

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA  
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41015/06  
Nr ewid. 8/2007/P06107/KSR

## **Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji**

W a r s z a w a      k w i e c i e ń      2 0 0 7   r .

**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*

---

## **Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji**

---

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa  
i Zagospodarowania Przestrzennego

**Tadeusz Bachleda-Curuś**

---

Zatwierdzam:

**Jacek Jezierski**

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 26.04. 2007 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 0-22-825 44 81  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>1.</b>	<b>Wprowadzenie</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Podsumowanie wyników kontroli</b>	<b>6</b>
	2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
	2.2. Synteza wyników kontroli	6
	2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
<b>3.</b>	<b>Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych</b>	<b>11</b>
	3.1. Stan prawny	11
	3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	15
<b>4.</b>	<b>Istotne ustalenia kontroli</b>	<b>18</b>
	4.1. Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach	18
	4.1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	18
	4.1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	20
	4.1.3. Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy	27
	4.2. Prowadzenie procesów inwestycyjnych	28
	4.2.1. Działania stymulujące procesy urbanizacyjne	28
	4.2.2. Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	31
	4.2.3. Prowadzenie rejestrów wydanych decyzji	36
	4.2.4. Realizacja inwestycji w gminach	37
	4.3. Planowanie przestrzenne w województwach	41
	4.3.1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	41
	4.3.2. Prowadzenie rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim	43
	4.4. Kształtowanie polityki przestrzennej państwa	44
	4.4.1. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	44
	4.4.2. Okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju	46

<b>5. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli</b>	<b>47</b>
5.1. Przygotowanie kontroli	47
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	48
<b>6. Załączniki</b>	<b>51</b>
6.1. Słowniczek ważniejszych pojęć	51
6.2. System planowania przestrzennego w Polsce i innych krajach	52
6.3. Informacja o wynikach badania statystycznego w gminach	59
6.4. Wykaz jednostek objętych kontrolą	64
6.5. Wykaz jednostek od których otrzymano informacje w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK	67
6.6. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	69
6.7. Bibliografia	69
6.8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	69

**Najczęściej stosowane w informacji skróty i oznaczenia:**

- studium** - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- mpzp** - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- ustawa** - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 80 poz. 717

## 1. Wprowadzenie

### **Temat kontroli P/06/107: Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji**

**Celem kontroli było** dokonanie oceny działalności organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przygotowania terenów, na których mogą być realizowane inwestycje, prawidłowości i terminowości wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, a także sprawdzenie zgodności zagospodarowania terenów przez inwestorów z warunkami zawartymi w pozwoleniach na budowę lub decyzjach o warunkach zabudowy i zidentyfikowanie przeszkód dla rozwoju inwestycji.

**Ogólne tło badanej problematyki.** Wejście w życie z dniem 11 lipca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wzrost liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zainteresowanie terenami przeznaczonymi do zabudowy, spowodowało, że sposób kształtowania polityki przestrzennej odgrywa istotną rolę wśród zadań realizowanych przez gminy.

**Główne zagadnienia objęte kontrolą** dotyczyły uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wielkości powierzchni terenów przeznaczonych pod inwestycje, powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz realizacji ustawowych zadań przez Ministra Budownictwa w zakresie koordynacji planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, przygotowywania okresowych raportów o stanie zagospodarowania kraju oraz marszałków województw w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie.

**Czynności kontrolne przeprowadzono** w okresie od 21 sierpnia 2006 r. do 2 stycznia 2007 r. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Budownictwa, pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a w 16 urzędach marszałkowskich i w 64 urzędach gmin pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

**Kontrola została podjęta** z inicjatywy własnej NIK. Potrzebę przeprowadzenia kontroli zgłosiła Komisja Infrastruktury Sejmu RP.

**Badaniami kontrolnymi objęto** okres od 11 lipca 2003 r. do 30 czerwca 2006 r. Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i w 64 urzędach gmin, nie objętych kontrolą. W kontroli koordynowanej przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego uczestniczyło 16 Delegatur NIK.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w gminach w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji.

Gminy nie wykazywały zaangażowania w planowaniu przestrzennym, o czym świadczy niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost powierzchni obszarów gmin, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowił istotne utrudnienia w rozpoczęciu realizacji zamierzeń inwestycyjnych, skutkujące również wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązująca od 11 lipca 2003 r., która utrzymała zasadę fakultatywności planowania i spowodowała utratę, z dniem 1 stycznia 2004 r., mocy obowiązujących planów miejscowych uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. nie wprowadziła zasadniczych zmian systemowych w planowaniu przestrzennym i nie zapewniła usprawnienia procesu inwestycyjnego.

Koordinacja działań organów administracji publicznej właściwych w sprawach planowania przestrzennego realizowana była w ograniczonym zakresie. W szczególności dotyczyło to niesporządzenia aktualnej „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” i nieprzygotowania okresowych raportów o stanie zagospodarowania kraju.

### **2.2. Synteza wyników kontroli**

1. Ustalono, że stopień pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego był niewystarczający, gdyż większość decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskiwano na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zamiast na podstawie planu miejscowego. W 64 gminach wydano ogółem 35,8 tys. decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 10,2 tys. (28,5 %) na podstawie mpzp, 21,5 tys. (60,0 %) na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i 4,1 tys. (11,5 %) na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W ocenie NIK brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowi główną przeszkodę dla realizacji przedsięwzięć i nie sprzyja usprawnieniu procesu inwestycyjnego. (str. 37-38)

2. Ustalono, że po 3 latach obowiązywania ustawy, nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W 64 skontrolowanych gminach stwierdzono, że udział powierzchni gmin objętej mpzp wyniósł na dzień 31 grudnia 2003 r. 78,7 tys. ha (8,2 %), a na dzień 30 czerwca 2006 r. 134,9 tys. ha (14,1 %). Niesporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez gminy z powodu braku środków finansowych, w świetle ustaleń kontroli, nie znajduje uzasadnienia. Średnie wydatki na sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyniosły w latach 2004-2005 ok. 0,18 % średniorocznych wydatków gmin. W poszczególnych gminach udział procentowy tych wydatków był zróżnicowany i wyniósł od 0 % do 1,63 %. (str. 20-21)
3. W 64 skontrolowanych gminach, w kontrolowanym okresie, uchwalono 478 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (średnio 7 planów w gminie), a średnia powierzchnia terenu objęta planem wyniosła 182,8 ha, w tym w 14 gminach opracowano 38 planów o powierzchni do 0,5 ha. W 10 gminach mimo objęcia mpzp średnio tylko 1,8 % powierzchni gminy, nie uchwalono w kontrolowanym okresie żadnego planu. Nie sprzyjało to prowadzeniu uporządkowanej i jednolitej polityki planowania przestrzennego. Ponadto w 5 skontrolowanych gminach (7,8 %) stwierdzono przypadki finansowania mpzp środkami finansowymi inwestorów przekazanymi gminom na ten cel, co było niezgodnie z art. 21 ustawy. (str. 20-21 i 26)
4. Na 64 skontrolowane gminy, w jednej nie uchwalono studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w 2 uchwalono z naruszeniem terminu określonego w art. 87 ust. 4 ustawy, tj. po dniu 11 lipca 2004 r. Opóźnienia w uchwaleniu studium wyniosły od 1 do 1,5 roku. Zdaniem NIK brak studium lub nieterminowe uchwalenie uniemożliwiło, bądź opóźniło w tych gminach określenie założeń polityki przestrzennej, w tym zasad zagospodarowania przestrzennego oraz utrudniło uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (str. 18)
5. W 20 gminach spośród 64 skontrolowanych, nie analizowano zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i nie dokonano oceny aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wyników tych ocen nie przedstawiano radom gmin, co najmniej raz w czasie kadencji, stosownie do art. 32 ust. 1 i 2 ustawy. Zdaniem NIK mogło to spowodować nieaktualność aktów planistycznych oraz uniemożliwić prawidłową realizację polityki przestrzennej na obszarach gmin. (str. 27)
6. Stwierdzono przewlekłość prowadzonych postępowań w sprawach wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W II półroczu 2003 r. najwięcej

decyzji wydano w okresie do 1 miesiąca od złożenia kompletnego wniosku, tj. 39,2 % decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 44,3 % decyzji o warunkach zabudowy. W I półroczu 2006 r. sytuacja uległa pogorszeniu, ponieważ najczęściej decyzji wydano w okresie od 2 do 6 miesięcy od złożenia wniosku, tj. 36,8 % decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 39,9 % decyzji o warunkach zabudowy, czym naruszono art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem NIK pozostawienie „urzędnikowi”, zamiast powszechnie obowiązującym przepisom prawa, rozstrzygnięcie o sposobie zagospodarowania i zabudowy terenu stanowi mechanizm korupcyjny. (str. 34-35)

