, przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, dwóch odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego. Z wyjaśnień odpowiedzialnego pracownika wynikało m.in., że w ocenie PINB, odstępienia te nie miały charakteru odstępienia istotnego od zatwierdzonego projektu budowlanego. Zdaniem NIK, konieczność sprawdzenia, czy inwestor dokonał odstępstw istotnych czy nieistotnych, leżała w interesie PINB, bowiem wynikała z funkcjonującego w Inspektoracie Systemu zarządzania (podproces 03. Wydawanie pozwolenia na użytkowanie; pkt 8 podprocesu – przeprowadzanie kontroli).
- W wyniku kontroli obowiązkowej, przeprowadzonej przez **PINB w Krakowie** dnia 4 i 7 marca 2014 r. stwierdzono, że inwestor dokonał istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, zmieniając jego funkcję z mieszkaniowej wielorodzinnej na hotelową. W toku kolejnej kontroli, przeprowadzonej 19 sierpnia 2014 r.

udokumentowano fakt funkcjonowania w tym obiekcie hotelu od 1 lipca 2014 r. Decyzją Powiatowego Inspektora odmówiono udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu, uzasadniając to ww. istotnymi odstępstwami. Do czasu kontroli NIK w Inspektoracie nie nałożono na inwestora kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, do czego zobowiązuje art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane ani też nie podjęto żadnych działań związanych z odpowiedzialnością osób za czyn określony w art. 93 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, stosownie do którego, kto wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy do rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu, podlega karze grzywny. Z wyjaśnień Powiatowego Inspektora wynikało, że przyjęty tryb postępowania wynika ze skomplikowanego charakteru sprawy.

- W trakcie innego postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego, inspektorzy **PINB w Krakowie** stwierdzili wprowadzenie zmian, m.in. w zakresie zastosowanego szkła w balustradach, które w ich ocenie nie spełniało wymogu § 298 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Stwierdzili ponadto, że zamontowane szkło nie posiadało wymaganego oznakowania, czym naruszony został § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym. W adnotacji urzędowej inspektora PINB w Krakowie z 28 lutego 2013 r. wskazano, że istnieją przesłanki do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego odpowiedzialności zawodowej kierownika budowy, ale wniosku do Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie odpowiedzialności zawodowej nie złożono. W zaistniałych okolicznościach wydano pozwolenie na użytkowanie. W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor wskazał na spełnienie wymogu § 298 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nie odniósł się jednak do kwestii braku oznakowania szkła, czym naruszony został art. 10 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały, o właściwościach użytkowych, umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym, spełnienie wymagań podstawowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z przepisami odrębnymi. Takim przepisem jest m.in. § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym, stanowiący, że przed wprowadzeniem wyrobu budowlanego do obrotu, producent umieszcza na wyrobie znak budowlany.
14. Powiatowe inspektoraty (PINB Poznaniu i PINB w Krakowie) w niektórych przypadkach nierzetelnie monitorowały wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Takie zaniedbania pozbawiły powiatowych inspektorów możliwości prawidłowego nadzorowania i kontroli procesów budowlanych w odniesieniu do obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Zdaniem NIK brak egzekwowania określonych prawem obowiązków sprzyja utrwaleniu wśród inwestorów przekonania o niewydolności organów nadzoru budowlanego.
15. Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w działaniach skontrolowanych PINB wskazują na nieprawidłowe funkcjonowanie w tych jednostkach procedur wewnętrznej kontroli wykonywania zadań. Z uwagi na poziom zatrudnienia w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego nie utworzono komórek organizacyjnych kontroli wewnętrznej. Wykonywanie związanych z tym obowiązków powierzano z reguły, kadrze kierowniczej inspektoratów. W takich okolicznościach szczególnego znaczenia nabiera rzetelność wykonania określonych czynności proceduralnych przez pracowników prowadzących postępowania administracyjne i prawidłowość udokumentowania tego faktu. Wyniki kontroli wskazują, że postępowanie w tym zakresie nie było pozbawione wad. W dwóch powiatowych inspektoratach (PINB w Krakowie i PINB w Olsztynie) czynności te nie były realizowane prawidłowo, co utrudniało identyfikację osób odpowiedzialnych za ich realizację (nie dokumentowano w formie adnotacji urzędowej sprawdzenia wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie pod kątem ich kompletności i prawidłowości, nie dokumentowano zwrotu dokumentów inwestorowi lub wprowadzano zmiany w ewidencji



rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób uniemożliwiający identyfikację osoby odpowiedzialnej za wykonanie tej czynności). W dwóch powiatowych inspektoratach (PINB w Olsztynie i PINB we Wrocławiu) nierzetelnie prowadzono rejestry skarg, co z kolei uniemożliwiało dokonanie jednoznacznego określenia przedmiotu skarg oraz ustalenia terminowości i sposobu ich załatwienia.

16. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na problemy wynikające z uwarunkowań prawnych. W obowiązującym stanie prawnym zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego nie posiadają uprawnień do merytorycznej oceny projektu budowlanego i nie mogą, na etapie wydawania decyzji, ingerować w jego treść. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, powinności w tym zakresie spoczywają na projektancie, który ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

Ponadto, obowiązujący wzór decyzji o pozwoleniu na budowę nie odnosi się do elementu wskazującego dane osobowe lub nazwę innych, niż inwestor, stron postępowania. Art. 32 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane* stanowi natomiast, że wzór decyzji o pozwoleniu na budowę powinien obejmować w szczególności określenie organu wydającego decyzję, dane osobowe lub nazwę inwestora i innych stron postępowania oraz inne informacje niezbędne inwestorowi do legalnego wykonywania robót budowlanych.

### Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia dokonane w toku kontroli upoważniają NIK do sformułowania wniosków, których realizacja pozwoli poprawić wykonywanie zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, a także przyczyni się do poprawy nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów techniczno-budowlanych.

NIK przedstawiła następujące wnioski pod adresem:

#### **Ministra Infrastruktury i Budownictwa:**

1. Znowelizowanie rozporządzenia z dnia 24 lipca 2015 r. *w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, poprzez uzupełnienie wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę o niezbędny w świetle art. 32 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane* element dedykowany do wskazania danych osobowych lub nazw innych, niż inwestor, stron postępowania.
2. Rozważenie przeprowadzenia nowelizacji rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2003 r. *w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych od użytkowania obiektów budowlanych*, w celu dopuszczenia, oprócz obecnie obowiązującej ewidencji w formie trwałej – księgi w formacie A4, możliwości fakultatywnego prowadzenia przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego ewidencji w jednolitej formie elektronicznej.
3. Wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu wzmocnienie kadrowe i merytoryczne organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, adekwatne do skali oraz zakresów realizowanych zadań, nałożonych ustawą *Prawo budowlane*.

**Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego:**

1. Spowodowanie opracowania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, adekwatnej do organizacji pracy, szczegółowej listy kontrolnej (wykazu czynności kontrolnych) procesu wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego, w celu poprawy poziomu kontroli wewnętrznej zadań wykonywanych w poszczególnych jednostkach.
2. Realizacja działań służących podniesieniu jakości sprawowanego nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawaniem decyzji administracyjnych przez organy nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.
3. Rozważenie wprowadzenia do systemu szkoleń pracowników organów nadzoru, szkoleń obowiązkowych z zakresu obejmującego wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego: o przestrzeganie obowiązku zgłaszania do odpowiednich organów samorządu zawodowego lub organów ścigania przypadków sporządzenia przez projektantów projektów niezgodnych z przepisami prawa, w tym z obowiązującymi normami technicznymi.

**UM w Gdańsku**

Nieprawidłowości w zakresie zbadanych 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, dotyczyły w szczególności:

1. Braku wezwania inwestorów w 9 przypadkach do uzupełnienia projektów niespełniających wymogów formalnych w zakresie numeracji stron, określonych § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>106</sup>.
2. Nieprzekazania do organu nadzoru budowlanego kopii 1 decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przekazania kopii 13 nieostatecznych decyzji, co naruszało art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane<sup>107</sup>.
3. Nieprzekazania do Wydziału Finansowego Urzędu kopii 2 decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przekazania kopii 10 nieostatecznych decyzji, niezgodnie z § 6 pkt 1 i 3 rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych<sup>108</sup>.

**UM Kraków**

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. Ujmowaniu w elektronicznym rejestrze wniosków i decyzji o pozwoleniach na budowę dat wystawienia pism (wezwań i postanowień), zamiast dat faktycznej ich wysyłki, co naruszało postanowienia załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r.

<sup>106</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. 2012 r. poz. 462, ze zm.) – dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego”.

<sup>107</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.).

<sup>108</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 190), dalej: „rozporządzenie w sprawie informacji podatkowych”.

W sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę oraz powodowało odliczenie od terminu postępowania okresów opóźnień w wysyłce pism, niezgodnie z art. 35 ust. 8 ustawy Prawo budowlane.

2. Opóźnieniu w przesłaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę do organu nadzoru budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. A ustawy Prawo budowlane.
3. Wyznaczeniu terminu usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji bez uwzględnienia czasu potrzebnego na doręczenie korespondencji oraz wydaniu decyzji przed upływem terminu do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, przez co strona nie mogła skorzystać z prawa do czynnego udziału w postępowaniu zgodnie z art. 10 § 1 Kpa.

### UM m.st. Warszawy

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. niezapewnienia stronom, określonego w art. 10 Kpa, czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę (w czterech przypadkach na 15 zbadanych);
2. przekroczenia terminów załatwiania spraw określonych w art. 35 Kpa (w czterech przypadkach na 15 zbadanych);
3. Ponadto złożone wnioski o udzielenie pozwolenia na budowę nie zawierały daty i podpisu pracownika organu stwierdzającego ich kompletność.

### UM Wrocław

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. Niestosowaniu przez urząd wzoru wniosku o wydanie pozwolenia na budowę zgodnego ze wzorem określonym w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. W sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę*<sup>109</sup> (dalej: *rozporządzenie w sprawie wzorów*).
2. Nierzetelnym dokumentowaniu faktu formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, na złożonych przez inwestorów drukach wniosków.
3. Niedopełnieniu obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadku dwóch inwestycji, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. W sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego*<sup>110</sup>.
4. Wydaniu pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę dla jednego projektu budowlanego nie w pełni spełniającego wymagania określone w MPZP.

### P/15/104 Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim

#### Dane o kontroli

Kontrola planowa, niekoordynowana, przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Warszawie. Celem kontroli była ocena działalności organów administracji samorządowej (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów) w zakresie prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy

<sup>109</sup> Oz, U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

<sup>110</sup> Oz, U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

i zagospodarowania terenu i pozwoleń na budowę na terenie województwa mazowieckiego w latach 2013 – I połowa 2015. Kontrolą objęto 6 UG/UM oraz 6 urzędów starostw powiatowych.

