



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN – 4101-001-01/2014

P/14/030

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony  
na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 września 2014 roku**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43  
kin@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/030 – Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Mirosław Brzeziński, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88536 z dnia 31 marca 2014 r.
2. Łukasz Zgoda, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 88537 z dnia 31 marca 2014 r.
3. Anna Noworyta, st. inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 88541 z dnia 8 maja 2014 r.
4. Maria Rainczuk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88540 z dnia 8 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-10)

Jednostka  
kontrolowana Urząd Miasta Stołecznego Warszawy

Kierownik jednostki  
kontrolowanej Hanna Gronkiewicz - Waltz, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie tworzenia warunków dla zachowania ładu przestrzennego, m.in. poprzez odpowiedni sposób zagospodarowania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy, były niewystarczające<sup>1</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej Stwierdzono, że do dnia 31 grudnia 2013 r., tylko 31,8% terenu miasta (16.456,75 ha) zostało objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (zwanymi dalej mpzp), w tym w latach 2011-2013, nastąpił przyrost powierzchni objętej mpzp tylko w 4,4%.

Zdaniem NIK, najbardziej właściwe postępowanie w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań, może nastąpić jedynie na podstawie mpzp. Zatem pozytywnie należy ocenić opracowywanie kolejnych 187 planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmą 17.245 ha, tj. 33,3% powierzchni miasta, co spowoduje, że 65,1% terenu miasta objęte zostanie mpzp.

Na powyższą ocenę wpływ mają szczegółowe badania kontrolne, którymi objęto decyzje wydawane na terenie dwóch dzielnic m.st. Warszawy: Pragi Południe i Włoch.

W toku tej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Naruszenie przepisów określonych art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> (zwanej dalej ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym) poprzez niezgodne, z ustaleniami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* (zwane dalej *Studium*), 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

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

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.

- Wydanie decyzji o warunkach zabudowy:

- nr 206/2011 z dnia 23 września 2011 r.,
- nr 101/2012 z dnia 10 lipca 2012 r.,
- nr 163/2012 z dnia 10 października 2013 r.,

dotyczących działki znajdującej się na ul. Naukowej 11/13 w Warszawie, z naruszeniem art. 61 w zw. z art. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nieprzyjęciem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju za podstawę działań przy wydawaniu ww. decyzji.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

##### 1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu  
faktycznego

Uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr LXII/1789/2005 z dnia 24 listopada 2005 r., przyjęto *Strategię Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do roku 2020* (dalej zwaną *Strategią*). Jednym z celów strategicznych było: „Osiągnięcie w Warszawie trwałego ładu przestrzennego” poprzez pięć celów operacyjnych, tj.:

- uporządkowanie struktury przestrzennej miasta z wyłączeniem spod zabudowy zwartych terenów zieleni tworzących układ przyrodniczy,
- zorganizowanie reprezentacyjnych przestrzeni publicznych w centralnym obszarze miasta,
- zorganizowanie lokalnych przestrzeni publicznych sprzyjających integracji społecznej,
- integracja przestrzenna lewobrzeżnej i prawobrzeżnej Warszawy,
- rewitalizacja obszarów zdegradowanych.

Strategia ta nie była aktualizowana od dnia jej przyjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 163-165, 683-687, 689)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy, przygotowywanie i przeprowadzanie procedury uchwalania oraz zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sprawy dotyczące zamiaru przystąpienia do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz prac zmierzających do przygotowania tych planów należą do kompetencji Biura Architektury i Planowania Przestrzennego.

W dniu 10 października 2006 r., Rada Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła<sup>3</sup> *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy*. Określona w *Strategii* wizja rozwoju miasta Warszawy znalazła swoje odzwierciedlenie w *Studium* – cel strategiczny nr 5.

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 163-165)

Rada Miasta Stołecznego Warszawy dokonała oceny aktualności *Studium* w kadencji 2006 – 2010. Wyniki analiz wykonanych w ramach tej oceny, wraz z wnioskami, przyjęte zostały przez Radę uchwałą nr XCIV/2809/2010 z dnia 9 listopada 2010 r. *Studium* poddano ocenie w zakresie:

- kierunków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym,
- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,

<sup>3</sup> Uchwałą Nr LXXXII/2746/2006.

- zasad ochrony środowiska i jego zasobów,
- rozwoju systemu transportowego,
- rozwoju infrastruktury technicznej.

W trakcie aktualnej kadencji, tj. w latach 2010 – 2013, nie dokonywano oceny aktualności *Studium*. Od momentu przyjęcia, *Studium* zmieniono trzykrotnie:

- zmiana przyjęta przez Radę m.st. Warszawy uchwałą nr L/1521/2009 z dnia 26 lutego 2009 r.<sup>4</sup> dotyczyła powtórnego odrębnego głosowania Rady m.st. Warszawy w sprawie rozstrzygnięcia uwag dla 4 działek położonych przy ul. Puławskiej w rejonie ul. Niedźwiedziej.
- zmiana przyjęta przez Radę m.st. Warszawy uchwałą nr XCII/2689/2010 z dnia 7 października 2010 r. dotycząca I etapu realizacji uchwały nr 1231/2008 z dnia 2 października 2008 r.