7. Kontrola wykazała, że w 16 z 64 skontrolowanych gmin, tj. 25,0 %, rejestry wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestry decyzji o ustaleniu warunków lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzone były niezgodnie z wzorami 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>2</sup>. Nie wpisywano m.in. pełnych danych dotyczących oznaczenia nieruchomości lub streszczenia ustaleń decyzji. (str. 36-37)
8. Organy administracji publicznej wydające decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego nie przekazywały marszałkom województw kopii wydanych decyzji. Spowodowało to, że w 8 urzędach marszałkowskich spośród 16 skontrolowanych niezetelnie prowadzone były rejestry wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Rejestry były niekompletne i zawierały inne decyzje niż wymagane art. 57 ust. 1 ustawy, m.in. rejestrowano decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym lub gminnym i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych. (str. 43-44)
9. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym i wojewódzkim nie było w pełni prawidłowe. Po upływie 3 lat od wejścia w życie ustawy nie dostosowano koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, obowiązującej od 2001 r., do wymogów ustawy z 2003 r. Nie wyznaczono m.in. obszarów metropolitalnych, dla których uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W ocenie NIK wyodrębnienie obszarów metropolitalnych umożliwi prowadzenie

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385

**jednolitej polityki zagospodarowania przestrzennego dla tych obszarów. (str. 44-45)**

- 10. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie wydał rozporządzenia określającego wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, do czego obowiązany był, na podstawie art. 40 ustawy. W ocenie NIK brak aktu wykonawczego uniemożliwia dokonywanie zmian planów zagospodarowania przestrzennego województw. (str. 45-46)**
- 11. Ustalono, że ww. Minister również nie opracował okresowych raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, co było niezgodne z art. 46 ustawy. Prace nad przygotowaniem dokumentu rozpoczęto już w 2000 r. Dopiero na przełomie marca i kwietnia 2006 r. projekt raportu skierowano do uzgodnień międzyresortowych oraz do organów administracji publicznej. Zdaniem NIK, nieopracowanie raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju powoduje brak bieżącej informacji o zmianach zachodzących w strukturze zagospodarowania przestrzennego kraju. (str. 46)**

## **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowi istotną barierę dla rozwoju inwestycji i sprzyja powstawaniu mechanizmów korupcyjnych. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wspólnie z ustawą – Prawo budowlane, stanowią podstawowe normy prawne dla realizacji procesu inwestycyjnego. W związku z tym koniecznym jest stworzenie mechanizmów zapewniających pokrycie powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, mającymi zasadniczy wpływ na zwiększenie tempa rozwoju inwestycji.

Sfera planowania przestrzennego stanowi integralną całość zarówno na poziomie gminy, województwa, jak i kraju. Państwo oddziałuje na gospodarowanie przestrzenią na szczeblu krajowym, przez wyznaczanie podstawowych kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Dla właściwego planowania przestrzennego pożądane byłoby umiejscowienie kompetencji z zakresu zagospodarowania przestrzennego w dyspozycji jednego naczelnego organu administracji publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez:

### **1. Prezesa Rady Ministrów RP w zakresie:**

- rozważenia wyznaczenia na szczeblu krajowym jednego naczelnego organu administracji publicznej właściwego w sprawach zagospodarowania przestrzennego.

### **2. Ministra Budownictwa w zakresie:**

- rozważenia opracowania projektu ustawy umożliwiającej kompleksowe planowanie przestrzenne, w tym zapewnienia pełnego pokrycia powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- przyspieszenia zakończenia prac nad opracowaniem okresowego raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju i niezwłoczne przekazanie Radzie Ministrów,
- pilnego wydania rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, stosownie do art. 40 ustawy.

### **3. Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie:**

- opracowania aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, stosownie do wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

### **4. Marszałków województw w zakresie:**

- prowadzenia rejestrów wydanych decyzji stosownie do art. 57 ust. 1 ustawy,
- spowodowania przekazywania kopii wydanych decyzji, przez organy administracji publicznej, o których mowa w art. 57 ust. 4 ustawy.

### **3. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych**

#### **3.1. Stan prawny**

Ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podstawowym aktem prawnym regulującym proces gospodarowania przestrzenią. Ustawa określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy terenu i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

#### **PLANOWANIE PRZESTRZENNE W GMINIE.**

##### Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. (art. 9 ust. 1, 3, 4 i 5) Przepis art. 10 ust. 1 i 2 określa zakres zagadnień objętych studium.

Procedurę dotyczącą podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz dalsze etapy postępowania w tym zakresie określają przepisy art. 11 i 12 ustawy. Zgodnie z art. 13 koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. Koszt sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu.

### Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. (art. 14 ust. 1, 2, 6 i 7)

Zakres zagadnień ujętych w planie miejscowym określa art. 15 ustawy, natomiast procedurę sporządzania planu miejscowego określają przepisy art. 17, 18, 19 i 20 ustawy. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z wyjątkami wskazanymi w art. 21 ustawy. Dalsze postępowanie w zakresie uchwalenia planu miejscowego stanowią przepisy art. 25 i 26 ustawy. Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. (art. 27)

Naruszenie zasad sporządzenia studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. (art. 28 ust. 1)

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących.

Jak wynika z art. 32 ustawy w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

### Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przepis art. 50 ust. 2 zawiera katalog wyłączeń w zakresie robót budowlanych, które nie wymagają uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W sprawach ustalenia lokalizacji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do:

- 1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa;
- 2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta. (art. 51 ust. 1 pkt. 1 i 2).

W przypadku nie wydania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu

lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim wojewoda wzywa wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję i kosztami jej wydania obciąża gminę. W przypadku inwestycji celu publicznego wykraczającej poza obszar jednej gminy decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast. (art. 51 ust. 1 i 2)

Jak wynika z art. 52 ust. 1 ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora kolei art. 52 ust. 2 określa wymaganą treść składanego wniosku przez inwestora. Przepis art. 53 ustawy reguluje sprawy proceduralne związane z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast art. 54 stanowi o treści decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.(art. 55) Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. (art. 56).

Stosownie do art. 57 ustawy marszałek województwa prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta oraz wojewoda w przypadku, o którym mowa w art. 51 ust. 2, przekazuje marszałkowi województwa kopie wydanych decyzji, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie 7 dni od ich wydania. Art. 58 ustawy normuje przypadki zawieszenia postępowania , niezależnie od zasad ogólnych uregulowanych w Kpa, dotyczące terenów nie objętych planem miejscowym.

#### Decyzja o warunkach zabudowy

Jak wynika z art. 59 ustawy zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonania innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu uzgodnień wymaganych przepisami odrębnymi. Wymogi, jakie należy spełnić łącznie, aby uzyskać decyzję o warunkach zabudowy określa art. 61, natomiast art. 62 ustawy określa przypadki zawieszenia takiego postępowania.

W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie

narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji. (art. 63 ust. 1 i 2 )

Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji o lokalizacji celu publicznego tj. art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3-5a, art. 55 i art. 56 (art. 64 ust. 1 ).

Stosownie do art. 65 ustawy organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, o których mowa wyżej, następuje w trybie art. 162 § 1 pkt. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Organy wydające decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zagospodarowania terenu, są obowiązane przesyłać ich odpisy do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Organy, które w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji, o których mowa wyżej, nie prześlą odpisów tych decyzji, ponoszą na zasadach ogólnych odpowiedzialność za szkodę tym wyrządzoną.( art. 66 ). Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

#### **PLANOWANIE PRZESTRZENNE W WOJEWÓDZTWIE**

Organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzi analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego.(art. 38). Sejmik województwa podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa dla obszaru w granicach administracyjnych województwa. W planie tym uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa m.in. podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych, infrastrukturalnych, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym oraz obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne. (art. 39). Zaopiniowany i uzgodniony planu uchwała sejmik województwa.(art. 41 i 42). Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. (art. 44). Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku (art. 45).