*Okres objęty kontrolą: 2013 – I połowa 2015 r., data publikacji: 22 sierpnia 2016 r.*

### Ocena ogólna

Wyniki kontroli NIK wskazują, że przy wydawaniu WZ występowały liczne nieprawidłowości, polegające w szczególności na długotrwałości postępowań kończących się wydaniem tych decyzji oraz na błędach w obowiązujących procedurach.

Zasadniczą przyczyną niesprawności i długotrwałości postępowania, w ocenie NIK, jest brak (dla części obszarów skontrolowanych gmin) planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych pod inwestycje, co wymuszało uzyskanie decyzji o WZ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Możliwość zaskarżenia przez inwestora uzgodnień dokonanych w postępowaniach, jak też składania odwołań od wydanych decyzji, a także wniesienia skarg do sądu administracyjnego, skutkowało tym, że proces wydawania decyzji trwał nawet do kilku lat. Na tę podstawową przyczynę powodującą długotrwałość postępowań nakładała się również nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu przewidzianych prawem czynności przez pracowników urzędów, w tym osób nadzorujących. W pięciu na sześć skontrolowanych urzędów gmin/miast decyzje o WZ wydawano z naruszeniem terminów określonych w Kpa. Mimo długotrwałości postępowań strony z reguły nie były powiadamiane o przyczynach zwłoki w załatwianiu spraw i nowym terminie ich załatwiania.

Postępowania poprzedzające wydanie decyzji o WZ, jak i o pozwoleniu na budowę, w tym także same decyzje, obarczone były istotnymi wadami, będącymi skutkiem nierzetelności pracowników urzędów i nieskuteczności sprawowanego nadzoru. Nieprawidłowości wystąpiły aż w 10 spośród 12 skontrolowanych jednostek. Polegały one w szczególności na: niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu, nieinformowaniu o podejmowanych przez organ działaniach, braku dokumentowania podejmowanych w toku postępowania czynności, a także akceptowaniu niekompletnych wniosków o wydanie decyzji o WZ. NIK zauważa, że w przypadku zaskarżenia przedmiotowych decyzji, istnieje ryzyko ich wzruszenia, tj. uchylecia bądź stwierdzenia nieważności przez organy wyższego stopnia.

### Ustalenia

#### Sporządzanie projektów decyzji

Ze skontrolowanych sześciu urzędów gmin/miast, pięć z nich nie w pełni było przygotowanych pod względem kadrowym do wydawania decyzji o WZ, głównie ze względu na brak pracowników z wymaganymi uprawnieniami. W związku ze zlecaniem w pięciu urzędach opracowania projektów decyzji o WZ podmiotom zewnętrznym, przeprowadzaniem pozostałych czynności zajmowała się niewielka liczba pracowników – 19 osób łącznie we wszystkich skontrolowanych urzędach (od jednej osoby w Urzędzie Gminy Wieliszew i Urzędzie Miasta i Gminy w Grójcu do pięciu osób w Urzędzie Miasta Otwocka i Urzędzie Miasta Płocka). Podmioty, którym zlecano opracowanie projektów decyzji o WZ posiadały wymagane uprawnienia, a ich wybór nastąpił w drodze:

- zapytania ofertowego (Wieliszew, Otwock);
- z wolnej ręki (Kozienice);
- w przetargu nieograniczonym (Płock, Grójec).



Łączne koszty poniesione przez skontrolowane jednostki na opracowanie projektów decyzji o WZ w badanym okresie wyniosły 516,0 tys. zł.

### Nieprawidłowości w decyzjach o warunkach zabudowy

Na 360 zbadanych postępowań prowadzących do wydania decyzji o WZ jak i o pozwoleniu na budowę (w tym także w samych decyzjach) w 193 (53,6%) z nich stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości.

Nieprawidłowości te stwierdzono w 134 w postępowaniach o wydanie decyzji o WZ (74,5% wszystkich zbadanych postępowań z tego zakresu) i w 59 (32,8%) postępowaniach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

- nieprzekazanie kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego Marszałkowi Woj. Mazowieckiego (186 przypadków),
- brak dokumentowania podejmowanych czynności (100 przypadków),
- naruszenie terminów do wydania decyzji o WZ (59 przypadków),
- niepowiadomienia stron o przyczynach zwłoki i o nowym terminie załatwienia sprawy (46 przypadków),
- akceptacja niekompletnych wniosków (43 przypadki),
- nieodpowiednie opisanie załączników graficznych do decyzji o WZ (32 przypadki),
- nieinformowanie stron o podejmowanych przez organ działaniach (29 przypadków),
- niezapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu (10 przypadków)

Na 180 zbadanych wniosków o wydanie decyzji o WZ stwierdzono, że 43 z nich (23,8% analizowanych), było niekompletnych. Organ, zamiast wezwać wnioskodawców do ich uzupełnienia, na podstawie art. 64 § 2 Kpa nadał im bieg. Zgodnie z przywołanym przepisem, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Niekompletne wnioski rozpatrywano w urzędach miasta Płocka (20 wniosków) i gminy i miasta Grójec (23 wnioski). Przedmiotowe wnioski nie zawierały:

- charakterystyki inwestycji obejmującej przedstawienie powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, w formie opisowej i graficznej (wszystkie);
- danych charakteryzujących wpływ inwestycji na środowisko lub granic terenu objętego wnioskiem na kopii mapy zasadniczej i granic obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać (wnioski złożone w Urzędzie Gminy i Miasta Grójec).

Wymienione elementy stanowią obligatoryjną część wniosku (określoną w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu). Przyczyną rozpatrzenia niekompletnych wniosków było błędne uznanie rozpatrujących je pracowników, że braki dotyczyły elementów nieistotnych dla danej sprawy.

Rozpatrzenie niekompletnych wniosków stwarzało ryzyko wydania niepoprawnej decyzji, a w konsekwencji ryzyko jej uchylecia w sytuacji zaskarżenia przez strony. W opinii NIK świadczy to o braku odpowiedniej wiedzy osób prowadzących postępowania oraz skutecznego nad nimi nadzoru.

### Terminowość

W urzędach, zarówno gmin/miast jak i starostw powiatowych, stwierdzono liczne przypadki nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu czynności niezbędnych dla prawidłowego rozpatrzenia sprawy. Nieuzasadniona zwłoka występowała w szczególności przy wysyłaniu wezwań do wnioskodawców o wyeliminowanie braków formalnych w złożonych wnioskach jak i przy występowaniu o uzgodnienia do innych organów lub wyeliminowania nieprawidłowości w dokumentacji załączonej do wniosku o pozwolenie na budowę.

W skontrolowanych urzędach gmin/miast oraz powiatów 37 wezwań do uzupełnienia formalnych braków we wnioskach o wydanie decyzji (na 78 zbadanych), na podstawie art. 64 § 2 Kpa, zostało wysłanych po upływie ponad 14 dni od dnia ich wpływu do urzędu (osiem przypadków w urzędach gmin/miast i 29 w starostwach powiatowych).

W Urzędzie Miasta Otwocka w jednym przypadku wystąpiono o uzupełnienie wniosku po 558 dniach od jego wpływu, a w Starostwie Piaseczyńskim, w czterech przypadkach, wystosowano wezwanie do uzupełnienia wniosku po upływie 40 dni.

Średni czas, jaki upłynął od daty wpływu niekompletnego wniosku o wydanie decyzji do daty wysłania wezwania o jego uzupełnienie, wyniósł pięć dni dla wniosków o ustalenie lokalizacji icp (od dwóch do siedmiu dni) i 12,5 dnia dla wniosków o ustalenie warunków zabudowy (od jednego do 53 dni). Dla pozwoleń na budowę średni czas od daty wpływu wniosku do daty wysłania wezwania o jego uzupełnienie wyniósł 19 dni (od czterech do 49 dni).

Na 180 zbadanych decyzji o WZ 140 z nich wymagało uzyskania uzgodnień/opinii innych organów. Średni czas, w jakim podmioty prowadzące postępowania występowały o nie, na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym do innych organów, w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji icp wynosił 29 dni od daty wpływu wniosku (od trzech do 87 dni), a w przypadku decyzji o wz 52 dni (od czterech aż do 597 dni).

Na 180 zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę 12 z nich wymagało uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (na podstawie art. 39 Prawa budowlanego). O uzgodnienia te występowano średnio po upływie 26 dni (od sześciu do 36 dni) od daty wpływu wniosku o wydanie decyzji. W 71 postępowaniach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę wezwano inwestora, w drodze postanowienia wydanego na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, do usunięcia naruszeń (wad i braków materialnych w załączonej do wniosku o pozwolenie na budowę dokumentacji w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego) średnio po upływie 26 dni od dnia wpływu wniosku o wydanie decyzji (od sześciu do 72 dni).

Przyczyną zwłoki w podejmowaniu wymaganych prawem czynności był przede wszystkim, wskazywany przez pracowników skontrolowanych urzędów, brak ustawowo określonych terminów do ich podjęcia oraz złożoność prowadzonych postępowań, w tym dokumentacji, która podlega analizie przed wydaniem decyzji. NIK zwraca więc uwagę, że załączana do wniosków o pozwolenie na budowę dokumentacja jest analizowana pod względem poprawności formalnej i kompletności, a przepisy Kpa w art. 12 § 1 nakazują organom administracji publicznej działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzającymi do jej załatwienia.

Z dniem 28 czerwca 2015 r. w art. 33 ust. 6 ustawy Prawo budowlane wprowadzony został 14-dniowy termin do wysłania wezwania o uzupełnienie wniosku na podstawie art. 64 § 2 Kpa. W przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mimo jej nowelizacji

w 2015 r., takiego terminu nie wprowadzono. Dla pozostałych czynności (np.: wystąpienie o uzgodnienie, o wyeliminowanie nieprawidłowości w dokumentacji architektoniczno-budowlanej) obowiązujące przepisy prawa nadal nie wyznaczają żadnych terminów.

W przypadku decyzji o WZ stwierdzono, że 59 z nich na 180 zbadanych (32,7%) wydanych zostało po upływie dwóch miesięcy, tj. z naruszeniem terminów określonych w art. 35 Kpa, z czego 54 (30%) stanowiły decyzje o WZ, a pięć (2,8%) decyzje o ustaleniu lokalizacji. W przypadku decyzji o pozwolenie na budowę tylko pięć (na 180 zbadanych, tj. 2,8%) wydanych zostało z niewielkim (2–3 dniowym) przekroczeniem dwumiesięcznego terminu.