Zakres ww. zmian *Studium* obejmował zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, tj. w przeznaczeniu terenów oraz wskaźnikach zagospodarowania dla 30 obszarów zmiany przebiegu Trasy N-S oraz II linii metra, a także zmianę zasad zagospodarowania i wskaźników powierzchni biologicznie czynnej (PBC) terenów zieleni oraz aktualizację wykazów tych terenów.

- zmiana przyjęta przez Radę m.st. Warszawy uchwałą nr LXI/1669/2013 z dnia 11 lipca 2013 r. dotycząca II etapu realizacji uchwały nr 1231/2008 z dnia 2 października 2008 r.

Ww. zmiany *Studium* dotyczyły, przede wszystkim, wprowadzenia w południowo - wschodniej części obszaru miasta, usług handlu wielkopowierzchniowego (tj. o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m<sup>2</sup>) oraz zwiększenia kategorii wysokości zabudowy dla terenów usług położonych wzdłuż istniejącej i projektowanej Trasy Mostu Północnego z 12 m na 30 m i powyżej 30 m oraz dla terenów produkcyjno-usługowych (PU) z 12 m na 20 m.

(dowód: akta kontroli str. 683-687, 689)

Zarówno w zapisach *Studium*, jak i w mpzp, przewidziano możliwość budowy obiektów handlowych o powierzchni do i ponad 2.000 m<sup>2</sup>. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wyznaczono tereny przeznaczone dla usług, w tym z zakresu handlu oraz w niektórych wypadkach dopuszczono realizację ww. usług na terenach zabudowy mieszkaniowej w formie funkcji uzupełniającej.

W odniesieniu do lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży do 2.000 m<sup>2</sup>, *Studium* nie wyznacza specjalnych rejonów dla lokalizacji ww. obiektów. Tereny usługowe, w tym z zakresu handlu, dopuszczone są jako funkcja towarzysząca m.in. zabudowie mieszkaniowej. Na obszarze m. st. Warszawy określono tereny wielofunkcyjne z dopuszczeniem handlu wielkopowierzchniowego, w tym tereny z dopuszczeniem funkcji usługowo-handlowej o powierzchni poniżej 0,5 ha.

(dowód: akta kontroli str. 163-165, 683-687, 689)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

Opis stanu  
faktycznego

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęto 31,8% powierzchni ogólnej gminy, tj. 16.456,75 ha z całkowitej powierzchni gminy wynoszącej 51.724,0 ha.

W latach 2011 – 2013 uchwalono łącznie 32 mpzp, które objęły powierzchnię 1.459,69 ha, co stanowiło wzrost ogólnej liczby powierzchni terenu objętej mpzp o 4,4%.

<sup>4</sup> LXXXII/2746/2006, uzupełniona Uchwałą Nr LIV1631/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r.

Aktualnie, dla całości obszaru m. st. Warszawy, w opracowywaniu jest 187 planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmą 17.245 ha, tj. 33,3% powierzchni całkowitej terenu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 27-33, 683, 701-707)

Obowiązek obligatoryjnego sporządzenia mpzp na obszarze m.st. Warszawy, wynikający zarówno z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jak i z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>5</sup>, dotyczy terenów położonych w granicach Wilanowskiego Parku Kulturowego. Mpzp dla tego terenu przyjęty został uchwałą Rady m.st. Warszawy<sup>6</sup> z dnia 29 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 692)

W latach 2011 – 2013 nie wystąpiły przypadki ponoszenia lub partycypacji w kosztach sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez osoby trzecie. M. st. Warszawa prowadzi wszystkie prace nad sporządzeniem mpzp ze środków budżetowych miasta.

(dowód: akta kontroli str. 693)

W toku prac nad obowiązującym *Studium*, wyznaczono 43 obszary tzw. „planowanego rozwoju”, dla których przewidziano potencjalne możliwości inwestycyjne oraz określono kierunki ich rozwoju. Miejscowymi planami objęto 46%, tj. 12.835 ha powierzchni ww. obszarów, dla 44% trwają prace planistyczne, natomiast dla 10% nie sporządzono ani też nie rozpoczęto procedury sporządzania mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 695)

Urząd m. st. Warszawy prowadził rejestr sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz rejestr wniosków o zmianę lub sporządzenie mpzp w wersji elektronicznej. Wgląd do rejestru obowiązujących mpzp możliwy jest poprzez stronę internetową Urzędu.

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto cztery postępowania w sprawie mpzp, tj.:

1. MPZP Praga, rejon Dworca Wschodniego, uchwalony przez Radę m. st. Warszawy w dniu 21 października 2010 r.<sup>7</sup>;
2. MPZP Włochy, rejon ul. Mikołajskiej, uchwalony przez Radę m. st. Warszawy w dniu 5 lutego 2009 r.<sup>8</sup>;
3. MPZP Praga, obszar Saskiej Kępy, uchwalony przez Radę m. st. Warszawy w dniu 19 października 2006 r.<sup>9</sup>;
4. projekt MPZP, obszar Stare Włochy, w rejonie ul. Mikołajska – część II w części obszaru oznaczonego symbolem przeznaczenia 12.2 MN-W.