#### **PLANOWANIE PRZESTRZENNE NA SZCZEBLU KRAJOWYM**

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej m.in. koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, a także przygotowuje okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.

(art. 46). Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. (art. 48 ust. 1).

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej prowadzi rejestr programów, o których mowa wyżej. (art. 49 ust. 1). Przepis art. 47 ust. 1 i 2 ustawy stanowi m.in., że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, w tym określa podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych, rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym.

Rada Ministrów zgodnie z art. 47 ust. 3 i 4 ustawy przyjmuje koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju, a Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi RP.

Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie nr 24 z dnia 6 lutego 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji Zadań dotyczących Wprowadzenia Zmian w Systemie Planowania Przestrzennego<sup>3</sup>.

Do zadań Zespołu należy m.in. przeprowadzenie analizy obowiązujących regulacji prawnych dotyczących systemu planowania przestrzennego, w tym sporządzenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, opracowanie projektów aktów prawnych mających na celu wprowadzenie zmian z zakresu planowania przestrzennego, koordynacja prac nad opracowaniem propozycji zmian legislacyjnych mającej na celu wprowadzenie nowej formuły planowania przestrzennego, z uwzględnieniem postulatu uproszczenia procedur (§ 2). Zespół składa się z przedstawicieli organów administracji rządowej. m.in.: z Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a przewodniczącym jest Minister Środowiska (§ 3). Zespół działa w oparciu o regulamin pracy, a Przewodniczący Zespołu składa Prezesowi Rady Ministrów roczne sprawozdanie z realizacji zadań Zespołu (§ 5 ust. 3 i § 6).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy organem doradczym ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego jest Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna. Odpowiednio wojewódzką albo gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, jako organ doradczy powołuje marszałek województwa, wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 8 ust. 3).

### **3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne**

Gospodarka przestrzenna i związane z nią planowanie miejscowe należą do zadań własnych samorządu gminy. Gmina odpowiednio do swoich indywidualnych uwarunkowań naturalnych i kulturowych oraz potrzeb lokalnej społeczności kształtuje własną politykę w tym zakresie.

---

<sup>3</sup> M.P. Nr 10 poz. 138.

Rada Ministrów w dniu 9 marca 2004 r. przyjęła raport Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej - "Inwestycyjny proces budowlany - bariery inwestycyjne oraz propozycje działań usprawniających". W raporcie stwierdzono brak systemowego podejścia do problematyki gospodarki przestrzennej, czyli nierozwiązanie podstawowego dylematu, jak stworzyć dogodne warunki dla inwestycji, ale nie kosztem ładu przestrzennego. W dokumencie wskazano m.in., że w warunkach gospodarki rynkowej wybór terenu pod inwestycje może decydować o powodzeniu bądź porażce ekonomicznej przedsięwzięcia. Dlatego duże znaczenie ma możliwość wyprzedzającego przeprowadzenia szczegółowego rozpoznania co do możliwości realizacji inwestycji w zakresie:

- rodzaju inwestycji, którą można zrealizować na danym terenie (przemysł, usługi, mieszkalnictwo jedno lub wielorodzinne, dopuszczalna wysokość budynków, ewentualne ograniczenia wynikające z warunków terenu np. strefy ochronne, planowane inwestycje komunalne itp.),
- warunków technicznych realizacji inwestycji (przede wszystkim możliwość zasilania w media i związane z tym niezbędne inwestycje techniczne, obsługa komunikacyjna w zakresie dróg dojazdowych, a także wymaganej ilości miejsc postojowych itd.),
- innych uwarunkowań związanych z niezbędnymi nakładami finansowymi (np. warunki gospodarki istniejącą na terenie zielenią).

Przeprowadzone po raz pierwszy w skali ogólnopolskiej badanie<sup>4</sup> z zakresu statystyki publicznej planowania przestrzennego w gminach wykazało, że na koniec 2004 r. w obowiązujących studiach wskazano 11,8 mln ha powierzchni (ok. 40 % powierzchni kraju), która powinna być objęta planami miejscowymi (ok. 60 % powierzchni Polski stanowią użytki rolne, 30 % lasy, grunty zurbanizowane i zabudowane 4,8 %, a 5,2 % stanowią wody, drogi i inne grunty).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. plany miejscowe tracą moc po upływie 5 lat od dnia jej wejścia w życie tj. po 31 grudnia 1999 r. Kolejne nowelizacje ustawy przedłużyły termin ważności mpzp uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. do 7 lat i do 8 lat. Ostatecznie plany te na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utraciły moc z końcem 2003 r.

Po wygaśnięciu z dniem 31 grudnia 2003 r. tzw. „starych” uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. mpzp i planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego, które pokrywały 100 % powierzchni gmin, dane statystyczne na koniec 2004 r. wykazały, że pokrycie aktualnymi planami miejscowymi obejmuje swym zasięgiem 17 % terytorium kraju. Wyniki badania statystycznego wykazały, że stan prac planistycznych w gminach, w szczególności w odniesieniu do planów miejscowych jest niezadowolający w obrębie znacznej części obszarów o wzmożonej intensywności rozwoju, zarówno aktualnych (aglomeracje, duże miasta), jak i potencjalnych (m.in. korytarze transportowe wzdłuż planowanych tras ruchu). Najbardziej odczuwalny przez

---

<sup>4</sup> Planowanie przestrzenne w gminach, informacja o wynikach badania statystycznego stan na 31 grudnia 2004 r. – Ministerstwo Transportu i Budownictwa

inwestorów brak planów zagospodarowania przestrzennego występuje w dużych miastach, które posiadają plany zaledwie dla kilku lub kilkunastu procent swojej powierzchni.

#### STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy gmina określa podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim przez wskazanie kierunków zmian struktury przestrzennej gminy oraz przeznaczenia terenów, kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp, obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić mpzp, w tym obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W studium uwzględnia się zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego.

#### MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium określa się przeznaczenie terenów, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Ponadto w mpzp w zależności od potrzeb określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, granice terenów pod budowę obiektów handlowych oraz granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i terenów służących organizacji imprez masowych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego.

## 4. Istotne ustalenia kontroli

### 4.1. Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach

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

Spośród 64 skontrolowanych gmin, odsetek gmin, które uchwaliły studium na dzień 30 czerwca 2006 wyniósł 98,4 %. Z kontroli NIK przeprowadzonej w 2001 r.<sup>5</sup> wynika, że wskaźnik ten na dzień 30 czerwca 2001 wyniósł 82,0 %. Na podstawie ustawy gminy zobligowane były do opracowania i uchwalenia studium do 11 lipca 2004 r. Stwierdzono, że pomimo zwiększenia liczby gmin, w których uchwalono studium nie wszystkie wywiązały się z tego obowiązku.

Na 64 skontrolowane gminy, w jednej nie uchwalono studium, a w 2 uchwalono z naruszeniem terminu określonego w art. 87 ust. 4 ustawy, tj. po dniu 11 lipca 2004 r. Opóźnienia te wynosiły od 1 do 1,5 roku.

I tak:

- *W Gminie Konopnica (woj. lubelskie) podjęte w lipcu 1998 r. prace zmierzające do opracowania studium zostały przerwane w kwietniu 2000 r. Przyczyną ich przerwania był brak możliwości uzgodnienia przebiegu na terenie gminy obwodnicy miasta Lublin w ciągu drogi ekspresowej S-19. Do dnia zakończenia kontroli nie uchwalono studium.*
- *W Gminie Rutki (woj. podlaskie) studium uchwalono w dniu 14 lipca 2005 r., tj. z rocznym opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu. Przyczyną opóźnienia była zwłoka wykonawcy w przygotowaniu projektu tego dokumentu.*
- *Studium Miasta i Gminy Okonek (woj. wielkopolskie) uchwalone zostało przez Radę Miejską w dniu 2 grudnia 2005 r. tj. z ponad 17 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu. Przyczyną opóźnienia był brak środków finansowych w budżecie Gminy, przeznaczonych na ten cel.*

Z informacji<sup>6</sup> otrzymanych z 64 urzędów gmin wynika, że w jednej z nich – Urzędzie Gminy w Górzycy (woj. lubuskie) – nie uchwalono studium, a w 6, tj.: w Urzędzie Miasta w Bydgoszczy, Urzędzie Miasta Nowego Sącza, Urzędzie Miasta Siedlce, Urzędzie Gminy Prażmów (woj. mazowieckie), Urzędzie Miejskim w Sulejowie (woj. łódzkie) i Urzędzie Gminy Kobierzyce (woj. dolnośląskie) uchwalenie nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w art. 87 ust. 4 ustawy, tj. po dniu 11 lipca 2004 r. Opóźnienia wynosiły od 2 tygodni do prawie 2 lat.