W kontrolowanych urzędach w terminie do jednego miesiąca wydano zaledwie 21 decyzji o ustaleniu lokalizacji Inwestycji celu publicznego (na 60 zbadanych, tj. 35%), 19 decyzji o warunkach zabudowy (na 120 zbadanych, tj. 15,8%) i 94 (na 180 zbadanych, tj. 52,2%) decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na 54 decyzje o WZ wydane po upływie dwóch miesięcy, 20 z nich wydał Wójt Gminy Wieliszew, 13 Prezydent Miasta Otwocka i po siedem decyzji: Prezydent Miasta Płocka, Burmistrz Piaseczna i Burmistrz Grójca. 34 decyzje z ww. 54 wydanych zostało po upływie ponad 100 dni od daty złożenia wniosku (po odliczeniu okresów niewliczanych do postępowania). Faktyczny czas trwania niektórych postępowań trwał ponad rok i wyniósł, w przypadku decyzji o warunkach zabudowy np. w Urzędzie Miasta Otwocka – 884 dni, Urzędzie Miasta Płocka – 756 dni i Urzędzie Miasta i Gminy Grójec – 433 dni. Najdłuższe postępowanie (ze zbadanych) o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego trwało w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno – 151 dni.

W art. 51 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego ustanowiony został termin uprawniający organ wyższego stopnia do nałożenia (w drodze postanowienia) kary pieniężnej na organ niższego stopnia, w przypadku niewydania przez ten organ decyzji w sprawie ulic lub pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie.

W badanym okresie, wojewoda mazowiecki wymierzył:

- **Burmistrzowi Piaseczna** dwie kary pieniężne w łącznej wysokości 15 tys. zł, za niewydanie dwóch ulic przed upływem 65 dniowego terminu. Kary te dotyczyły postępowań zakończonych w 2011 r.
- **Staroście Otwockiemu** 12 kar pieniężnych na łączną kwotę 77 tys. zł, za niewydanie pozwolenia na budowę przed upływem 65 dni od dnia złożenia wniosku (sprawy z 2013 r.). Starosta złożył zażalenie na 11 postanowień i do czasu kontroli NIK postępowanie w tych sprawach nie zostało zakończone. W przypadku jednego postanowienia określającego karę na 4 tys. zł starosta otwocki nie złożył zażalenia, jak też nie uiścił kary, co spowodowało konieczność zapłaty odsetek.

#### Nieprawidłowości w postępowaniach o pozwoleniu na budowę

- brak dokumentowania podejmowanych czynności (19 przypadków),
- brak określenia w decyzji specjalności inspektora nadzoru inwestorskiego (13 przypadków),
- zatwierdzenie w decyzjach projektów architektoniczno-budowlanych zawierających niewłaściwie ponumerowane strony (13 przypadków),
- niezapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu (10 przypadków),
- określenie danych ewidencyjnych nieruchomości niezgodnie z decyzjami o WZ (7 przypadków),
- brak ustanowienia w decyzji inspektora nadzoru inwestorskiego (5 przypadków).

### Udział stron w postępowaniu

Prowadzące postępowania organy nie zawsze respektowały prawa stron do czynnego udziału w postępowaniach. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w pięciu urzędach. W 20 przypadkach na 360 zbadanych, tj. w 5,5% (w 10 przypadkach w urzędach gmin/miast i w 10 w starostwach powiatowych) stwierdzono brak powiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji. Ponadto w 29 przypadkach (na 180 badanych, tj. 16%) nie powiadomiono stron postępowania o wystąpieniu do innych organów, w trybie art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu uzgodnienia planowanej inwestycji, co było niezgodne z art. 106 Kpa (dotyczyło to wyłącznie Urzędu Miasta i Gminy w Grójcu oraz Urzędu Miasta Otwocka).

Prowadzący postępowanie organ, na podstawie art. 61 § 4 Kpa ma obowiązek poinformować wszystkie strony postępowania o jego wszczęciu. Brak takiego powiadomienia stanowi przesłankę do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 Kpa, a w konsekwencji także do uchylecia decyzji.

Zgodnie z treścią art. 106 § 2 Kpa organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska zawiadamia o tym stronę, a stosownie do art. 10 Kpa organ ma obowiązek zapewnić stronie czynny udział w każdym stadium postępowania. Naruszenie przepisów Kpa dotyczących praw strony w postępowaniu administracyjnym, w tym prawa do czynnego udziału w każdym stadium tego postępowania, może stanowić przesłankę wzruszenia decyzji administracyjnej.

W ocenie NIK skutkiem wystąpienia (przez organ prowadzący postępowanie), o uzgodnienia (opinię) jest wydłużenie postępowania administracyjnego i może mieć ono zasadniczy wpływ na jego wynik, o czym inwestor powinien być poinformowany. Stanowi ponadto realizację obowiązku wynikającego z art. 106 Kpa.

- W postępowaniu o wydanie decyzji o WZ pracownicy **Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno**, w pięciu na 10 skontrolowanych przypadków ustalenia lokalizacji icp, nie poinformowali stron postępowania o jego wszczęciu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, co było niezgodne z art 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyczyną tej nieprawidłowości było nieuzasadnione przyjęcie przez prowadzących postępowanie, że „specyfika inwestycji i terenu, na którym jest realizowana, nie wymaga dodatkowej formy zawiadomienia”.

NIK zwraca uwagę, że przewidziana prawem forma powiadamiania stron postępowania o ULICP o jego wszczęciu nie jest „dodatkową” formą, której zastosowanie uzależnione jest od uznania organu prowadzącego postępowanie. Informowanie stron „w sposób zwyczajowo przyjęty” jest, zgodnie z przywołanym art 53 ust. 1 ustawy o planowaniu, obowiązkiem prowadzącego postępowanie organu. Brak realizacji tego obowiązku świadczy o braku odpowiedniej wiedzy pracowników prowadzących postępowania.

- Nie poinformowano wszystkich stron postępowania (właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości) o jego wszczęciu w **Starostwie Powiatowym w Otwocku** w sześciu przypadkach i w **Starostwie Powiatowym w Koźienicach** w czterech przypadkach. Było to niezgodne nie tylko z art. 61 § 4 Kpa ale i z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Przyczyną nieprawidłowości było dążenie pracowników do dotrzymania terminu wynikającego z art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego (tj. terminu 65 dni)<sup>26</sup>, jak też niedołożenie należytej staranności przy ustalaniu stron postępowania.
- Na 29 postępowań, poprzedzających wydanie decyzji o WZ, w których nie powiadomiono stron o wystąpieniu o uzgodnienia do innych organów (w trybie art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) dziewięć postępowań przeprowadzono w **Urzędzie Miasta Otwocka**, a 20 w **Urzędzie Gminy i Miasta Grójec**. Prowadzący postępowania urzędnicy błędnie przyjęli, iż strony uzyskiwały odpowiednie informacje od organów, do których wystąpiono o uzgodnienia.



### Dokumentowanie istotnych czynności w postępowaniach

Pracownicy pięciu skontrolowanych jednostek nierzetelnie prowadzili część postępowań w sprawie wydania decyzji o WZ i o pozwoleniu na budowę. Nierzetelność ta polegała przede wszystkim na braku dokumentowania czynności podejmowanych przez organ w toku postępowania. Na 360 zbadanych postępowaniach braki w dokumentowaniu stwierdzono w 119 z nich (tj. 33%).

W czterech urzędach gmin/miast ustalono, iż w 100 postępowaniach o wydanie decyzji o WZ (na 180 badanych, tj. w 55,5%) nie udokumentowano:

- Weryfikacji wniosków o wydanie decyzji o WZ pod względem ich poprawności i kompletności, co miało miejsce w 90 zbadanych postępowaniach (30 w **Urzędzie Gminy Wieliszew**, 30 w **Urzędzie Miasta i Gminy Grójec** i 30 w **Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno**).
- Analizy warunków i zasad gospodarowania terenem oraz jego zabudowy jak i analizy stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym zaplanowana była inwestycja (10 postępowaniach w **Urzędzie Miasta Otwocka**).
- W przypadku pozwoleń na budowę w **Starostwie Powiatowym w Koziencach** w 19 postępowaniach nie udokumentowano faktu ustnego powiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego, ponieważ przyjęto (w czterech sprawach błędnie), że wystarczy ustne powiadomienie inwestorów (jedynie strony tego postępowania).

### Zgodność zbadanych decyzji z prawem

Spośród 360 zbadanych decyzji ostatecznych, w 70 z nich (19,4%) stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości (w 32 decyzjach o WZ, tj. w 17,8% zbadanych decyzji o WZ i w 38 decyzjach o pozwoleniu na budowę, tj. w 21,1% zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę).

Stwierdzone w decyzjach nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- Niewłaściwego oznakowania załączników graficznych, stanowiących integralną część 32 decyzji o WZ, co było niezgodne z art. 107 Kpa. Stosownie do art. 107 Kpa decyzja administracyjna winna zawierać podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Załącznik graficzny do decyzji, który stanowi jej integralną część, powinien odpowiadać takim samym wymogom jak decyzja. 30 decyzji o WZ wydanych przez **Wójta Gminy Wieliszew** oraz dwie wydane przez Prezydenta Miasta Otwocka zawierały załączniki graficzne, które nie zostały opatrzone podpisem, imieniem i nazwiskiem oraz stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania.
- Zdaniem **Wójta Gminy Wieliszew** wydane decyzje były prawidłowe, a brak ww. elementów na załączniku graficznym nie był powodem kwestionowania decyzji przez organy wyższej instancji. NIK nie podziela tego stanowiska, zauważając, że w orzecznictwie sądów administracyjnych brak na załączniku graficznym do decyzji podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji stanowi naruszenie prawa. Do oceny sądu administracyjnego należy zaś ustalenie, czy w konkretnej sprawie uznać je należy za rażące, co skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji na podstawie art. 156 Kpa. Realizując zatem obowiązki związane z wydawaniem decyzji o WZ dochować trzeba należytej staranności w celu uniknięcia ww. zarzutów i ewentualnego wzruszenia decyzji.
- Nieustanowienia, w pięciu decyzjach o pozwoleniu na budowę, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz nieokreślenia jego specjalności w 13 decyzjach, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.
- **Starosta Otwocki** w trzech, a **Starosta Piaseczyński** w dwóch decyzjach nie ustalili inspektora nadzoru inwestorskiego oraz odpowiednio w ośmiu i pięciu decyzjach – ustanawiając obowiązek powołania inspektora nie określili jego specjalności. Powyższe nieprawidłowości wynikły z „niedopatrzeń” osób opracowujących projekty decyzji. W ocenie NIK brak realizacji przywołanego obowiązku prowadzić może do prac budowlanych bez nadzoru, a brak określenia specjalności – do prac pod niewłaściwym nadzorem, czego skutkiem może być niewłaściwie (np. niezgodnie z dokumentacją) prowadzony proces budowlany.
- Zatwierdzenia, w 13 decyzjach o pozwoleniu na budowę, projektów architektoniczno-budowlanych zawierających strony niewłaściwie ponumerowane lub nieponumerowane, co było niezgodne z § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