W trzech pierwszych dokumentacjach z postępowania ws. przyjęcia mpzp nie stwierdzono uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 46-162, 695, 790-828, 834-836)

Oceny aktualności studium i planów miejscowych, obowiązku przewidzianego art. 32 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dokonano w poprzedniej kadencji Rady m.st. Warszawy, tj. w latach 2006 – 2010, kiedy to wykonano analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz dokonano oceny postępów w opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Efektem ustaleń wynikających z przeprowadzonych analiz było m.in. podjęcie przez Radę m.st. Warszawy uchwały<sup>10</sup> w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany *Studium*. Procedura zmiany *Studium*, w okresie objętym kontrolą, była na etapie wyłożenia projektu zmian do publicznego wglądu. W 2010 r., opracowano również Wieloletni Program Sporządzania Miejscowych Planów

<sup>5</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

<sup>6</sup> Nr XXXIV/819/2012.

<sup>7</sup> Nr XCIII/2737/2010.

<sup>8</sup> Nr XLIX/1509/2009.

<sup>9</sup> Nr LXXXIII/2764/2006.

<sup>10</sup> Nr L/1424/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. ze zm.

Zagospodarowania Przestrzennego, m.in. z uwzględnieniem priorytetów określonych w *Studium* m.st. Warszawy.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 30 maja 2014 r., Rada m.st. Warszawy nie dokonała oceny aktualności studium i planów miejscowych. Zgodnie z informacją Dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego prace nad materiałem pozwalającym wypowiadać się Radzie Miasta w sprawie aktualności studium i planów miejscowych aktualnie trwają. Dotychczasową praktyką w Warszawie jest poddawanie ocenie stanu zagospodarowania na koniec kadencji samorządowej.

(dowód: akta kontroli str. 696)

W przyjętej przez Radę m.st. Warszawy uchwale<sup>11</sup> z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie aktualności *Studium* i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stwierdzono:

- potrzebę aktualizacji mpzp uchwalonych w trybie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>12</sup> oraz
- zobowiązano Prezydenta m.st. Warszawy do kontynuacji prac nad projektami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego równomiernie dla wszystkich dzielnic.

Zgodnie z Regulaminem<sup>13</sup>, każda procedura sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przechodzi etap tzw. „uzgodnień wewnętrznych” dotyczących, m.in. badania projektu planu pod kątem jego zgodności z Wieloletnią Prognozą Finansową m.st. Warszawy<sup>14</sup> oraz Wieloletnim Planem Inwestycyjnym<sup>15</sup>. Uzgodnień tych dokonują jednostki miejskie (Biura Urzędu i inne) zajmujące się przygotowaniem i realizacją krótko i długoterminowych planów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 697)

Prezydent m.st. Warszawy powołał<sup>16</sup> jako organ doradczy Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (zwaną dalej MKUA) oraz ustalił jej regulamin, organizację i tryb działania. W skład MKUA wchodziły osoby o wykształceniu i przygotowaniu merytorycznym związanym z planowaniem przestrzennym, w tym (zgodnie z wymogiem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) co najmniej w połowie osoby rekomendowane przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe.

Posiedzenia MKUA odbywały się regularnie i w latach 2010 – 2013 było ich łącznie 137. Końcowym efektem posiedzeń MKUA były opinie dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* oraz innych spraw z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 697-700, 708-724)

W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono 6 audytów wewnętrznych oraz 14 kontroli zarządczych w zakresie kształtowania polityki przestrzennej m.st. Warszawy.

Dotyczyły one w szczególności: przestrzegania ustalonych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w mpzp oraz decyzjach o warunkach zabudowy, sporządzania

---

<sup>11</sup> Nr XCIV/2809/2010.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415 ze zm. – uchylona ustawą opisaną w przypisie nr 2.

<sup>13</sup> Regulamin Organizacyjny Urzędu m.st. Warszawy - Zarządzenie Nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy.

<sup>14</sup> Przyjętej: na lata 2011 – 2033, na lata 2012 – 2033, na lata 2013 – 2042.

<sup>15</sup> Przyjęty na lata 2010 – 2015.

<sup>16</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 3501/2009 z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz ustalenia jej regulaminu, organizacji oraz zasad działania, a jej członkowie - Zarządzeniem Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 4136/2010 z dnia 28 stycznia 2010 roku w sprawie powołania członków Miejskiej Komisji Urbanistyczno - Architektonicznej. MKUA na kadencję 2013 – 2016 została powołana na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 4982/2013 z dnia 16 września 2013 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i ustalenia zasad jej działania, a jej członkowie - Zarządzeniem Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 5060/2013 z dnia 1 października 2013 roku w sprawie powołania członków Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

planów zagospodarowania przestrzennego, prawidłowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy, zgodności realizacji inwestycji budowlanych z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę, prawidłowości wydawania pozwoleń na użytkowanie, sposobu użytkowania obiektów budowlanych w odniesieniu do postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 664-695)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Naruszenie przepisów określonych art. 9 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym poprzez niezgodne, z ustaleniami *Studium*, 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.

W *Studium* określono następujące wskaźniki urbanistyczne:

- minimalny udział powierzchni biologicznej czynnej – 40-60%,
- wysokość zabudowy – 12 m,
- intensywność zabudowy brutto – 1,0.

Natomiast w projekcie ww. mpzp określano te wskaźniki urbanistyczne dla terenu 12.2b U:

- minimalny udział powierzchni biologicznej czynnej – 35%,
- wysokość zabudowy – 13 m,
- intensywność zabudowy brutto – 1,8.