Zdaniem NIK brak studium, bądź opóźnienia jego uchwalania skutkowało pozbawieniem gmin możliwości określenia spójnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy. Ponadto w prowadzonej przez gminę polityce przestrzennej nie były formalnie uwzględnione zasady określone w koncepcji

<sup>5</sup> Kontrola NIK przeprowadzona w 2001 r. pn. „Realizacja zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej”, Warszawa listopad 2001 r. DŚRiZP-41003/2001 Nr ewid. 180/2001/P01/085/CSR

<sup>6</sup> Informacje w związku z przeprowadzaną kontrolą otrzymano w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK w 64 gminach nie objętych kontrolą w 2006 r.

przestrzennego zagospodarowania kraju oraz ustalenia ze strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Tym samym stopień zgodności rozwiązań przyjmowanych w uchwalanych mpzp nie odpowiadał zasadom określonym w ustawie. W 64 skontrolowanych gminach w 45 zostały uchwalone 452 mpzp przed datą obowiązywania studium, co stanowiło 25,1 % spośród 1 798 mpzp uchwalonych w tych gminach.

W 45 gminach, tj. 2/3 od których otrzymano informacje, zostały uchwalone 484 mpzp przed datą obowiązywania studium, co stanowiło 42,6 % spośród 1136 mpzp uchwalonych w tych gminach.

W 11 uchwalonych studiach, tj. w 17,5 % skontrolowanych stwierdzono, że nie zawierały wszystkich wymaganych informacji. W szczególności nie było określonych obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym oraz obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp. Brak uwzględnienia w studium obligatoryjnego zakresu merytorycznego, był niezgodny z art. 10 ust. 2 ustawy.

Na przykład:

- *W uchwalonym studium Gminy Rutki (woj. podlaskie) nie określono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje polegające na budowie oraz modernizacji dróg gminnych i powiatowych, a także obszaru, przez który przebiegać ma linia energetyczna wysokiego napięcia (WN 400 kV relacji GPZ Narew - GPZ Ełk), przewidziana do budowy w wojewódzkim planie zagospodarowania przestrzennego.*
- *W Urzędzie Gminy i Miasta Dobczyce (woj. małopolskie) w uchwalonym w 1998 r. studium nie określono obszarów dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp i obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym.*
- *W uchwalonym studium Gminy Międzyzdroje (woj. zachodniopomorskie) nie były ujęte wszystkie informacje określone w art. 10 ust. 2 ustawy. W studium nieokreślono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym.*

Kontrola wykazała, że w 8 gminach spośród 64 skontrolowanych wystąpiły istotne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, które były podstawą do podjęcia uchwał przez rady gminy w sprawie oceny aktualności studium. W podjętych uchwałach wskazywano m.in. na sprawy nieuwzględnienia ustaleń z planu wojewódzkiego w studium, niezgodności projektu mpzp z obowiązującym studium oraz dostosowania studium do wymogów obowiązującej ustawy.

Na przykład:

- *Rada Miejska w Żukowie (woj. pomorskie) w październiku 2006 r. podjęła uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych. W treści uchwały stwierdzono m.in., że studium nie zawiera wszystkich wymagań określonych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy oraz nie uwzględnia celów i założeń rozwoju województwa pomorskiego oraz wymaga zaktualizowania.*
- *W lipcu 2006 r. Rada Miasta w Łukowie (woj. lubelskie) podjęła uchwałę w sprawie aktualizacji studium w zakresie dostosowania do wymogów określonych w art. 10*

ust. 2 ustawy. Uchwałę podjęto w następstwie stwierdzenia w kwietniu 2006 r. niezgodności studium z opracowanym projektem mpzp (projekt planu jest niezgodny z ustaleniami studium w zakresie przebiegu obwodnicy).

- Rada Miasta i Gminy Świebodzin (woj. lubuskie) w podjętej w październiku 2006 r. uchwale wskazała na konieczność dokonania zmian studium w zakresie ustaleń dotyczących układu komunikacyjnego, infrastruktury, zasobów i terenów mieszkaniowych oraz produkcyjnych. W obowiązującym studium dokonano już dwukrotnych zmian, tj. w sierpniu 2004 r. i w listopadzie 2005 r.

#### 4.1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

W 64 skontrolowanych gminach powierzchnia objęta mpzp lub zmianami planów uchwalonymi po 1 stycznia 1995 r. wynosiła 134,9 tys. ha, co stanowiło 14,1 % - wg stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. Kontrola NIK przeprowadzona w 2001 r. ustaliła, że na dzień 30 czerwca 2001 r. powierzchnia gmin objęta mpzp lub zmianami planów wynosiła 7,7 %. tj. była niższa o 6,4 punkty procentowe.

Całkowita powierzchnia 64 skontrolowanych gmin na dzień 30 czerwca 2006 r. wynosiła 953,6 tys. ha. W okresie od 1 stycznia 1995 r. do 30 czerwca 2006 r. uchwalono ogółem 1 798 mpzp, w tym w okresie kontrolowanym 478 mpzp (średnio 7 planów w gminie), którymi objęto 87,4 tys. ha powierzchni gminy (9,2 %). Średnia powierzchnia mpzp w kontrolowanym okresie wynosiła 182,8 ha.

Udział powierzchni gmin objętych mpzp wyniósł:

- na dzień 31 grudnia 2003 r., 78,7 tys. ha (8,2 %),
- na dzień 31 grudnia 2004 r. 101,8 tys. ha (10,7 %),
- na dzień 31 grudnia 2005 r. 130,2 tys. ha (13,7 %),
- na dzień 30 czerwca 2006 r. 134,9 tys. ha (14,1 %).

W okresie od 31 grudnia 2003 r. do 30 czerwca 2006 r. udział powierzchni gmin objęty mpzp wzrósł średnio o 5,9 punktu procentowego.

W 64 skontrolowanych gminach udział powierzchni objętych mpzp w podziale na: 12 miast na prawach powiatu, 12 miast, 16 miast i gmin i 24 gminy wiejskie wg stanów na dzień przedstawiono w tabeli.

Lp.	Gmina	31.12.2003		31.12.2004		31.12.2005		31.06.2006	
		tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%
1	miasto na prawach powiatu	23,8	12,7	27,7	14,7	30,0	16,0	32,4	17,3
2	miasto	8,5	17,1	9,6	19,3	11,0	22,1	11,2	22,4
3	miasto i gmina	28,2	9,3	34,1	11,2	51,8	17,0	51,8	17,0
4	gmina wiejska	18,2	4,4	30,5	7,4	37,5	9,1	39,5	9,6
5	razem	78,7	8,2	101,8	10,7	130,2	13,7	134,9	14,1

Udział procentowy powierzchni gmin objętych mpzp, w podziale na nw. grupy wyniósł:

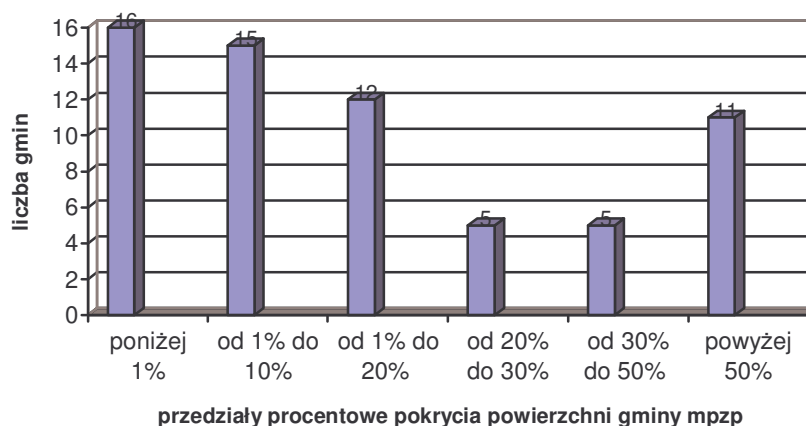
- poniżej 1 % w 16 gminach, tj. 25,0 % skontrolowanych,

- od 1 % do 10 % w 15 gminach, tj. 23,4 % skontrolowanych,
- od 10,0 % do 20,0 % w 12 gminach, tj. 18,8 % skontrolowanych,
- od 20,0 % do 30,0 % w 5 gminach, tj. 7,8 % skontrolowanych,
- od 30,0 % do 50,0 % w 5 gminach, tj. 7,8 % skontrolowanych,
- od 50,0 % do 100,0 % w 11 gminach, tj. 17,2 % skontrolowanych.