- W ośmiu projektach zatwierdzonych przez **Starostę Otwockiego**, trzech zatwierdzonych przez starostę piaseczyńskiego i dwóch przez Starostę Legionowskiego stwierdzono brak właściwej (jednolitej i ciągłej) numeracji stron. Powyższe nieprawidłowości były skutkiem przeoczenia pracowników weryfikujących te projekty. NIK zwraca uwagę, że prawidłowe ponumerowanie stron projektów architektoniczno-budowlanych jest wymogiem prawnym, który ma na celu zapewnić realizację inwestycji zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, m.in. poprzez uniemożliwienie swobodnej wymiany poszczególnych stron projektu. Zdaniem NIK przedmiotowa nieprawidłowość to skutek niedołożenia należytej staranności przy weryfikacji tych projektów jak też niedostatecznej znajomości przez urzędników obowiązujących przepisów.
- Określenia, w siedmiu decyzjach o pozwoleniu na budowę, danych ewidencyjnych nieruchomości, na których planowano inwestycje, niezgodnie z decyzjami o WZ. Siedem decyzji wydanych przez **Starostę Otwockiego** zawierało dane rozbieżne z danymi zawartymi w decyzjach o WZ. Rozbieżności te dotyczyły numerów ewidencyjnych działek (trzy decyzje) oraz położenia działek, na których planowane były inwestycje (cztery decyzje). Nierzetelność danych ewidencyjnych, spowodowana błędami i przeoczeniami pracowników przygotowujących ich projekty, może stanowić podstawę do wzruszenia takich decyzji przez organy wyższego stopnia.

### Przekazywanie decyzji o ulpic wskazanym w przepisach prawa organom

Skontrolowane urzędy gmin/miast (cztery) nie przekazały marszałkowi województwa łącznie 186 kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji z 474 wydanych (tj. 39,2%), albo przekazały je z opóźnieniem (trzy urzędy, dziewięć decyzji na 288 przekazanych, tj. 3,1% przekazanych), co było niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- **Wójt Wieliszewa, Burmistrz Koźienic i Burmistrz Grójca** nie przekazali Marszałkowi Województwa Mazowieckiego żadnej z wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Główną przyczyną tej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów i brak upominania się marszałka województwa o kopie tych decyzji (Grójec, Wieliszew). Ponieważ ich projekty przekazywano marszałkowi województwa do uzgodnienia, to przyjęto, że posiadał on wiedzę o planowanych inwestycjach (Koźienice).
- **Prezydent Otwocka** nie przekazał 15 (z 53 wydanych) decyzji o ustaleniu lokalizacji icp, a cztery z nich przekazał z uchybieniem siedmiodniowego terminu, określonego w art. 57 ust. 4 ww. ustawy. Burmistrz Piaseczna przekazał z opóźnieniem cztery, a Prezydent Płocka jedną decyzję. Powyższe było spowodowane „przeoczeniami” ze strony odpowiedzialnych pracowników.

Celem uregulowań zawartych w art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest dostarczanie marszałkowi województwa informacji o zlokalizowanych na jego terenie inwestycjach celu publicznego, także o charakterze gminnym, co umożliwić ma działania koordynacyjne w odniesieniu do przyszłych lokalizacji takich inwestycji. Cel ten może być spełniony tylko w przypadku właściwej realizacji tego zadania przez zobowiązane podmioty.

### Prowadzenie rejestrów decyzji o WZ i o pozwoleniu na budowę

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci skontrolowanych urzędów gmin/miast prowadzili rejestry decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie ze wzorem, określonym przepisami 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 publicznego. W przypadku dwóch rejestrów decyzji o WZ stwierdzono, iż były one niekompletne. Skontrolowani starostowie prowadzili rejestry wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę. Nieprawidłowości stwierdzono w jednym z nich, prowadzonym przez starostę otwockiego (w formie elektronicznej). W rejestrze decyzji o WZ prowadzonym przez burmistrza Koźienic oraz burmistrza Grójca nie umieszczano streszczenia ustaleń wydanych decyzji w odpowiedniej kolumnie rejestru. Ponadto rejestr decyzji burmistrza Koźienic nie zawierał wpisów dotyczących 13 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W rejestrze decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzonym przez starostę otwockiego w czterech przypadkach (na sześć zbadanych) wprowadzono do niego niewłaściwe daty dokumentów. Wprowadzenie błędnych danych do systemu, z którego korzystają Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i wojewoda mazowiecki, może skutkować błędnymi wyliczeniami statystycznymi nt. przebiegu i terminowości postępowań.

### Uwagi i wnioski

Wielokrotne nowelizacje przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego i procesu budowlanego nie doprowadziły ani do skrócenia, ani do istotnego uproszczenia obowiązujących procedur, a wyniki niniejszej kontroli wskazują, że sformułowane przez Izbę w 2007 r. wnioski nie uległy dezaktualizacji.

W sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym planowana jest inwestycja, wydanie pozwolenia na budowę musi być poprzedzone uzyskaniem przez inwestora decyzji o WZ. Jak ustalono w kontroli, w skrajnych przypadkach uzyskanie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy (z uwzględnieniem czasu rozpatrywania zażaleń złożonych przez inwestorów na uzyskane w toku postępowania uzgodnienia i opinie) z uwzględnieniem procesu odwoławczego od tej decyzji wraz z etapem kontroli sądowno-administracyjnej może trwać kilka lat. Także w przypadku pozwolenia na budowę (jeśli jego uzyskanie wymaga przeprowadzenia odrębnych postępowań administracyjnych w sprawie uzgodnień wraz z procedurą odwoławczą i sądowno-administracyjną) faktyczny czas jego trwania może wynieść kilkanaście miesięcy.

Zdaniem NIK istnienie planu miejscowego jako podstawy do wnioskowania o decyzję o pozwoleniu na budowę jak i możliwość rozstrzygnięcia w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach, tj. rezygnacja z odrębnie prowadzonych postępowań o uzgodnienie inwestycji z różnymi podmiotami, przyczyniłaby się znacznie do skrócenia czasu prowadzącego do wydania decyzji. Nie oznaczałaby to braku możliwości zaskarżenia tych uzgodnień, w przypadku niezadowolenia inwestora. Zaskarżenie byłoby możliwe w drodze zaskarżenia decyzji administracyjnej rozstrzygającej o wszystkich prawach i obowiązkach inwestora w związku z planowaną inwestycją.

Przyczyną długotrwałości postępowań była również nieuzasadniona zwłoka urzędników w podejmowaniu poszczególnych, wymaganych przepisami prawa, czynności. W art. 33 ust. 6 ustawy Prawa budowlanego wprowadzony został 14-dniowy termin do wysłania zawiadomienia o uzupełnienie wniosku na podstawie art. 64 § 2 Kpa, ale nie wprowadzono takiego terminu do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też nie określono takiego terminu dla innych istotnych czynności jak np. wystąpienia o uzgodnienie, wezwania inwestora, na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, do usunięcia naruszeń (wad materialnych wniosku).

Obowiązujące obecnie regulacje dotyczące pozwoleń na budowę, nakładając na wydające je organy obowiązek ich przekazywania (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i organom nadzoru budowlanego) nie określają jednoznacznie, iż przekazaniu podlegają decyzje ostateczne, jak też nie określają jednolicie terminu do ich przekazania (nakładając obowiązek przekazania: niezwłocznego, bezzwłocznego, w terminie 7 dni od ich wydania lub w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna). Wskutek takich uregulowań stosowana w urzędach praktyka również jest niejednolita.

W końcu 2013 r. niemal wszystkie gminy w Polsce posiadały obowiązujące dokumenty planistyczne w postaci studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Jedynie w 15 samorządach (głównie w gminach wiejskich) brakowało tego dokumentu, w tym w sześciu gminach Studium było w trakcie sporządzania. W końcu 2013 r. plany miejscowe posiadały 2289 gmin, czyli 92,3%, ale miejscowymi planami pokryte było tylko około 28,6% powierzchni kraju. W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa, w celu uporządkowania skontrolowanej materii, w tym skrócenia i uproszczenia procedur prowadzących do wydawania decyzji Najwyższa Izba Kontroli za zasadne uznaje sformułowanie wniosków o charakterze systemowym wnosząc pod adresem Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym:

1. Wprowadzenia obowiązku uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod zabudowę.
2. Możliwości rozstrzygnięcia w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach.
3. Określenia terminów do podejmowania wymaganych w toku postępowania administracyjnego czynności, niezbędnych dla wydania prawidłowej decyzji o WZ i o pozwoleniu na budowę.
4. Doprecyzowania, iż przekazaniu innym organom (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i organom nadzoru budowlanego) podlegają decyzje ostateczne o pozwoleniu na budowę oraz jednoznacznego i konkretnego określenia terminów ich przekazywania.

#### Urząd Gminy Wieliszew

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły<sup>111</sup>:

1. Wydania 20 decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i jednej decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego z naruszeniem terminów określonych w art. 35 ust. 3 Kpa oraz w art. 51 ust 2 ustawy o planowaniu.
2. Braku, na załącznikach graficznych (stanowiących integralną część decyzji), podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji z podaniem jej imienia, nazwiska i stanowiska służbowego.
3. Braku dokumentowania w sposób określony w art. 72 Kpa, czynności potwierdzających przeprowadzenie weryfikacji wniosków oraz telefoniczne wezwanie wnioskodawców do uzupełnienia braków we wnioskach.
4. Braku powiadamiania stron, w sposób określony w art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niektóre czynności wykonywane w toku postępowania administracyjnego (w szczególności powiadamianie stron o wszczęciu postępowania, przekazywanie wykonawcy projektów decyzji materiałów niezbędnych dla ich opracowania, występowanie o uzgodnienia do określonych przepisami organów), podejmowane były z nieuzasadnioną zwłoką. Zgodnie z art. 107 § 1 Kpa decyzja powinna zawierać m.in. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Załącznik graficzny do decyzji stanowi jej integralną część – musi więc odpowiadać takim samym wymogom jak decyzja.

<sup>111</sup> Analiza dokumentacji dotyczącej 30 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.