(dowód: akta kontroli str. 790-795, 796-820, 821-827, 828, 834-836)

W złożonych wyjaśnieniach, p.o. Dyrektor Biura Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy wyjaśnił, że w trakcie sporządzania tego mpzp dokładnie przeanalizowano faktyczny stan zagospodarowania działek, a także zapisy obowiązujących planów miejscowych znajdujących się w strefie funkcjonalno-przestrzennej M2.12<sup>17</sup>. W projekcie planu miejscowego uszczegółowiono zapisy *Studium* określające parametry zabudowy i zagospodarowania działek, w tym działki nr 103. Określone w projekcie planu parametry odnoszą się do działki budowlanej (o powierzchni ok. 0,2 ha), natomiast parametry określone w *Studium* odnoszą się do obszaru całej strefy funkcjonalno-przestrzennej M2.12, w skład której wchodzi teren działek i dróg (o powierzchni ok. 70 ha), stąd też różnice w parametrach określonych w tych dwóch opracowaniach.

Ponadto dodał, że parametry zabudowy i zagospodarowania dla terenu 12.2b U są inne niż dla terenu 12.2a MN-W, ponieważ na skutek pozytywnego rozstrzygnięcia uwagi inwestora złożonej do projektu planu, zmieniła się funkcja terenu z mieszkaniowej na usługową, a wraz z nią współczynniki zabudowy wynikające z tej funkcji oraz istniejącej zabudowy działki. Poza tym dodał, że zgodnie ze stanem faktycznym na działce nr 103 istnieje zabudowa, która stanowi obiekt widoczny w przestrzeni, w związku z czym jest on brany pod uwagę przy sporządzaniu planu. Dodatkowo, zgodnie z Decyzją Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, obiekt ten nie został zrealizowany samowolnie i niezgodnie z przepisami, inwestor wykonywał go bowiem w okresie ważności pozwolenia na budowę i dlatego nie ma podstaw do wydania nakazu rozbiórki przedmiotowego budynku.

(dowód: akta kontroli str. 796-797, 828, 834-835)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zmiana funkcji przeznaczenia terenu z mieszkaniowej na usługową, nie uzasadnia zmiany parametrów zabudowy i zagospodarowania danej

<sup>17</sup> Obszar na którym położony jest m.in. teren oznaczony symbolem 12.2. MN-Wm, wyznaczony w omawianym projekcie mpzp, określony został w *Studium* jako teren o przewadze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i oznaczony symbolem M2.12.

działki. Ponadto zgodnie z ww. art. 9 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, organ gminy przy pracach nad mpzp związany jest ustaleniami *Studium* w tym zakresie.

### 1.3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Opis stanu  
faktycznego

Realizacja zadań, dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji celu publicznego, odbywa się zarówno centralnie w Urzędzie m.st. Warszawy, jak i w urzędach dzielnicowych. W oparciu o zapisy uchwały Nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy, kompetencje dzielnic w zakresie wydawania ww. decyzji zostały zastrzeżone dla obiektów o kubaturze 15.000 m<sup>2</sup> i do wysokości 30 m, zaś dla obiektów wyższych lub o większej powierzchni, „decyzje kubaturowe” należą do właściwości Biura Architektury i Planowania Przestrzennego.

W Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji celu publicznego zajmuje się Wydział Realizacji Urbanistycznej (WRU) zatrudniający 23 osoby.

W dzielnicach m.st. Warszawy, począwszy od dnia 1 sierpnia 2008 r., realizacją zadań dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji celu publicznego zajmują się dzielnicowe Wydziały Architektury i Budownictwa, podległe Burmistrzom dzielnic.

(dowód: akta kontroli str. 729, 735-736)

Prezydent m.st. Warszawy, w kontrolowanym okresie, wydał 31 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, z czego 8 decyzji wydano w 2011 roku, 13 decyzji wydano w 2012 roku, natomiast w roku 2013 zostało wydanych 10 takich decyzji.

O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, strony powiadamiano prawidłowo.

W latach 2011 – 2013, na terenie Dzielnicy Praga-Południe wydano łącznie 65 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a dla Dzielnicy Włochy wydano w analogicznym okresie 117 takich decyzji.

W okresie tym, Wojewoda Mazowiecki, nie wydawał decyzji w trybie art. 51 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w odniesieniu do postępowań prowadzonych dla ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenie dzielnic Praga Południe i Włochy oraz nie nakładał kar w trybie wymienionego wyżej artykułu.

Wydziały Architektury i Budownictwa opracowują rejestry wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wraz z podaniem ilości dni wykorzystanych na potrzeby prowadzonego postępowania. Rejestry te prowadzono zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 288-314, 478-500)

Szczegółowe badanie 10 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalenia warunków zabudowy w odniesieniu do tych inwestycji, wydanych dla dzielnic: Praga Południe i Włochy, nie wykazało nieprawidłowości przy prowadzeniu postępowań, w tym w szczególności:

- decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określały warunki wymienione w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym oraz zostały wydane w terminie przewidzianym w Kpa za wyjątkiem jednego postępowania<sup>19</sup>, gdzie ustawowo wymagany termin 65 dni został przekroczony o pięć dni;

<sup>18</sup> Rozporządzenie 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 - Dz. U. 2004 r. Nr 130, poz. 1385.

<sup>19</sup> Decyzja nr 10/WŁO/C1/12, znak sprawy AM-WRU.6733.13.2012.USL.