Na poniższym wykresie przedstawiono podział 64 skontrolowanych gmin w zależności od procentowego objęcia mpzp ich powierzchni.

Wykres nr 1

### Skontrolowane gminy w zależności od procentowego objęcia mpzp ich powierzchni



Najmniejszy stopień objęcia obszaru gminy mpzp odnotowano w następujących gminach:

- Zakopane, gdzie mpzp obejmował powierzchnię 1,5 ha, co stanowiło 0,02 % powierzchni gminy,
- Żarnowiec (woj. śląskie), gdzie mpzp obejmował powierzchnię 11,1 ha, co stanowiło 0,1 % powierzchni gminy,
- Przysucha (woj. mazowieckie), gdzie mpzp obejmował powierzchnię 16,0 ha, co stanowiło 0,1 % powierzchni gminy,

W okresie objętym kontrolą nie uchwalono żadnego mpzp w 10 gminach (15,6 %), spośród 64 skontrolowanych. Dotyczyło to następujących gmin: Dziadkowice (woj. podlaskie), Rutki (woj. podlaskie), Mogilno (woj. kujawsko-pomorskie), Jędrzejów (woj. świętokrzyskie), Zakopane (woj. małopolskie), Lipsko (woj. mazowieckie), Okonek (woj. wielkopolskie), Olesno (woj. opolskie), Łuków (woj. lubelskie) i Konopnica (woj. lubelskie). Średni udział powierzchni gminy objęty mpzp wyniósł 1,8 %.

Największy przyrost liczby uchwalonych mpzp w okresie od 31 grudnia 2003 r. do 30 czerwca 2006 r. stwierdzono w gminach:

- Andrespol (woj. łódzkie) z 0,5 % do 99,9 %, (w 2005 r. uchwalono jeden mpzp o pow. 2333 ha obejmujący obszar prawie całej gminy),

- Kije (woj. świętokrzyskie) z 1,0 % do 100 %, (w 2004 r. uchwalono jeden mpzp o pow. 9827 ha, który uzupełnił obszar gminy do 100 %),
- Dobczyce (woj. małopolskie) z 1,3 % do 100 %, (w latach 2003 - 2005 uchwalono 15 mpzp).

Objęcie całego obszaru gminy mpzp stwierdzono w gminach: Kije (woj. świętokrzyskie), Świdnik (woj. lubelskie), Dobczyce (woj. małopolskie) i Rychwał (woj. wielkopolskie).

Na 64 skontrolowane gminy 12 stanowią miasta na prawach powiatu. W okresie od 31 grudnia 2003 r. do 30 czerwca 2006 r. w miastach tych najmniejszy przyrost powierzchni mpzp stwierdzono w Tarnobrzegu (0,6 punktu procentowego), w Warszawie (1,2 punktu procentowego), a największy w Ostrołęce (28,1 punktu procentowego) i Wrocławiu (10,8 punktu procentowego). Jednocześnie ustalono, że na dzień 31 grudnia 2003 r. średni udział powierzchni miast na prawach powiatu objętych mpzp wynosił 12,7 % i zwiększył się do 17,3 % na dzień 30 czerwca 2006 r., tj. o 4,6 punkty procentowe.

Na terenie gmin, dużych miast, w tym Warszawy, Wrocławia i Szczecina stopień pokrycia mpzp był zróżnicowany i wynosił od 14,4 % do 25,8 %. Niski stopień pokrycia mpzp utrudniał inwestorom uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę bezpośrednio na podstawie mpzp, w którym „z góry” określony jest sposób zagospodarowania oraz warunki zabudowy terenu.

I tak:

- *Gmina Szczecin, według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r., posiadała 165 mpzp. Plany miejscowe obejmowały obszar o łącznej powierzchni 4.357,3 ha, co stanowiło 14,5 % powierzchni miasta. W okresie kontrolowanym Prezydent wydał 505 decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie obowiązującego mpzp, co stanowiło 17,1 % z ogólnej liczby 2.953 decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto 2.448 decyzji o pozwoleniu na budowę wydano dla terenów, dla których Gmina nie miała obowiązujących mpzp, z tego 564 - na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 1884 - na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.*
- *Na terenie Gminy Wrocław w dniu 10 lipca 2003 r., obowiązywało 67 mpzp obejmujących tereny o powierzchni 1.974,4 ha (6,7 % powierzchni miasta). Do końca czerwca 2006 r. liczba obowiązujących mpzp wzrosła do 152 i obejmowała obszar miasta o powierzchni 7.551,4 ha (25,8 % powierzchni ogółem). Konsekwencją wzrostu ilości uchwalonych mpzp była zmniejszająca się liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę dla nowych inwestycji wydawanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W okresie od 11 lipca 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. wydano 300 takich decyzji, natomiast w okresie I półrocza 2006 r. takich decyzji było 100.*
- *Na terenie m. st. Warszawy wg stanu na dzień 30 czerwca 2006 r., obowiązywało 117 mpzp, obejmujących 74,07 km<sup>2</sup>, tj. 14,3 % powierzchni miasta (516,9 km<sup>2</sup>). W 4 dzielnicach, tj.: Woli, Ochocie, Pradze Północ i Ursusie, brak było mpzp. Spośród 18 dzielnic m. st. Warszawy największe pokrycie mpzp miały dzielnice: Wilanów – 57,6 %, Targówek – 38,7 % i Białołęka – 31,0 %. W odniesieniu do stanu na koniec 2004 i 2005 r. nastąpił nieznaczny wzrost liczby mpzp i powierzchni*

*miasta objętej planami (na koniec tych lat obowiązywało 110 mpzp, obejmujących 13,9 % powierzchni Warszawy). Brak planu miejscowego dla obszaru Woli, powodował konieczność wydania 550 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, z tego 85 decyzji odmownych. Na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy wydano 218 pozytywnych i 17 negatywnych decyzji o pozwoleniu na budowę.*

Przyrost powierzchni gmin objętych mpzp jest niewystarczający dla zapewnienia obszarów, na których sposób przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki jego zabudowy były bezpośrednio określone w mpzp. W ocenie NIK tempo opracowywania projektów i uchwalania mpzp jest za małe w stosunku do skali planowanych zamierzeń inwestycyjnych. W blisko połowie spośród 64 skontrolowanych gmin stopień pokrycia mpzp nie przekraczał 10 % ich powierzchni.

Z informacji<sup>7</sup> otrzymanych z 64 urzędów gmin wynikało, że na dzień 31 grudnia 2003 r. powierzchnia gmin objętych mpzp wynosiła 115,1 tys. ha (15,0 %) i zwiększyła się na dzień 30 czerwca 2006 r. do 189,1 tys. ha (24,6 %).

Całkowita powierzchnia gmin, od których otrzymano informacje wynosiła 768,5 tys. ha. W okresie od 1 stycznia 1995 r. do 30 czerwca 2006 r. uchwalono 1 136 mpzp, w tym w okresie kontrolowanym 449 mpzp, którymi objęto 85,1 tys. ha powierzchni gmin (11,1 %). Średnia powierzchnia mpzp w kontrolowanym okresie wynosiła 189,5 ha.

Udział procentowy powierzchni gmin objętych mpzp, od których otrzymano informacje, w podziale na nw. grupy wynosił:

- poniżej 1 % w 11 gminach, tj. 17,2 % skontrolowanych,
- od 1 % do 10 % w 16 gminach, tj. 25,0 % skontrolowanych,
- od 10,0 % do 20,0 % w 15 gminach, tj. 23,4 % skontrolowanych,
- od 20,0 % do 30,0 % w 3 gminach, tj. 4,7 % skontrolowanych,
- od 30,0 % do 50,0 % w 4 gminach, tj. 6,3 % skontrolowanych,
- od 50,0 % do 100,0 % w 15 gminach, tj. 23,4 % skontrolowanych.