### Urząd Miasta Otwocka

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły<sup>112</sup>:

- wydania 13 z 20 zbadanych decyzji o warunkach zabudowy z naruszeniem terminów określonych w art. 35 ust. 3 Kpa;
- nieudokumentowania, w sposób określony w art. 14 § 1 i art. 72 Kpa, przeprowadzenia analizy o jakiej mowa w art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także czynności potwierdzających zgłaszanie zastrzeżeń i wniosków przez inwestorów i strony w toku postępowania – w 10 zbadanych postępowaniach (33,3%);
- niepowiadamiania wnioskodawcy, w sposób określony w art. 106 § 2 Kpa, o wystąpieniu Urzędu o uzgodnienia do organów, określonych w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w 9 z 18 projektów (50%);
- niepowiadamiania stron, w sposób określony w art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy – w 7 z 12 wniosków (58,3%);
- nieprzekazywania Marszałkowi Województwa Mazowieckiego kopii wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

### Urząd Miasta Płocka

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły<sup>113</sup>:

- braku w 20 wnioskach o wydanie WZ charakterystyki inwestycji, obejmującej przedstawienie powierzchni terenu podlegającego przekształceniu w formie opisowej i graficznej, tj. jednego z elementów określonych w art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- wydania siedmiu decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa (przekroczenia wynosiły od 14 do 464 dni);
- braku powiadamiania stron (w sześciu postępowaniach), w sposób określony w art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy.

### Urząd Miejski w Kozienicach

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieprzekazywaniu Marszałkowi Województwa Mazowieckiego 44 kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji, pomimo obowiązku wynikającego z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

<sup>112</sup> Analiza dokumentacji dotyczącej 30 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

<sup>113</sup> Analiza dokumentacji dotyczącej 30 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

- prowadzeniu rejestrów wydanych WZ, które nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami informacji;
- W rejestrze decyzji o WZ nie ujęto 13 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy wydanych w latach 2013–2015 (I półrocze).

NIK zauważa, że rejestr decyzji o warunkach zabudowy bez decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy jest rejestrem niekompletnym. Ponadto 13 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy zostało wydanych przez burmistrza Kozienic na podstawie art. 4 ust. 2, art. 59 ust. 1 i 2 i art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc powinny być wykazane w rejestrze wydanych decyzji o WZ.

### Urząd Gminy i Miasta Piaseczno

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegały na:

- wydaniu siedmiu z 20 zbadanych decyzji o warunkach zabudowy z naruszeniem terminów określonych w art. 35 ust. 3 Kpa;
- braku poinformowania (w pięciu na 10 zbadanych postępowań o ustaleniu ULICP), stron postępowania o jego wszczęciu i zakończeniu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o decyzji kończącej postępowanie, co było niezgodne z art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- niepowiadomianiu stron (w 14 na 20 zbadanych postępowań dotyczących warunków zabudowy), w sposób określony w art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy;
- niezachowaniu (w czterech na 10 zbadanych postępowań o ustaleniu lokalizacji icp) określonego w art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym terminu przekazania kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji ULICP Marszałkowi Województwa Mazowieckiego;
- niedokumentowania, w sposób określony w art. 14 § 1 i art. 72 Kpa, oceny poprawności i kompletności wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

### Starostwo Powiatowe w Legionowie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegały na niedopełnieniu obowiązku pisemnego wezwania inwestora w trybie art. 64 § 2 Kpa, do usunięcia braków formalnych we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę (w jednym przypadku). Ponadto NIK zwraca uwagę na zbyt długi czas trwania dwóch postępowań administracyjnych (sprawy WA.6740.488.2015 i WA.6740.1262.2014)<sup>114</sup>, które zdaniem NIK, mogły być załatwione w terminie, o którym mowa w art. 35 § 2 Kpa. Mimo niezachowania tego terminu nie poinformowano stron postępowania, stosownie do art. 36 § 1 Kpa, o niezłatwieniu sprawy w ww. terminie z podaniem przyczyn i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy

<sup>114</sup> Dotyczących budowy sieci dystrybucyjnej średniego ciśnienia.

### Starostwo Powiatowe w Otwocku

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegały na:

- w sześciu przypadkach niezawiadomieniu stron postępowania o jego wszczęciu, co było niezgodne z art. 61 § 4 Kpa i z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego;
- błędnych danych ewidencyjnych przywołanych w siedmiu decyzjach o pozwoleniu na budowę;
- nieustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego lub nieokreślenia jego specjalności w 11 przypadkach, co było niezgodne z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego;
- opieszałości w wysyłaniu wezwań do uzupełnienia wniosków pod względem formalno-prawnym oraz w przekazaniu Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Otwocku kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę – starostwo przekazało Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Otwocku kopie 19 z 25 wybranych do kontroli ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę po upływie ponad 10 dni od daty, kiedy decyzja stała się ostateczna, w tym pięć po upływie ponad 60 dni, mimo że wg art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, należy to zrobić bezzwłocznie;
- nierzetelnych danych wprowadzonych do rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę.

### Starostwo Powiatowe w Koziencicach

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzona podczas kontroli nieprawidłowość polegała na braku dokumentowania, w sposób określony w art. 72 Kpa, czynności potwierdzających powiadomienie wnioskodawców o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, a w czterech przypadkach braku powiadomienia wszystkich stron postępowania o jego wszczęciu.

### Urząd Gminy i Miasta w Grójcu

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegały na:

- wydania siedmiu decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa;
- braku dokumentowania, w sposób określony w art. 72 Kpa, czynności potwierdzających przeprowadzenie weryfikacji wniosków;
- braku powiadamiania stron, w sposób określony w art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy;
- niepodejmowania z urzędu postępowań zawieszonych na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pomimo upływu terminu zawieszenia;
- akceptowania wniosków w sprawie wydania decyzji WZ, które nie zawierały wszystkich elementów, określonych w art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i niewzywania wnioskodawców do ich uzupełnienia.

### Starostwo Powiatowe w Piasecznie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegały na:

- wskazywania nieprawidłowej podstawy prawnej lub jej braku w wezwaniach i postanowieniach wydawanych w toku prowadzonego postępowania. W ośmiu przypadkach na podstawie art. 64 § 2 Kpa wezwano inwestorów do uzupełnienia wniosków, mimo iż charakter stwierdzonych naruszeń wskazywał na konieczność zastosowania art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. W siedmiu postanowieniach, wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, wzywających do uzupełnienia braków materialnych w dokumentacji nie podano podstawy prawnej, co było niezgodne z art. 124 § 1 Kpa;
- nieustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w dwóch decyzjach o pozwoleniu na budowę oraz nieokreślenia jego specjalności w pięciu przypadkach, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia w sprawie rodzajów obiektów budowlanych.

**S/13/003 Wybrane zagadnienia z zakresu postępowań administracyjnych poprzedzających wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w latach 2006–2012**

#### Dane o kontroli

Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Opolu w celu oceny prawidłowości realizacji przez Prezydenta Miasta Opola zadań w zakresie wydawania pozwoleń na budowę oraz wybranych aspektów wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

*Okres objęty kontrolą: lata 2006–2012, data publikacji: 12 wrzesień 2013 r.*

#### Wystąpienie do Prezydenta Miasta Opola:

1. Kontrola wybranych aspektów procedury udzielenia pozwolenia na budowę wykazała w jednym przypadku niewystarczającą weryfikację przedłożonej przez inwestora dokumentacji projektowej, skutkującą udzieleniem pozwolenia na budowę pomimo niezachowania wymagań wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych.
2. W dwóch postępowaniach z badanej próby (5 postępowań) urząd nie wzywał inwestora do uzupełnienia wniosków.
3. W jednym z pięciu postępowań (UAB.WK.73530–746/10), w którym urząd oprócz braków formalnych, wskazał niekompletność przedłożonej przez inwestora dokumentacji (wady materialnoprawne), w tym brak oświadczeń projektantów branżowych oraz brak wymaganych uzgodnień, urząd wzywając do usunięcia ww. braków zastosował tryb z art. 64 § 2 Kpa<sup>115</sup> zamiast postanowienia w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego.
4. W postępowaniu nr UAB.KM.73530–956/08 wniosek inwestora dotyczył nadbudowy jednej kondygnacji budynku oraz jego przebudowy, natomiast zgoda współwłaścicieli obejmowała nadbudowę kondygnacji, jednak Urząd nie zakwestionował tego, że zakres zgody współwłaścicieli nieruchomości wyrażonej w uchwale z dnia 11 stycznia 2008 r. nie odpowiadał zakresowi robót wskazanemu we wniosku o pozwolenie na budowę.

<sup>115</sup> Art. 64 § 2 Kpa: Jeżeli podanie nie czyni zadość innym niż adres wnoszącego to podanie wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego to podanie do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.



5. Z analizy dokumentacji postępowania nr UAB.KM.73530-956/08 wynikało, że urząd nie wezwał inwestora do uzyskania ponownego zaopiniowania pod względem zgodności z przepisami bhp i ergonomii, jak również przepisami przeciwpożarowymi, rysunków branży architektonicznej i konstrukcyjnej – po zmianie, której projektant dokonał w dniu 3 października 2008 r. Uzgodnienia z rzeczoznawcami pochodziły bowiem z maja 2008 r., a wniosek został złożony 29 października 2008 r.
6. W przypadku jednego postępowania w obu projektach branżowych stanowiących część projektu architektoniczno-budowlanego, na stronach tytułowych brakuje wskazania osób sprawdzających oraz daty opracowania lub sprawdzenia, co naruszało wymogi § 4 ust. 1 pkt 3 oraz § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego.
7. W postępowaniach UAB.MŁ.7331-473/06, UAB.JK.7331-313/07, UAB.DW.7331-512/07 nie były dokonywane analizy (charakterystyki) funkcji, parametrów, cech i wskaźników zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy.
8. W 4 postępowaniach z naruszeniem wymogu art. 106 § 2 Kpa, urząd nie zawiadamiał stron postępowania (za wyjątkiem wnioskodawcy) o wnioskach kierowanych do organów współdziałających.
9. W przypadku postępowania nr UAB.Mł.7331-473/06 wydanie decyzji o warunkach zabudowy nastąpiło z naruszeniem art. 61 § 4 Kpa oraz art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu.
10. W przypadku postępowania nr UAB.Mł.7331-473/06 wydanie decyzji o warunkach zabudowy nastąpiło z naruszeniem art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Urząd wydał decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji pomimo niespełnienia jednego z pięciu warunków wydania przedmiotowej decyzji na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, tj. bez przeprowadzania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, czym naruszył przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu.

### Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa

W dniu 6 czerwca 2016 r., Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Opolu, działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>116</sup> oraz art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>117</sup> zawiadamia iż w wyniku kontroli S/13/003 przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Opolą w zakresie wybranych zagadnień z zakresu postępowań administracyjnych poprzedzających wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w latach 2006–2012 ujawniono okoliczności wskazujące na możliwość popełnienia przestępstwa wskazanego w art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>118</sup>, polegające na niedopełnieniu przez pracowników Urzędu Miasta Opolą obowiązków w zakresie należytego sprawdzenia dokumentacji projektowej, na podstawie której wydana została w dniu 18 grudnia 2008 r. decyzja nr 861/08, sygn. akt UAB.KM.73530-956/08, zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę, przez co mogło dojść do naruszenia interesu prywatnego lub publicznego.