- dokonywano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewidziano realizację inwestycji;
- decyzje zostały wydane zgodnie z kompetencjami organu wydającego, co do zasięgu i znaczenia danej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 568-619)

Na obszarze miasta stołecznego Warszawy, w okresie objętym kontrolą (tj. w latach 2011-2013), inwestorzy złożyli łącznie 6.926 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a decyzji pozytywnych wydano 4.611.

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 63 postępowania z zakresu wydanych decyzji o warunkach zabudowy z terenu dzielnic: Praga Południe i Włochy. Analiza ww. decyzji wykazała, że postępowania prowadzono z zachowaniem przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

- Wszystkie badane decyzje wydane zostały po przeprowadzeniu (przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów) analizy przewidzianej w art. 61 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w tym szczególnie dotyczącej spełnienia warunku, że co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, zabudowana jest w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Analiza ta wraz z mapą sytuacyjną stanowiła załącznik do decyzji o warunkach zabudowy.
- Rejestry wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy prowadzono zgodnie ze wzorem i zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>20</sup>.
- Czynności podejmowane w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami były, przy zachowaniu zasady pisemności, odpowiednio dokumentowane.
- W badanym materiale dowodowym nie stwierdzono przypadków sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy przez osobę niewpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.

(dowód: akta kontroli str. 501-619, 837-1128)

Stwierdzono jednak, że znaczna część decyzji w sprawie warunków zabudowy (ponad 71%) została wydana po terminie przewidzianym w Kpa, tj. z przekroczeniem terminów wynoszącym od 7 do ponad 365 dni:

- Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego – 17 opóźnień na 28 badanych postępowań,
- Urząd Dzielnicowy Włochy – 15 opóźnień na 22 badanych postępowań,
- Urząd Dzielnicowy Praga Południe – 13 opóźnień na 13 badanych postępowań.

Wydanie decyzji w terminie późniejszym nie miało wpływu na wymiar merytoryczny kontrolowanego obszaru.

Na obszarach, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy, trwają prace zmierzające do przygotowania i opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 738-789)

Na terenie Dzielnicy Praga Południe, w latach 2011-2013, nie wydawano decyzji o warunkach zabudowy dla obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m<sup>2</sup>, jednakże

<sup>20</sup> Dz. U z 2004 r. Nr 130, poz.1385.

wydano trzy decyzje dla rozbudowy istniejących już na terenie ww. dzielnicy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Powyższe decyzje wydano na tereny wyznaczone w *Studium* pod realizację obiektów wielkopowierzchniowych.

(dowód: akta kontroli str. 734)

W dzielnicy Włochy, w latach 2011 – 2013, inwestorzy złożyli łącznie 26 wniosków o ustalenie warunków zabudowy dla obiektów, w których przewidziano umieszczenie funkcji handlowej, jako uzupełniającej inne funkcje, jak biurowa, magazynowa, usługowa, hotelowa, wystawiennicza.

Wydanych zostało łącznie 25 decyzji o warunkach zabudowy dla wnioskowanych inwestycji, w których przewidziana była m.in. funkcja handlowa oraz 16 decyzji o warunkach zabudowy dla obiektów handlowych lub z elementami handlu o powierzchni do 2.000 m<sup>2</sup>.

Ponadto, wpłynęło pięć wniosków dotyczących obiektów przeznaczonych wyłącznie na działalność handlową, przy czym trzy z nich dotyczyły pawilonów kontenerowych o powierzchniach całkowitych od 15 do 40 m<sup>2</sup>. Pozostałe dwa wnioski dotyczyły obiektów o powierzchni całkowitej rzędu 200 - 500 m<sup>2</sup>. We wnioskach dotyczących budowy obiektów o funkcjach mieszanych, przewidywana funkcja handlowa nie przekraczała wartości 2.000 m<sup>2</sup> powierzchni sprzedaży, rozumianej zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 19 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowód: akta kontroli str. 728)

Zadania dotyczące prowadzenia postępowań w sprawach ustalenia warunków zabudowy bądź ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego należą do zakresu działania Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Włochy.

Zgodnie ze strukturą organizacyjną Wydziału, wykonywanie tych zadań, tj. prowadzenie procedur administracyjnych, należy do zadań Wieloosobowego Stanowiska ds. Realizacji Urbanistycznej, na którym zatrudnionych było 5 osób. Projekty decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego sporządzała, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów, zatrudniona na podstawie umowy-zlecenia. Upoważnienia Zarządu Dzielnicy Włochy do podpisywania decyzji posiadało trzech pracowników Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Włochy.

Załatwianiem spraw administracyjnych w WRU zajmowały się co najmniej trzy osoby (prowadzący postępowanie, autor projektu decyzji, Naczelnik i niekiedy podpisujący decyzję Dyrektor Biura lub Prezydent). Ponadto stosując się do wymogów art. 24 §1 pkt 5 Kpa, wyłączano ze sprawy pracownika, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji – sprawę prowadził wówczas inny pracownik. W przypadku uchylecia decyzji przez organ II instancji prowadzenie postępowania powierzane było innym pracownikom.

(dowód: akta kontroli str. 729, 735-736)

Nie stwierdzono przypadków nadmiernego koncentrowania kompetencji w postaci prowadzenia spraw przez jednego urzędnika, jak też nie stwierdzono podejmowania rozstrzygnięcia niezgodnie z określoną procedurą, lub nieodpowiedniego dokumentowania (bez zachowania zasady pisemności) istotnych czynności podejmowanych w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami.