Najmniejszy stopień pokrycia obszaru gminy mpzp odnotowano na terenie 2 gmin: Kazimierza Wielka i Wleń – 0,0 ha – gminy te nie uchwaliły do 30 czerwca 2006 roku żadnego mpzp. W połowie spośród 64 gmin od których zebrano informacje stopień pokrycia mpzp nie przekraczał 13 % ich powierzchni.

W okresie objętym kontrolą nie uchwalono żadnego mpzp w 8 gminach, tj. 12,5 % spośród 64 od których otrzymano informacje. Dotyczyło to następujących gmin: Kazimierza Wielka (woj. świętokrzyskie), Pacanów (woj. świętokrzyskie), Szczucin (woj. małopolskie), Pasłęk (woj. warmińsko-mazurskie), Praszka (woj. opolskie), Mielno (woj. zachodniopomorskie), Wleń (woj. dolnośląskie) i Górzycza (woj. lubuskie).

<sup>7</sup> Informacje w związku z przeprowadzaną kontrolą otrzymano w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK w 64 gminach nie objętych kontrolą w 2006 r.

Największy przyrost powierzchni mpzp, w okresie od 31 grudnia 2003 r. do 30 czerwca 2006 r., nastąpił w gminach:

- Lubsza (woj. opolskie) z 0,0 % do 93,7 % (w 2005 r. uchwalono jeden mpzp o pow. 19920 ha obejmujący obszar prawie całej gminy),
- Tczew (woj. pomorskie) z 9,7 % do 100 % (w 2005 r. uchwalono jeden mpzp o pow. 1927,51 ha, który uzupełnił obszar gminy do 100 %),
- Krzepice (woj. śląskie) z 2,7 % do 100 % (w 2005 r. uchwalono jeden mpzp o pow. 7644,73 ha, który uzupełnił obszar gminy do 100 %).

O objęciu całego obszaru gminy mpzp poinformowały gminy: Tczew (woj. pomorskie), Krzepice (woj. śląskie), Kazimierz Dolny (woj. lubelskie), Janowiec (woj. lubelskie), Iława (woj. warmińsko-mazurskie) i Ostróda (woj. warmińsko-mazurskie).

W 16 miastach na prawach powiatu, od których zebrano informacje w okresie od 31 grudnia 2003 r. do 30 czerwca 2006 r., najmniejszy przyrost powierzchni stwierdzono w Tarnowie (0,7 punktu procentowego) i Częstochowie (0,9 punktu procentowego), a największy w Lublinie (24,1 punktu procentowego) i w Słupsku (17,2 punktu procentowego). Jednocześnie ustalono, że na dzień 31 grudnia 2003 r. średni udział powierzchni miast na prawach powiatu objętych mpzp wynosił 8,2 % i zwiększył się do 18,3 % na dzień 30 czerwca 2006 r., tj. o 10,1 punktu procentowego.

Na terenie gmin, od których zebrano informacje, będących dużymi miastami wojewódzkimi, tj. Łodzi, Bydgoszczy i Lublina stopień pokrycia mpzp był różnicowany i wynosił odpowiednio 15,0 %, 18,6 % i 43,7 %.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta obowiązany jest do opracowania wieloletniego programu sporządzenia mpzp w nawiązaniu do ustaleń studium z uwzględnieniem decyzji ujętych w rejestrach wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy i wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego (art. 32 ust. 2 ustawy).

W 9 gminach spośród 64 skontrolowanych nie opracowano wieloletnich programów sporządzenia mpzp., tj. w: Urzędzie Gminy w Rutkach (woj. podlaskie), Urzędzie Gminy w Żukowie i Urzędzie Gminy Kolbudach (woj. pomorskie), Urzędzie Miejskim w Jędrzejowie (woj. świętokrzyskie), Urzędzie Miejskim w Brzesku (woj. małopolskie), Urzędzie Miasta Biłgoraj (woj. lubelskie), Urzędzie m. st. Warszawy, Urzędzie Miasta i Gminy w Lipsku i Urzędzie Miasta i Gminy Przysusze (woj. mazowieckie). Brak wieloletnich programów sporządzenia mpzp nie sprzyja zachowaniu ładu przestrzennego. Posiadanie takich programów ma szczególne znaczenie dla terenów, gdzie następuje dynamiczny wzrost działalności inwestycyjnej.

Gminy nie opracowywały projektów mpzp dla obszarów, dla których taki obowiązek wynikał z ustaleń studiów - art. 10 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy. W 5 gminach spośród 64 skontrolowanych nie uchwalenie mpzp należy ocenić, jako nielegalne. Wójtowie oraz burmistrzowie, jako główną przyczynę podnosili brak wystarczających środków finansowych przewidzianych na prace planistyczne.

Na przykład:

- *Burmistrz Miasta Zakopane nie realizował zadań określonych w Studium, tj. sporządzenie w 2005 r. planów dla rejonu „pasa Gubałówkowego”, terenów zieleni śródmiejskiej, „pasa Podregłowego”. Poprzedni Burmistrz, a wcześniej Zarząd Miasta, nie zrealizowali też uchwały Rady Miasta z 1998 r. o przystąpieniu do sporządzenia mpzp Miasta i to pomimo licznych pisemnych zapewnień o rozpoczęciu prac, składanych wnioskującym o dokonanie zmian w planach obowiązujących do końca 2003 r. Podkreślić należy, że uchwalone w budżetach Gminy na lata 2004-2006 środki przeznaczone na realizację zadań zawiązanych z pracami nad planami zostały wykorzystane w znikomym stopniu (np. 11,2 tys. zł z 324,1 tys. zł w 2004 r., tj. ok. 3,5 %).*
- *W uchwalonym w 1999 r. studium dla gminy Międzyzdroje (woj. zachodniopomorskie) wskazano 8 obszarów, dla których opracowanie mpzp było obowiązkowe. Do dnia zakończenia kontroli NIK dla 5 wyznaczonych obszarów nie przystąpiono do sporządzenia mpzp. Dotyczyło to m.in. terenów Wolińskiego Parku Narodowego i przewidywanej rozbudowy drogi S-3 wraz z węzłem drogowym w rejonie miasta Międzyzdroje. Wskazywaną przyczyną był brak środków finansowych.*
- *W okresie 9 lat od dnia uchwalenia przez Radę Miejską w Pszczynie (woj. śląskie) studium do dnia zakończenia kontroli, Burmistrz Miasta Pszczyny nie podjął żadnych działań mających na celu opracowanie określonych w studium mpzp dla terenów eksploatacji surowców naturalnych i granic obszarów górniczych (Czechowice, Czczot, Rudółtowiec, Goczałkowice) dla złóż: węgla kamiennego, metanu, borowiny i wód leczniczych.*

W 52 gminach spośród 64 skontrolowanych (12 gmin nie poniosło wydatków) średnioroczne wydatki na planowanie przestrzenne w 2004 r. wyniosły łącznie 14 952 tys. zł, co stanowiło średnio 0,2 % średniorocznych wydatków budżetowych gmin, natomiast w 2005 r. wydatki wynosiły łącznie 16 658 tys. zł, co stanowiło 0,16 % średniorocznych wydatków budżetowych gmin. W poszczególnych gminach udział procentowy wydatków był zróżnicowany i wynosił od 0 % do 1,63 %. W ocenie NIK, nieuchwalenie mpzp z powodu braku środków było niezasadne.