<sup>116</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm.

<sup>117</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.

<sup>118</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

### S/11/008 Przestrzeganie wymogów formalno-prawnych związanych z budowa linii energetycznej na trasie Bonin–Mostowo w latach 2001–2005

#### Dane o kontroli

Kontrola doraźna skargowa przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Szczecinie w dwóch jednostkach (UG w Manowie, Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Koszalinie Sp. z o.o.) w celu sprawdzenia legalności działań organów administracji samorządowej i rządowej przy wydawaniu decyzji dotyczących przygotowania i realizacji budowy oraz przy rozpatrywaniu wniosków, zażaleń i odwołań Jana Myszkiera.

*Data publikacji: 24 wrzesień 2012 r.*

Poseł na Sejm RP Beata Kempa, powołując się na materiały przekazane przez Jana Myszkiera zamieszkałego w Manowie, pismem z 26.08.2011 r. poinformowała Prezesa NIK o naruszeniach prawa podczas budowy linii energetycznej na trasie Bonin–Mostowo, przez Miejskie Wodociągi i Kanalizację Sp. z o.o. w Koszalinie (MWiK), polegających na: wydawaniu decyzji z naruszeniem przepisów prawa, naruszaniu praw Jana Myszkiera i jego syna podczas przygotowania i realizacji inwestycji, poświadczeniu nieprawdy przez funkcjonariuszy publicznych przy wydawaniu decyzji o wyłączeniu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność pana wójta w kontrolowanym zakresie.

- Decyzje i postanowienia administracyjne dotyczące inwestycji budowy linii energetycznej SN 15 kV na trasie Bonin–Mostowo wydane przez pana wójta zawierały wady powodujące ich nieważność z mocy prawa<sup>119</sup>.
- Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 27 września 2001 r. była sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż teren przewidziany pod inwestycję w planie tym nie był przeznaczony pod infrastrukturę techniczną. Zarzut ten podnosił już w grudniu 2002 r. J.M., właściciel działki nr 162 przez którą inwestycja przebiegała. Ostatecznie, na jego wniosek, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie decyzją z dnia 21.10.2005 r., stwierdziło nieważność decyzji pana wójta.
- Dwie decyzje z 24 listopada 2004 r., zezwalające Spółce na wycinkę 1160 szt. drzew na działkach nr 162, 343/62 i 343/63 należących do J. i K. M. oraz T. i M. M., wydane zostały z naruszeniem art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (op), ponieważ nie uzyskano zgody właścicieli nieruchomości na ich usunięcie. Na wniosek właścicieli w dniu 28 listopada 2005 r. SKO stwierdziło nieważność tych decyzji.
- Wadą nieważności były również dotknięte wydane 2 grudnia 2004 r., na wniosek Spółki, dwa postanowienia o nadaniu ww. decyzjom z 24 listopada 2004 r. rygoru natychmiastowej wykonalności. SKO stwierdzając ich nieważność postanowieniami z 28 listopada 2005 r. wskazało, że pan wójt rozpatrzył wnioski Spółki mając na względzie jej interes, pomijając interes właścicieli nieruchomości.
- W ww. decyzjach z 24 listopada 2004 r., mimo obowiązku określonego w art. 84 ust. 3 ustawy o op, nie ustalono opłat za usunięcie drzew w łącznej kwocie 1.246.295 zł<sup>120</sup>, bezpodstawnie powołując się na zwolnienie z obowiązku ich naliczenia na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o op.

<sup>119</sup> Nieważność o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071).

<sup>120</sup> Zgodnie ze stawkami opłat określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. Nr 228, poz. 2306), przyjmując obwód pnia drzew podany: a) we wniosku MWiK o zezwolenie na wycinkę drzew i b) w załącznikach do decyzji oraz ilość (w sztukach) drzew objętych zezwoleniem na wycinkę.

- Ponadto po uzyskaniu od J.M. w dniu 3 lipca 2006 r. informacji o nielegalnej wycince drzew na pozostałych terenach objętych inwestycją (nie będących własnością J. i K. M. oraz T. i M. M.), Pan Wójt nie podjął postępowania z urzędu, do czego był obowiązany na podstawie art. 61 §1 Kpa, którego celem byłoby ustalenie faktu wycinki drzew i naliczenie administracyjnych kar pieniężnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 8 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o op, administracyjna kara pieniężna ustalana jest przez wójta w formie decyzji w wysokości trzykrotności opłaty za usunięcie drzew. Wysokość uszczuplenia dochodów budżetu gminy spowodowana nienaliczeniem kar, obecnie, po prawie 8 latach, jest trudna do oszacowania, przy czym na podstawie art. 2§1 pkt 1, art. 3 pkt 8, art. 68 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>121</sup> w związku z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>122</sup>, nastąpiło przedawnienie wymiaru tej kary.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 8 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o op, administracyjna kara pieniężna ustalana jest przez wójta w formie decyzji w wysokości trzykrotności opłaty za usunięcie drzew. Wysokość uszczuplenia dochodów budżetu gminy spowodowana nienaliczeniem kar, obecnie, po prawie 8 latach, jest trudna do oszacowania, przy czym na podstawie art. 2§1 pkt 1, art. 3 pkt 8, art. 68 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>123</sup> w związku z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>124</sup>, nastąpiło przedawnienie wymiaru tej kary.

#### **P/13/136 Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność organów gminy w zakresie planowania przestrzennego i wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych ochroną przyrody. Negatywna ocena kontrolowanej działalności wynika z:

- objęcia stosunkowo niewielkiej części obszarów gminy (3%) ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- naruszenia przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, normujących zasady i tryb wydawania decyzji o warunkach zabudowy we wszystkich (28) skontrolowanych takich decyzjach, wydanych przed 1 stycznia 2011 roku, w tym wydania dziewięciu decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych zakazami lokalizowania obiektów budowlanych;
- nieprzestrzegania przepisów Kpa dotyczących wyłączenia organu administracji publicznej z udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących interesów majątkowych ówczesnego wójta gminy oraz terminów załatwiania spraw;
- nieprowadzenia (do 2010 roku) bądź nierzetelnego prowadzenia (od 2010 roku) rejestrów decyzji o warunkach zabudowy.

We wszystkich (28) skontrolowanych decyzjach o warunkach zabudowy, wydanych przed 1 stycznia 2011 r., stwierdzono naruszenie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, normujących zasady i tryb wydawania takich decyzji. W szczególności:

<sup>121</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.

<sup>122</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.

<sup>123</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.

<sup>124</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.

1. Wszystkie te decyzje wydane zostały z naruszeniem § 3 ust. 2 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<sup>125</sup>, gdyż nie określono granic obszaru poddanego analizie. Z § 3 ust. 1 tegoż rozporządzenia, wynika że analiza powinna obejmować obszar położony w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Przy czym w 18 wymienionych wyżej decyzjach<sup>126</sup> nie spełniono tego wymogu, gdyż w części opisowej oraz w załącznikach graficznych wskazywały one obszar znacznie mniejszy niż wynika to z wymogów § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury.
2. W aktach 15 skontrolowanych spraw<sup>127</sup> brak było dokumentów potwierdzających uzgodnienie projektu decyzji z organem właściwym do spraw ochrony przyrody, co stanowi naruszenie art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu.
3. W aktach 10 spraw<sup>128</sup> brak było dokumentów potwierdzających sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, zaś w aktach siedmiu spraw<sup>129</sup> nie zamieszczono projektów decyzji sporządzonych przez osobę uprawnioną, stosownie do art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
4. Dziewięć decyzji o warunkach zabudowy (spośród 28 zbadanych decyzji, wydanych przed 1 stycznia 2011 r.) wydano z naruszeniem postanowień art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>130</sup>. Decyzje te wydano bowiem niezgodnie z przepisami odrębnymi, a szczególności z przepisem § 4 pkt 7 rozporządzenia nr 21/05 wojewody podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie obszaru chronionego krajobrazu „puszcza i jeziora augustowskie”<sup>131</sup>, wprowadzającego m. in. zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m w linii prostej od najbliższej leżącego brzegu zbiornika wodnego, z wyjątkiem terenów objętych planami zagospodarowania przestrzennego – w tym terenów przeznaczonych na cele zabudowy w planach, które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. – oraz terenów ogólnodostępnych kąpielisk, plaży i przystani wodnych (§ 4 ust. 3). Przykład:
  - trzy decyzje<sup>132</sup> wydano (w dniach 18 lipca 2003 r. oraz 2 lutego 2004 r.) na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, które utraciły moc z dniem 10 lipca 2003 r. w związku z wejściem ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przy czym decyzje te wydano na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Nowinka, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy w Nowince z dnia 27 marca 1998 roku<sup>133</sup>, który nie obejmował nieruchomości, dla których określono warunki

<sup>125</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

<sup>126</sup> O numerach: BKD- 7331...9/04, 28/03, 9/2005, 4/06, 39/08, 66/04, 23/08, 39/04, 38/04, 2/10, 38/10, 74/10, 22/10, 10/10, 11/10, 13/10, 24/10, 30/10.

<sup>127</sup> O numerach: BKD- 7331... 1/04, 36/06, 9/2005, 9/04, 28/03, 34/07, 26/05, 63/05, 58/2006, 65/05, 44/05, 43/05, 4/06, 66/04 i 38/04.

<sup>128</sup> O numerach: BKD-7331...1/04, 36/06, 9/2005, 9/04, 28/03, 58/2006, 65/05, 44/05, 43/05, 39/09.

<sup>129</sup> O numerach: BKD-7331...10/10, 11/10, 13/10, 30/10, 2/10, 24/10, 22/10.

<sup>130</sup> O numerach: BKD-7331... 9/04, 28/03, 9/2005, 4/06, 39/08, 66/04, 23/08, 39/04, 38/04.

<sup>131</sup> Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 734, ze zm.

<sup>132</sup> O numerach: BKD-7331...9/04 (dwie decyzje o tym samym numerze, dotyczące innych wnioskodawców i innych działek) oraz 28/03.

<sup>133</sup> Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 8, poz. 68 z dnia 15 lutego 1999 roku.

zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te także naruszają postanowienia § 4 pkt 7 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego, bowiem dotyczą obiektów zlokalizowanych na obszarach objętych zakazem zabudowy.