(dowód: akta kontroli str. 729, 735-736)

W decyzji o warunkach zabudowy nr 160/PRD/12 z dnia 12 lipca 2012 r., organ ustalił warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy dla przedsięwzięcia polegającego na budowie garaży i parkingów samochodowych dla nie mniej niż 300 - samochodów osobowych, w ramach realizacji zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z funkcją handlowo – usługową, garażem podziemnym, pełną infrastrukturą techniczną i dojazdami, na działkach ewidencyjnych nr 23/7, 23/8, 23/9, 23/18, 26/2, 26/4, 26/5, 26/7 obręb 3-05-25; na działce ewidencyjnej nr 58/1 obręb 3-05-26 oraz na działkach ewidencyjnych nr 1/3, 1/6 obręb 3-06-04 przy ul. Jana Nowaka Jeziorańskiego, w dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy.

W toku kontroli nie stwierdzono naruszenia procedury formalno-prawnej przy sporządzaniu projektu przedmiotowej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 1566-1578, 1579-1600, 1601-1602, 1603-1605, 1655)

Dla omawianego wyżej przedsięwzięcia inwestycyjnego, wydano w dniu 20 kwietnia 2011 r., uwarunkowania środowiskowe<sup>21</sup>, poprzedzone nieobligatoryjnym przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W związku z tym inwestor przedstawił *Raport 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.*

W wyniku analizy przedmiotowego *Raportu* stwierdzono m.in., że:

- nie opisano wpływu tego rodzaju inwestycji na zabudowę istniejącą już na terenach sąsiadujących,
- nie zwrócono uwagi na pylenie podczas budowy i przy utrzymaniu osiedla,
- przeprowadzona analiza hydrogeologiczna nie jest wystarczająca do przyjęcia jednoznacznych wniosków w sprawie ograniczenia wpływu odwodnienia wykopów na stosunki wodne,
- brak było szerszej listy zabiegów łagodzących,
- nie określono wymogu wykonania oceny porealizacyjnej, a także uzupełnień na etapie pozwolenia na budowę, dot. zestawienia sprzętu emitującego hałas, urządzeń do podczyszczania i oczyszczania ścieków itp.,
- nie zapewniono kontroli przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska prac przy posadawianiu kolejnych fundamentów i instalowaniu urządzeń podczyszczających.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1654)

W Wydziale Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Praga-Południe, zgodnie z wypracowanym sposobem funkcjonowania, teren Dzielnicy podzielony został na rejony urbanistyczne. W Referacie Realizacji Urbanistycznej postępowania administracyjne związane, m.in. z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i celu publicznego, prowadziło pięć osób.

(dowód: akta kontroli str. 735)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy:

- nr 206/11 z dnia 23 września 2011 r.,
- nr 101/12 z dnia 10 lipca 2012 r. oraz
- nr 163/2012 z dnia 10 października 2013 r.,

dotyczących działki znajdującej się na ul. Naukowej 11/13 w Warszawie, z naruszeniem art. 61 w zw. z art. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym tj. nieprzyjęciem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju za podstawę działań przy wydawaniu ww. decyzji.

Organ przy wydawaniu powyższych decyzji, określił parametry zabudowy takie jak: wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, powierzchnia biologicznie czynna, szerokość elewacji frontowej, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki oraz geometrii dachu w sposób odmienny od średnich parametrów nieruchomości sąsiadujących z tą inwestycją:

- średnia wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu wynosi 22% podczas, gdy organ, wyznaczył 58%;
- średnia szerokość elewacji frontowej wynosi 12 m podczas, gdy organ, wyznaczył 30,6 m;

<sup>21</sup> Decyzja nr 337/OŚ/2011.

- średnia powierzchni biologicznie czynna wynosi 60% podczas, gdy organ wyznaczył 40%;
- średnia wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wynosi 12 m podczas, gdy organ, wyznaczył 16,1 – 18,67 m;
- średni kąt nachylenia geometrii dachu wynosi 35% podczas, gdy organ wyznaczył stropodach płaski.

(dowód: akta kontroli str. 837-1025, 1077-1128)

Burmistrz Dzielnicy Włochy wyjaśnił, że przy sporządzaniu decyzji nr 206/11 z dnia 23 września 2011 r. oraz decyzji nr 101/12 z dnia 10 lipca 2012 r., wzięto pod uwagę fakt, iż budynek powstał w trakcie obowiązywania mpzp<sup>22</sup>, który nie precyzował parametrów planowanych inwestycji (jedynie ich funkcję) oraz na podstawie obowiązujących na dzień wydania decyzji o warunkach zabudowy nr 72/U/97 przepisów planistycznych. Dlatego też, w związku z charakterem inwestycji, która ma polegać na dokończeniu budowy budynku biurowego z mieszkaniami służbowymi, wybudowanego w stanie surowym, otwartym, w decyzji ograniczono się do stwierdzenia, że planowana inwestycja nie zmienia istniejącej linii zabudowy, szerokości elewacji frontowej budynku, liczby kondygnacji i wysokości, geometrii dachu oraz wskaźnika wielkości powierzchni istniejącej zabudowy. Analiza wykazała, że na terenie objętym analizą występują budynki o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej i wielorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej oraz funkcji usługowej. Planowana inwestycja stanowi więc kontynuację funkcji istniejącej zabudowy, która została szczegółowo przedstawiona na załączniku graficznym nr 2 decyzji.