Na przykład:

- *W Gminie Miejskiej Oleśnica (woj. dolnośląskie) koszty sporządzenia zmian w 9 mpzp wyniosły 21,8 tys. zł, co przy ogólnych wydatkach budżetowych 44.135,9 tys. zł, stanowiło 0,05 % ogółu wydatków Gminy. W przeliczeniu na 1 ha, koszt sporządzenia zmian mpzp wyniósł 67,44 zł.*
- *W Urzędzie Miejskim w Międzyzdrojach (woj. zachodniopomorskie) na opracowanie mpzp lub ich zmian poniesione w 2004 r. wynosiły 19,0 tys. zł, a w 2005 r. 14,0 tys. zł. W stosunku do poniesionych wydatków z budżetu Gminy, wydatki związane z planowaniem przestrzennym stanowiły odpowiednio 0,09 % oraz 0,08 % wydatków z budżetu Gminy.*
- *W Gminie Trzebnica (woj. dolnośląskie) z szesnastu opracowań planistycznych, trzy obejmujące obszar o powierzchni 70 ha sporządzono w 2004 r., wydając na ich opracowanie 52.041 zł, co w odniesieniu do poniesionych w tym samym roku wydatków ogółem (28.643,1 tys. zł) stanowiło 0,2 %. W przeliczeniu na 1 ha, koszt sporządzenia tych trzech planów wyniósł 743,30 zł. W 2005 r. na prace związane z przystąpieniem do opracowania nowych mpzp wydankowano w sumie 867 zł (0,02 % wydatków ogółem).*

Mimo istniejącego obowiązku finansowania z budżetu gminy kosztów sporządzenia mpzp, w 5 gminach, tj. 7,8 % skontrolowanych stwierdzono przypadki finansowania mpzp przez inwestorów lub przekazywania darowizn na rzecz gminy na ten cel. Przypadki takie ustalono w Urzędzie Miejskim w Nysie (woj. opolskie), Urzędzie Miejskim w Nowej Soli (woj. lubuskie), Urzędzie Miejskim w Słubicach (woj. lubuskie), Urzędzie Miasta-Gminy Stryków (woj. łódzkie) oraz Urzędzie Gminy w Żukowie (woj. pomorskie).

Na przykład:

- *Na terenie Gminy Żukowo (woj. pomorskie) spośród 67 planów miejscowych w 53 przypadkach (84,1 %), na pokrycie kosztów opracowania mpzp wnioskodawcy wpłacili na rzecz Gminy co najmniej 320,9 tys. zł. Wpłaty związane z wykonaniem ww. planów zostały dokonane przed ich sporządzeniem i uchwaleniem, tj. w latach 2001-2002.*
- *Za opracowanie dwóch mpzp na terenie Gminy Nysa (woj. opolskie) zapłacili inwestorzy (10,5 tys. zł w 2003 r. i 24,5 tys. zł w 2004 r.). Plany te zostały opracowane dla potrzeb i na wniosek inwestorów, z uwagi na brak środków w 2003 r. w budżecie Gminy na ten cel.*

W 14 gminach spośród 64 skontrolowanych uchwalono 38 mpzp o powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha. W ocenie NIK dzielenie obszaru gminy na niewielkie powierzchniowo części objęte mpzp utrudnia zachowanie ładu przestrzennego oraz kształtowanie spójnej polityki przestrzennej.

Na przykład:

- *W Gminie Żukowo (woj. pomorskie) spośród 67 mpzp uchwalonych przez Radę Miejską, 56 planów sporządzono pod jednostkowe inwestycje na obszarach o małej powierzchni, w tym m.in. 18 planów o powierzchni do 0,5 ha.*
- *W Urzędzie Miejskim w Brzesku (woj. małopolskie) opracowano mpzp dla 4 działek przy ul. Leśnej w Brzesku o łącznej powierzchni 0,5 ha, w wyniku którego nastąpiła zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto doprowadziło to do naruszenia art. 14 ust. 3 ustawy, stanowiącego, że plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium.*

Stwierdzono przypadki uchwalania mpzp niezgodnych z ustaleniami studium, co było naruszeniem art. 9 ust. 4 ustawy. Wymóg ten nie został spełniony przez 2 gminy.

I tak:

- *W Gminie Międzyzdroje (woj. zachodniopomorskie) w dniu 30 stycznia 2004 r. Rada Miejska uchwaliła mpzp, który był niezgodny z ustaleniami studium. W studium określono przeznaczenie tego terenu jako obszar urządzeń turystycznych i sportowych, w którym lokalizacja wszelkich obiektów pobytowych (zabudowa mieszkaniowa, hotelowa, pensjonatowa itp.) była zabroniona. Niezgodnie z ustaleniami studium, mpzp określał przeznaczenie części ww. terenów jako, śródmiejskie tereny mieszkaniowe oraz tereny zabudowy pensjonatowej. Wojewoda Zachodniopomorski nie stwierdził niezgodności uchwały z prawem.*

- *W Gminy Międzyrzec (woj. lubuskie) po analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzono m.in., że rysunek studium nie zawiera oznaczeń pozwalających na jednoznaczne powiązanie treści tekstu z częścią graficzną, ponieważ zaznaczone granice obszarów chronionego krajobrazu są nieaktualne, a spośród 27 obowiązujących wówczas miejscowych planów, 5 jest częściowo lub całkowicie niezgodnych ze studium. Rada Miejska do dnia zakończenia kontroli nie podjęła uchwały w tym zakresie.*

#### **4.1.3. Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy**

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy opracowywania planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany mpzp. Rada gminy w oparciu o wyniki ww. analiz, co najmniej raz w czasie kadencji powinna dokonać oceny aktualności studium i mpzp. Zdaniem NIK brak ocen aktualności aktów planistycznych może uniemożliwić prawidłowe kształtowanie polityki przestrzennej na obszarach gmin.

Ustalono, że w 20 gminach, tj. 31,2 % skontrolowanych, nie dokonywano oceny aktualności mpzp w związku z zachodzącymi zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym. Powodem niepodjęcia uchwały przez radę gminy, co najmniej raz w czasie kadencji, w sprawie aktualności mpzp było m.in. nieprzeprowadzenie analizy zmian, niepowołanie gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej lub nieprzekazanie radzie wyników analiz. Były to działania niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 8 ust. 3 ustawy.

Na przykład:

- *Wójt Gminy Rutki (woj. podlaskie) nie dokonał oceny zmian zagospodarowania przestrzennego gminy. Tłumaczono to brakiem potrzeby oraz koniecznością sfinansowania takich prac, mimo że do ich wykonania obowiązany był jeden z pracowników Urzędu. Na potrzebę przeprowadzenia analizy wskazywała między innymi ważność zaledwie 6, uchwalonych w latach 1995-2000 mpzp (2 sprzed 1 stycznia 1995 r. utraciły ważność), obejmujących tylko 67 ha, tj. 0,3 % obszaru gminy.*
- *Sporządzona w lutym 2006 r. „Ocena aktualności studium oraz miejscowych planów” Miasta i Gminy Okonek (woj. wielkopolskie) wykazała konieczność zmiany niektórych z tych planów ze względu na ich niezgodność z wytycznymi planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego oraz braki formalne (m. in. brak danych co do granic i sposobów zagospodarowania terenów). Wyniki tych analiz zostały zaopiniowane (pozytywnie) przez Gminną Komisję Urbanistyczno - Architektoniczną dopiero w dniu 6 października 2006 r., ale nie zostały przekazane radzie gminy.*
- *Burmistrz Miasta i Gminy w Lipsku (woj. mazowieckie) nie dokonał analizy zmian zagospodarowania przestrzennego gminy. Przyczyną nieprzeprowadzenia analiz było niepowołanie gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej.*

W 3 skontrolowanych urzędach gmin po przeprowadzeniu analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, prezydent miasta albo burmistrz, bez uzyskania opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej przekazał radzie gminy wyniki tych analiz.

I tak:

- *Prezydent Miasta Inowrocławia (woj. kujawsko-pomorskie) nie uzyskał opinii Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej w sprawie „Prognozy i analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Miasta Inowrocław” przed przekazaniem jej Radzie Miejskiej. Nie spełniono wymogu z art. 32 ust. 2 ustawy. Odpowiedzialny za przygotowywanie prognozy i analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy był Naczelnik Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, który w trakcie kontroli NIK przygotował i przedstawił prognozę i analizę zmian Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej. Komisja stwierdziła, że prognoza ta przedstawia w sposób wyczerpujący stan zaawansowania prac planistycznych na terenie miasta oraz przewidywany przebieg i kierunek tych prac, mający na celu opracowanie miejscowych planów dla wszystkich terenów zgodnie z ustawą.*
- *Prezydent Miasta Skierniewic dokonał w czerwcu 2004 r., analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, ocenił postępy w opracowaniu planów miejscowych i programu ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium Wyniki tych ocen i analiz bez zaopiniowania przez Miejską Komisję Urbanistyczną przekazano Radzie Miasta.*
- *W Urzędzie Miejskim w Międzyrzeczu (woj. lubuskie) Miejska Komisja Urbanistyczno-Archiitektoniczna nie zaopiniowała analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Autorem analizy była m.in. przewodnicząca ww. Komisji. Ponadto Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie aktualności studium oraz planów miejscowych.*

W ocenie NIK niepoddanie analizie aktualności ustaleń aktów planistycznych, bądź nieprzekazanie tych ocen radzie gminy utrudnia monitorowanie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym.