5. Decyzję w sprawie BKD–7331/39/09 wydano z naruszeniem art. 25 § 1 Kpa (z którego wynika, że organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych kierownika organu). Sekretarz gminy, działając z upoważnienia wójta gminy Nowinka, podpisał bowiem decyzję z dnia 27 października 2009 r., wydaną na wniosek urzędującego wówczas wójta, o zmianie za zgodą stron, decyzji z dnia 3 grudnia 2007 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie kuchni letniej (decyzja dotyczyła rozbudowy budynku dla potrzeb agroturystyki). W aktach sprawy brakuje wniosku inwestora, zaś w urzędzie nie ma też akt sprawy BKD–7331/57/07, dotyczącej wydania decyzji z dnia 3 grudnia 2007 r. (jest tylko kopia samej decyzji). Wydanie decyzji przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu jest także przesłanką wznowienia postępowania (stosownie do art. 145 § 1 pkt 3 Kpa).

#### S/14/002 Działalność organów gminy Wysokie w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych

Lokalizacja zabudowy wrażliwej na hałas, głównie zabudowy mieszkaniowej w tym wielorodzinnej, na terenach poza MPZP odbywała się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Skala w tym zakresie jest poważna, gdyż na przykład:

- w **Białymstoku** wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 58, z 136 ogółem, decyzji o warunkach zabudowy<sup>134</sup> w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych norm poziomu hałasu dla planowanych obiektów;
- w **Warszawie** (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) wydano 1.086 decyzji o warunkach zabudowy dopuszczających lokalizację na terenach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu dla planowanych przedsięwzięć;
- w **Szczecinie** wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 31, z 35 ogółem, decyzji o warunkach zabudowy lokalizujących obiekty wrażliwe na hałas w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych jego norm dla planowanego rodzaju obiektów.

W 49 z 51 takich decyzji analizowanych przez NIK w wymienionej grupie miast, dotyczących głównie lokalizacji budynków wielorodzinnych na terenach, na których poziom hałasu przekraczał dopuszczalne normy natężenia, nie sygnalizowano wprost tego faktu, ani w sentencji ani w uzasadnieniu decyzji. Tylko w dwóch decyzjach były zapisy dotyczące zastosowania rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych ograniczających uciążliwość wynikającą z hałasu.

Na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego nie weryfikowano czy została zapewniona ochrona planowanych, a następnie realizowanych przedsięwzięć przed szkodliwym oddziaływaniem ponadnormatywnego poziomu hałasu. Z wyjaśnień organów wydających pozwolenia budowlane, jak również informacji powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wynika, że w przypadku obiektów wrażliwych na hałas:

- nie analizowano projektów budowlanych w zakresie zapewnienia warunków akustycznych określonych w §§ 323 – 326 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w tym m.in. określonych normą PN–87/B–02151/02<sup>35</sup>;
- nie badano (nie robiono pomiarów) zapewnienia wymaganych warunków akustycznych w pomieszczeniach mieszkalnych. Bazowano na oświadczeniach: projektanta o wykonaniu projektu zgodnie z wszystkim uregulowaniami w tym zakresie (przy wydawaniu pozwolenia na budowę) oraz oświadczeniu inwestora

<sup>134</sup> Liczby te nie obejmują decyzji o warunkach zabudowy wydanych na zabudowę jednorodzinna.



*i kierownika budowy (przy wydawaniu pozwolenia na użytkowanie), m.in. o wykonaniu obiektu zgodnie z projektem. Przeanalizowane w trakcie kontroli opisy techniczne do projektów architektoniczno-budowlanych (w sześciu sprawach, gdzie z 51 analizowanych decyzji o warunkach zabudowy wydano pozwolenia budowlane) wskazują, że tylko w dwóch odniesiono się do zapewnienia ochrony przed hałasem. W jednym projekcie wskazano izolacyjności akustyczne dla poszczególnych rodzajów przegród, przy czym obliczając tłumienie dźwięku założono, że w miejscu lokalizacji budynku nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu. W drugim projekcie podano zaś parametry tłumienia dźwięku dla stolarki okiennej i balkonowej (30 dB).*

Organy architektoniczno-budowlane wskazywały, że nie mają podstaw prawnych do sprawdzania rozwiązań budowlanych w projekcie budowlanym, chyba że obowiązek taki wynika z ustaleń miejscowego planu, decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wyjaśniano, że z art. 59a Prawa budowlanego nie wynika możliwość kontroli zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych, w tym dokonywania stosownych pomiarów w procedurze dopuszczania obiektów do użytkowania.

#### ■ K/14/006/LLO Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

W 2012 r. w ramach kontroli P/12/153 *Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie cztery kontrolowane jednostki (Urząd Miasta Łodzi, Urząd Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, Urząd Miasta Zgierza oraz Miejską Pracownię Urbanistyczną w Łodzi).

W wyniku kontroli stwierdzono wówczas nieprawidłowości w realizacji przez kontrolowane jednostki zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Polegały one głównie na: nierzetelnym i niezgodnym z obowiązującym prawem ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, nieprzestrzeganiu 2 miesięcznego terminu wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 35 § 3 w związku z art. 35 § 5 Kpa, wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z naruszeniem art. 50 ust. 4 i art. 53 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu, nierzetelnym prowadzeniu rejestrów wydanych decyzji o warunkach zabudowy.

#### UM Łódź

W wystąpieniu pokontrolnym z 8 marca 2013 r.<sup>135</sup> działalność w kontrolowanym zakresie oceniono negatywnie, m.in. z następujących powodów:

- powtarzalności błędów proceduralnych przy ustalaniu warunków zabudowy, co spowodowało kilkakrotne uchylenie decyzji przez sądy administracyjne,
- nieprzestrzegania obowiązujących terminów przy określaniu sposobu zagospodarowania terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Na utrudnienia tego typu napotkało ponad 70% inwestorów<sup>136</sup>.

#### Ustalone nieprawidłowości w kontroli przełom 2014/2015

W dwóch sprawach o ustalenie warunków zabudowy, dopuszczono się nieuzasadnionej zwłoki w prowadzeniu postępowań trwającej odpowiednio: 113 i 157 dni.

Zdaniem NIK, nie znajduje uzasadnienia beczynność organu związana z długotrwałym okresem oczekiwania na stanowisko wnioskodawców w sprawie wniesionych protestów, tym bardziej,

<sup>135</sup> LLO-4101-32-01/2012.

<sup>136</sup> Ze 193 badanych postępowań 139 spraw załatwiono w terminie dłuższym niż 2 miesiące.

że nieodebrane przez nich wezwanie do złożenia stosownych wyjaśnień, należało uznać za doręczone w trybie art. 44 Kpa. NIK wskazuje również, iż nadmierne obciążenie pracownika Wydziału nie uzasadnia niespełna 4-miesięcznej zwłoki w prowadzeniu postępowania, w sytuacji gdy organizacja pracy Wydziału powinna zapewnić terminową realizację zadań nałożonych na Prezydenta Miasta Łodzi przepisami prawa.

- W jednej sprawie (trwającej od 2009 r.)<sup>137</sup> nie powiadomiono wnioskodawcy o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy, a w dwóch przypadkach<sup>138</sup> powiadomiono inwestorów o przyczynach zwłoki i nowym terminie rozpatrzenia sprawy po upływie dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowań (w jednej sprawie po upływie 58 dni, w drugiej po upływie 399 dni).
- W przypadku sprawy zakończonej wydaniem decyzji o warunkach zabudowy Nr DAR-UA-IX.561.2014 odstąpiono od wynikającego z art. 10 § 1 Kpa obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie.

### UM Tomaszów Mazowiecki

W wystąpieniu pokontrolnym z 8 marca 2013 r. działalność UM Tomaszowa Mazowieckiego w kontrolowanym zakresie oceniono negatywnie. Nieprawidłowości polegały na:

- wysokim udziale decyzji o warunkach zabudowy uchylonych przez organy odwoławcze w stosunku do zaskarżonych i rozstrzygniętych;
- nieprzestrzeganiu obowiązujących terminów przy ustalaniu warunków zabudowy;
- niewywiązaniu się z obowiązku prowadzenia rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy, określonego w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- w postępowaniu w sprawie inwestycji polegającej na rozbudowie zespołu wielorodzinnych budynków mieszkalnych ze zmianą sposobu użytkowania na budynki mieszkalno-biurowe z funkcjami usługowymi na parterze w Łodzi, przy ul. Zachodniej 84, stwierdzono ponad 9-miesięczne opóźnienie w powiadomieniu stron o wszczęciu postępowania o ustalenie warunków zabudowy, odstąpiono od zawiadomienia stron postępowania o nierozpatrzeniu ww. sprawy w terminie wskazanym w art. 35 Kpa oraz nie wskazano nowego terminu jej załatwienia.

### Wyniki kontroli sprawdzającej 2014/2015

Pomimo wprowadzenia zmian organizacyjnych, nieznacznej tylko poprawie uległa terminowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Nadal na ok. 70% decyzji inwestorzy czekali ponad 2 miesiące. W stosunku do ustaleń z poprzedniej kontroli zwiększyła się jednak liczba decyzji wydawanych w terminie do 90 dni. Także nadal występuje duży udział decyzji uchylonych w stosunku do zaskarżonych – w postępowaniach odwoławczych w latach 2013–2014 uchylono w całości 67% zaskarżonych decyzji. W 2013 r. jedynie 26%, a w 2014 r. – 28% decyzji o warunkach zabudowy wydano w terminie określonym w art. 35 ustawy Kpa. Tylko o 1% w stosunku do lat 2011–2012 zmniejszyła się w latach 2012–2014 liczba decyzji o warunkach zabudowy, uchylanych przez organ odwoławczy.

<sup>137</sup> Zakończoną decyzją Nr DAR-UA-VIII.541.2013.

<sup>138</sup> Zakończonych decyzjami Nr DAR-UA.IX.561.2014 i Nr DAR-UA.IX.1441.2014.

## P/14/030 Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych

### Urząd Miasta Suwałki

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania 7 (z 30) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z naruszeniem terminu określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i nie poinformowania stron postępowania o przyczynach zwłoki oraz nie wskazania nowego terminu załatwienia sprawy,
- nie umożliwienia stronom przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego przed wydaniem 23 z 30 analizowanych decyzji czym naruszono art. 10 Kpa.

### Urząd Miejski w Sosnowcu

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na naruszeniu art. 36 Kpa, poprzez niezawiadamianie stron o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i niewyznaczenie nowego terminu ich załatwienia w postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W 13 przypadkach z 31 zbadanych postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy stwierdzono, że postępowania trwały od 107 do 314 dni, z tego w 12 postępowaniach nie zawiadomiono stron o przyczynach niezałatwienia sprawy i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy, naruszając tym samym dyspozycję art. 36 Kpa. W jednym postępowaniu (314 dni) strona została zawiadomiona po upływie 186 dni od wpływu wniosku.