Przy sporządzaniu decyzji Nr 163/13 z dnia 10 października 2013 r., podstawą analizy był stan faktyczny występujący na działce przy ul. Naukowej 11/13, a także stan prawny obowiązujący na dzień wydania decyzji o warunkach zabudowy nr 72/U/97 z 1997 r. Obowiązujący w 1997 r. plan miejscowy z 1992 r., precyzował jedynie funkcje budynków. Plan ten nie precyzował w ogóle parametrów planowanych inwestycji, takich, jak określają to plany dzisiaj uchwalane tj.: 1/.wskaźnik zabudowy, 2/.wysokość budynku/liczba kondygnacji, 3/.szerokość elewacji frontowej budynku, 4/.geometria dachu, 5/.linia zabudowy, 6/.powierzchnia biologicznie czynna i in. Plan z 1992 r. przewidywał na obszarze, na którym zlokalizowana jest planowana inwestycja funkcje MU-29 (funkcje mieszkaniowo-usługowe). W takim stanie prawnym, przedmiotowa inwestycja spełniała zapisy planu z 1992 r., zaś parametry planowanego budynku zostały określone jedynie we wniosku inwestora o ustalenie warunków zabudowy. Analiza przeprowadzana na podstawie obecnie obowiązujących przepisów wykazała, że dzisiaj również inwestycja spełnia zasadę kontynuacji funkcji, w obszarze analizy istnieją bowiem budynki mieszkalne oraz usługowe. Przeważająca jest wprawdzie zabudowa o funkcji mieszkaniowej, jednorodzinnej, ale występują także trzy, kubaturowo większe, budynki wielorodzinne (przy ul. Naukowej 6 i 9 i ul. Czeresniowej 67) oraz budynki usługowe i usługowo-mieszkalne (przy ul. Naukowej 5/7 i ul. Czeresniowej 118).

Analizy do wszystkich wymienionych wyżej decyzji sporządziła, zgodnie z wymogami przepisu art. 60 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, osoba posiadająca stosowne uprawnienia i należąca do Okręgowej Izby Urbanistów, na podstawie materiałów przygotowanych przez inspektorów prowadzących procedurę w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) obowiązujących przy rozpatrywaniu wniosków w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Przy wydawaniu przedmiotowych decyzji należało uwzględniać „historyczny” stan prawny bowiem jest on nierozzerwalnie powiązany z aktualnym stanem prawnym nieruchomości. Przesłankę ku temu stanowią orzeczenia organów nadzoru budowlanego, jednoznacznie stwierdzających, że budowa do chwili wstrzymania robót realizowana była na podstawie ważnych ówczesnie decyzji i nie istnieją podstawy do nakazania obecnie rozbiórki tego obiektu, gdyż nie mamy do czynienia z samowolą budowlaną.

<sup>22</sup> zatwierdzonego Uchwałą nr XXXV/199/92 Rady m.st. Warszawy z dnia 28 września 1992 r.

W ocenie NIK Organ powinien ustalić warunki zabudowy w oparciu o parametry budynków znajdujących się w sąsiedztwie działki nr 103 i określić je w taki sposób aby zachować panujący tam ład przestrzenny.

Ponadto należy zauważyć, że na błędny sposób przeprowadzania przez organ analizy „dobrego sąsiedztwa”, w opisywanym przypadku, wielokrotnie wskazywało już wcześniej Samorządowe Kolegium Odwoławcze, jednakże wskazówki te nie były przez organ wydający ww. decyzje brane pod uwagę.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli:

1. Organ wydając opisane powyżej decyzje o warunkach zabudowy nie w pełni miał na uwadze nadrzędny cel określony w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, czyli zachowanie ładu przestrzennego.
2. *Raport 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*, nie został sporządzony w pełni poprawnie i zawiera liczne braki. Mogło to spowodować, że organ wydający decyzję 337/OŚ/2011 nie miał pełnego obrazu w jaki sposób przedmiotowa inwestycja będzie oddziaływać na środowisko.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>23</sup>, działalność jednostki w badanym zakresie.

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011-2013, inwestorzy złożyli łącznie 9.365 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Decyzji takich wydano 2.757, a powierzchnia nimi objęta wyniosła 209,84 ha.

W zakresie prawidłowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 60 postępowań z terenów dzielnic: Praga Południe i Włochy, z czego 20 postępowań prowadziło Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego, a 40 postępowań urzędy dzielnicowe (18 Włochy i 22 Praga Południe).

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

W dokumentacji objętej kontrolą stwierdzono, że:

wnioski inwestorów były kompletne i spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane<sup>24</sup>;

- istotne czynności podejmowane w ramach postępowania związanego z wydawanymi decyzjami były odpowiednio dokumentowane, przy zachowaniu zasady pisemności;
- nie było przypadków wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w terminie przekraczającym 65 dni od daty złożenia wniosku lub beczynności organu,
- rejestry wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzono (w formie elektronicznej oraz papierowej) zgodnie ze wzorem i zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>25</sup>.
- wobec wszystkich wnioskodawców zastosowano jednakowe kryteria dotyczące wydawania decyzji, jak i nie stwierdzono skarg w sprawie nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę;

<sup>23</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1385.