W **Urzędzie Miasta w Jeleniej Górze** stwierdzono, że w badanym okresie wystąpiło 14 przypadków uchylenia (przez Wojewodę Dolnośląskiego) wydanych przez prezydenta decyzji o pozwoleniu na budowę i ponownego przeprowadzenia postępowania przez organ I instancji. Badaniami kontrolnymi objęto 10 uchylonych decyzji. W czterech przypadkach prezydent wydał ponownie decyzje odmawiające zatwierdzenia projektu i wydania pozwolenia na budowę, ponieważ wnioskodawcy nie dopełnili obowiązku uzupełnienia dokumentów w określonym terminie. W wyniku ponownego postępowania w 4 przypadkach zatwierdzono projekty i wydano pozwolenia na budowę. W jednym przypadku postępowanie zostało umorzone, ponieważ inwestor wycofał wniosek w sprawie pozwolenia na budowę, a w jednym postępowaniu zostało zawieszono do czasu ustalenia następców prawnych, w celu wezwania ich do udziału w postępowaniu. Przyczyny, które spowodowały, że decyzje prezydenta zostały uchylone przez wojewodę dolnośląskiego, dotyczyły:

- niedopełnienia obowiązku poinformowania współwłaścicieli nieruchomości o wszczęciu i zakończeniu postępowania, oraz nieprawidłowego wypełnienia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane,
- nie ustalenia stanu faktycznego w świetle posiadania dwóch częściowo sprzecznych opinii kominiarskich,
- naruszenia przez organ zasady czynnego udziału stron w postępowaniu oraz braku analizy środowiskowej,
- prowadzenia postępowania z udziałem osoby nieżyjącej.

- usunięcia braku formalnego wniosku poprzez przedłożenie oryginału bądź uwierzytelnionego odpisu kompletnej decyzji o warunkach zabudowy oraz nieprawidłowego ustalenia kręgu podmiotów będących stronami postępowania,
- nieprawidłowego wypełnienia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością, z uwagi na cofnięcie zgody przez współwłaścicieli oraz z nie wskazania w oświadczeniu projektanta o prawidłowości sporządzenia projektu, jakiej inwestycji ono dotyczy.

W **Urzędzie Miasta Legnica** stwierdzono, że w latach 2011–2013 wystąpiło 8 przypadków uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę i ponownego przeprowadzenia postępowania przez organ I instancji. Główne przyczyny, które spowodowały, że decyzje zostały uchylone przez wojewodę dolnośląskiego, dotyczyły m.in.:

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność **Urzędu Miasta Nowego Sącza** w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. Przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Niedotrzymywaniu ustawowych terminów wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy, w przypadku 19 postępowań o ustalenie warunków zabudowy, decyzje zostały wydane po upływie od 11 do 291 dni od terminu określonego w art. 35 Kpa, z tego w 2011 r.: siedem decyzji po upływie od 31 do 198 dni (średnio 99 dni), w 2012 r. pięć decyzji po upływie od 61 do 291 dni (średnio 131 dni), a w 2013 r. siedem decyzji po upływie od 11 do 78 dni (średnio 34 dni) od ww. terminu.
2. Nienałożeniu na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.
3. Nierzetelnego sprawdzenia aktualności zaświadczeń osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.
4. Spośród 30 badanych spraw 10 decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę przekazano do PINB wraz z jednym egzemplarzem projektu budowlanego dopiero po upływie od 2 miesięcy do blisko 10 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji.
5. Stwierdzono różnice pomiędzy ustaleniami określonymi w Studium uwarunkowań a warunkami określonymi w decyzjach o WZ:
  - *decyzja nr 52/2011 ustalała warunki zabudowy dla budowy toru terenowo-sportowego dla użytkowników samochodów terenowych, quadów, motocykli, podczas gdy działka, na której miała być zlokalizowana inwestycja położona była w terenie oznaczonym w Studium uwarunkowań symbolem ZL lasy i zadrzewienia;*

- decyzja nr 21/2013 ustalająca warunki zabudowy dla budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, podczas gdy działka, na której miała być zlokalizowana inwestycja położona była na terenie oznaczonym w Studium uwarunkowań symbolem 1ZP tereny zieleni urządzonej – parki, zieleńce, skwery oraz KDgp ulice klasy głównej ruchu przyspieszonego;
- decyzja nr 175/2013 ustalająca warunki zabudowy dla budowy budynku mieszkalno-handlowo-usługowego, podczas gdy działka, na której miała być zlokalizowana inwestycja położona była w terenie oznaczonym w Studium uwarunkowań symbolem KDg ulice klasy głównej, dla lokalizacji której Miejski Zarząd Dróg wydał negatywną opinię wskazując, że działka zlokalizowana jest w rezerwie terenu dla wykonania przebiegu ul. I Brygady do ul. Nawojowskiej zgodnie ze Studium uwarunkowań, a Marszałek Województwa Małopolskiego wydał postanowienie o niezgodnieniu projektu decyzji wskazując, że projekt decyzji nie uwzględnił wyłączenia części terenu położonego na terenach z obszaru planowanej budowy obwodnicy ujętej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego.

Stwierdzono, że w badanym okresie do Urzędu wpłynęło 27 odwołań od decyzji Prezydenta Miasta o pozwoleniu na budowę, w tym 6 dotyczyło decyzji wydanych w 2011 r., 9 decyzji wydanych w 2012 r. i 12 decyzji wydanych w 2013 r. Na 15 odwołań od ww. decyzji z 2012 r. i 2013 r.<sup>139</sup> Wojewoda uchylił w całości 10 decyzji, z których cztery dotyczyły pozwoleń na budowę segmentu dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, dwa pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych, jedno – pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania budynku mieszkalnego wraz z przebudową i rozbudową z przeznaczeniem na lokale handlowe i lokale mieszkalne, dwa – pozwolenia na budowę odcinków sieci gazowej z przyłączami, jedno – pozwolenia na przełożenie odcinka kanalizacji deszczowej. Wskazane w decyzjach wojewody uchybienia popełnione przez organ I instancji przy wydawaniu decyzji dotyczyły między innymi:

- naruszenia art. 61 § 4 i art. 10 § 1 Kpa nakazującego zawiadomić wszystkie strony postępowania;
- skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną (podawano nazwę firmy i nazwisko właściciela, podczas gdy przedsiębiorcą była osoba fizyczna prowadząca daną firmę);
- braku udokumentowania kontroli wniosku w zakresie art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i braku w decyzji informacji o sprawdzeniu wniosku inwestora w zakresie zgodności z ustaleniami planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy, w rezultacie czego zatwierdzano projekt budowlany obejmujący teren, dla którego brak jest miejscowego planu jak i decyzyjnego ustalenia warunków zabudowy;
- nienałożenia obowiązku uzupełnienia projektu budowlanego poprzez naniesienia w projekcie zagospodarowania terenu rozbudowy budynku na sąsiedniej działce (odwołujących się), dla którego istniała ważna decyzja o pozwoleniu na budowę, przy czym wskazano, że dopiero w tak ustalonym stanie faktycznym należało przeprowadzić postępowanie, z uwzględnieniem przepisów techniczno-budowlanych odnośnie poszanowania interesów osób trzecich w zakresie dostępu do światła słonecznego, odpowiedniego usytuowania względem granicy działki, bezpieczeństwa pożarowego;
- niekompletnego projektu budowlanego – np. w projekcie budynku mieszkalnego wielorodzinnego zatwierdzonym decyzją nr 599/2012 Prezydenta Miasta wykazano: brak projektu budowlanego branży drogowej (projektu zjazdu i projektu komunikacji wewnętrznej), brak „Wykresu przesłaniania” o jakim mowa w § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zamieszczenie „Wykresu linijki słońca” niewskazującego cienia rzucanego przez projektowany obiekt na otoczenie w godz. od 7 do 17.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność [Urzędu Miejskiego w Koninie](#) w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wydaniu decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę niezgodnych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (stwierdzono 4 takie przypadki), niezgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane,

<sup>139</sup> Z ogólnej liczby 21 odwołań od decyzji z 2012 i 2013 r., do czasu kontroli Urząd Miasta nie był poinformowany o rozstrzygnięciach odwołań od 4 spraw, a w 2 przypadkach sprawy były przekazane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.



- nienałożenia na inwestora w wydanych decyzjach o udzieleniu pozwolenia na budowę, wbrew wymogom prawa budowlanego, obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego (3 przypadki), niezgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy Prawo budowlane;
- dopuszczania do wykonywania robót budowlanych w obiektach zabytkowych bez wymaganego pozwolenia konserwatora zabytków (2 przypadki) – stanowiło to naruszenie art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane i art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W [Urzędzie m.st. Warszawy](#) stwierdzono:

- Wydanie decyzji o warunkach zabudowy<sup>140</sup> dotyczących działki znajdującej się na ul. Naukowej 11/13 w Warszawie, z naruszeniem art. 61 w zw. z art. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, tj. nieprzyjęciem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju za podstawę działań przy wydawaniu ww. decyzji.
- Budowa ekranów akustycznych nie była przewidziana w Raporcie o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z funkcją handlowo-usługową, garażem podziemnym, pełną infrastrukturą techniczną i dojazdami przy ul. Jana Nowaka Jeziorańskiego w dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy, ani w żadnej decyzji dotyczącej tej inwestycji. Przedmiotowe ekrany powstały w oparciu o decyzje wydane do planowanej budowy Al. Tysiąclecia, dla realizacji której nie zabezpieczono środków w Wieloletniej Prognozie Finansowej m.st. Warszawy na lata 2014–2042.

#### **R/14/006 Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w gminie Rewal**

W latach 2012–2015 (do 31.01) na podstawie 69 złożonych wniosków w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym<sup>141</sup> Wójt wydał 69 decyzji o warunkach zabudowy.

Nieprawidłowości:

- Decyzja o warunkach zabudowy nr 11/2013 z dnia 26 lutego 2013 r. została wydana po 89 dniach od złożenia wniosku o jej wydanie (8.11.2012 r.). Strona nie została zawiadomiona o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy (sprzeczne z art. 14 Kpa).
- We wszystkich 12 objętych badaniem sprawach dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy, strony były zawiadamiane o wszczęciu postępowania dopiero z chwilą zakończenia uzgodnień projektu decyzji z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu, tj. od 26 do 95 dni od złożenia przez stronę wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

W ocenie NIK, przyjęty w gminie sposób informowania stron o wszczęciu postępowania, jest sprzeczny z art. 10 § 1 Kpa, który stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania).

<sup>140</sup> Decyzje nr: 206/2011 z dnia 23 września 2011 r., 101/2012 z dnia 10 lipca 2012 r., 163/2012 z dnia 10 października 2013 r.

<sup>141</sup> W tym 15 dla inwestycji celu publicznego.