- wydanie pozwolenia na budowę, poprzedzone było sprawdzeniem przez organ warunków określonych w art. 35 ustawy – Prawo budowlane ze szczególnym uwzględnieniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami dotyczącymi planowania przestrzennego oraz posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń.

(dowód: akta kontroli str. 501-619)

Nie stwierdzono, w wybranej do badania próbie, przypadku aby poprzez wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę doprowadzono do utraty lub zmiany istniejącej funkcjonalności terenu oraz wymagań społeczno-gospodarczych i środowiskowych w wyniku błędnie wydanych decyzji lokalizacyjnych. Nadzór sprawowany nad wydawaniem ww. wybranych decyzji o pozwoleniu na budowę był właściwy, rzetelny i skuteczny.

(dowód: akta kontroli str. 501-619)

Na 60 skontrolowanych decyzji, szczegółowemu badaniu poddano także decyzję o pozwoleniu na budowę nr 380/PRD/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r., zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych z funkcją handlowo – usługową, garażem podziemnym, pełną infrastrukturą techniczną i dojazdami, na działkach ewidencyjnych nr 23/7, 23/8, 23/9, 23/18, 26/2, 26/4, 26/5, 26/7 obręb 3-05-25; na działce ewidencyjnej nr 58/1 obręb 3-05-26 oraz na działkach ewidencyjnych nr 1/3, 1/6 obręb 3-06-04 przy ul. Jana Nowaka Jeziorańskiego, w dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy oraz decyzję nr 289/PRD/2013 z dnia 23 września 2013 r., zmieniającą ostateczną decyzję nr 380/PRD/2012. W toku kontroli nie stwierdzono naruszenia procedury przy opracowywaniu projektów przedmiotowych decyzji.

Równolegle z opisywaną wyżej budową osiedla przy ul. Jana Nowaka Jeziorańskiego w Warszawie, inwestor zamontował wzdłuż al. Stanów Zjednoczonych (w okolicy Jeziora Gocławskiego) ok. 300 m ekranów akustycznych, których zadaniem ma być ochrona przed hałasem powstającej w pobliżu inwestycji. Budowę ekranów akustycznych w tej lokalizacji (będących jednak częścią większej całości) przewiduje projekt Al. Tysiąclecia. Przedmiotowe ekrany zostały zamontowane w zgodzie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>26</sup>, tj. za zgodą zarządcy drogi – Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie. Po ich wybudowaniu stały się one własnością m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 1254-1357, 1606- 1649, 1656-1657)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

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.

Zdaniem NIK wątpliwości budzi zasadność montażu przedmiotowych ekranów bez realizacji inwestycji dla której zostały one przewidziane tj. budowy Al. Tysiąclecia. Powyższe, jak również fakt pokrycia pełnych kosztów montażu ekranów przez inwestora, w ocenie NIK świadczyć może, że ekrany te zostały wybudowane wyłącznie na potrzeby realizowanej inwestycji mieszkaniowej przy ul. Jana Nowaka Jeziorańskiego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

<sup>26</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli<sup>27</sup> nie stwierdzono przypadków realizacji inwestycji niezgodnie z postanowieniami zawartymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę, nie stwierdzono przypadku, aby w trakcie realizacji inwestycji występowało o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę, jak też aby w ramach decyzji o pozwoleniu na budowę budynku jednorodzinnego o większych gabarytach, planowano wybudować (i uzyskać zgodę na użytkowanie) budynku wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 729-730, 736-737)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Na obszarze miasta stołecznego Warszawy, w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011-2013, inwestorzy ogółem złożyli 486 wniosków (zgłoszeń) dotyczących zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W okresie tym wydano 294 pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania oraz 192 decyzje odmawiające wyrażenia zgody na zmianę sposobu użytkowania obiektów. Łączna powierzchnia działek objętych decyzjami pozytywnymi stanowiła 23,1 ha.

Nie wystąpiły przypadki<sup>28</sup> zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, w krótkim okresie czasu (do 1 roku) po otrzymaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w tym z naruszeniem przepisów prawa, jak również zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi w okresie objętym kontrolą ani nie stwierdzono przypadków zaistnienia zmian w zagospodarowaniu terenu, o których mowa w art. 59 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 730, 737)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, której poszczególne postanowienia są sprzeczne ze wskaźnikami urbanistycznymi ustalonymi w *Studium* (jak np. decyzje nr 206/11 z dnia 23 września 2011 r., nr 101/12 z dnia 10 lipca 2012 r. oraz nr 163/2012 z dnia 10 października 2013 r., dotyczące działki znajdującej się na ul. Naukowej 11/13 w Warszawie) mogą spowodować niebezpieczeństwo naruszenia ładu przestrzennego ustalonego w *Studium*.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>29</sup>, wnosi o podjęcie stosownych działań zmierzających do zapewnienia ładu przestrzennego w trakcie realizacji wszystkich zadań związanych z zagospodarowaniem terenu gminy.

<sup>27</sup> Na próbie 60 postępowań z terenów dzielnic Praga Południe i Włochy.

<sup>28</sup> Na próbie 60 postępowań z terenów dzielnic Praga Południe i Włochy.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. zwana dalej ustawą o NIK.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

Dyrektor  
/ -/ Tomasz Emiljan

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 września 2014 roku**