## **4.2. Prowadzenie procesów inwestycyjnych**

### **4.2.1. Działania stymulujące procesy urbanizacyjne**

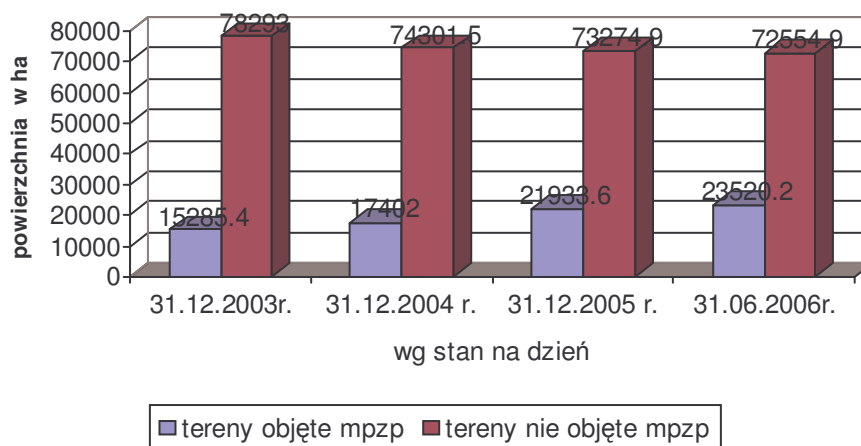
W okresie objętym kontrolą odnotowano niewielki przyrost powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach objętych mpzp, a na terenach gdzie nie obowiązywały mpzp ich spadek. Na terenie 64 skontrolowanych gmin<sup>8</sup> powierzchnia terenów przeznaczona pod zabudowę na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosiła ogółem 93,6 tys. ha, w tym na terenach objętych mpzp 15,3 tys. ha oraz na terenach nie objętych mpzp 78,3 tys. ha. Na dzień 30 czerwca 2006 r. nastąpił wzrost powierzchni obszarów przeznaczonych pod zabudowę do 96,1 tys. ha, tj. o 2,7 %, w tym na terenach objętych mpzp do 23,5 tys. ha, a na terenach nie objętych mpzp zmniejszyła się do 72,6 tys. ha. Wzrost ten był mniejszy na terenach miejskich, bo od 42,6 tys. ha do 43,2 tys. ha, tj. o 1,4 %, niż na terenach wiejskich, gdzie ich powierzchnia wzrosła od 51,0 tys. ha do 52,9 tys. ha, tj. o 3,7 %.

<sup>8</sup> Bez miasta Opole, z którego nieuzyskano danych nt. stanów powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę

Na poniższym, wykresie przedstawiono wielkości terenów przeznaczone pod zabudowę dla terenów objętych i nieobjętych mpzp.

Wykres nr 2

### Powierzchnia terenów przeznaczonych pod zabudowę objętych i nieobjętych mpzp



W ocenie NIK posiadanie przez gminy mpzp zawierających szczegółowe ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, określające sposoby ich zagospodarowania i zabudowy powoduje większe zainteresowanie inwestorów, co sprzyja rozwojowi inwestycji w tych gminach. Największy przyrost powierzchni obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub terenów przewidzianych pod inwestycje celu publicznego stwierdzono w gminach, gdzie w badanym okresie uchwalano mpzp.

- *Andrespol (woj. łódzkie), powierzchnia terenów przeznaczona pod zabudowę wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosiła 10,3 ha, powierzchnia terenów przewidziana pod inwestycje celu publicznego wynosiła 0,0 ha. Na dzień 30 czerwca 2006 r. powierzchnia terenu wzrosła odpowiednio do 374 ha i 212 ha. Wskazać należy, że przyrost powierzchni mpzp, w kontrolowanym okresie nastąpił z 0,5 % do 99,9 %.*
- *Kętrzyn (woj. warmińsko-mazurskie), powierzchnia terenów przeznaczona pod zabudowę wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosiła 0,0 ha , powierzchnia terenów przewidziana pod inwestycje celu publicznego wynosiła 0,0 ha. Na dzień 30 czerwca 2006 r. wzrosła odpowiednio do 300 ha i 100 ha. Wskazać należy, że przyrost powierzchni mpzp, w kontrolowanym okresie nastąpił z 15,6 % do 85,3 %.*
- *Wrocław, powierzchnia terenów przeznaczona pod zabudowę wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosiła 2233,7 ha, powierzchnia terenów przewidziana pod inwestycje celu publicznego wynosiła 1257,4 ha. Na dzień 30 czerwca 2006 r. wzrosła odpowiednio do 4742,5 ha i 2053,7 ha. Wskazać należy, że przyrost powierzchni mpzp, w kontrolowanym okresie nastąpił z 15,0 % do 25,8 %.*

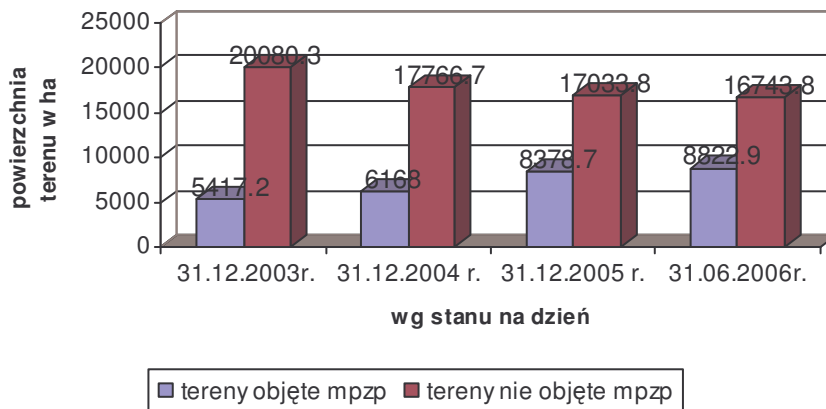
Brak przyrostu powierzchni obszarów przeznaczonych pod zabudowę lub terenów przewidzianych pod inwestycje celu publicznego stwierdzono w gminach, gdzie rady gmin w badanym okresie nie uchwałyły mpzp. Do takich gmin zaliczyć można m.in.:

- *Lipsko (woj. mazowieckie), gdzie powierzchnia terenów przeznaczona pod zabudowę wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosiła 0,0 ha, powierzchnia terenów przewidziana pod inwestycje celu publicznego wynosiła 0,0 ha i pozostała na niezmiennym poziomie również na dzień 30 czerwca 2006 r.*
- *Sieraków (woj. wielkopolskie), gdzie powierzchnia terenów przeznaczona pod zabudowę wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosiła 125,0 ha , powierzchnia terenów przewidziana pod inwestycje celu publicznego wynosiła 92,8 ha i pozostała na niezmiennym poziomie również na dzień 30 czerwca 2006 r.*
- *Mogilno (woj. kujawsko-pomorskie), gdzie powierzchnia terenów przeznaczona pod zabudowę wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosiła 37,0 ha, powierzchnia terenów przewidziana pod inwestycje celu publicznego wynosiła 1,6 ha i pozostała na niezmiennym poziomie również na dzień 30 czerwca 2006 r.*

W 64 skontrolowanych gminach, powierzchnia terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 25,7 tys. ha w 2003 r. do 25,6 tys. ha w 2006 r., tj. o 0,4 %, w tym pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym z 14,2 tys. ha do 13,6 tys. ha, tj. o 4,2 %. Powierzchnia terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym wzrosła w tym okresie z 11,5 tys. ha do 11,9 tys. ha, tj. o 3,5 %.

### Wykres nr 3

#### Powierzchnia terenów przewidziana pod inwestycje celu publicznego



Z informacji otrzymanych z 64 gmin w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że nastąpił wzrost powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę objętych mpzp. Na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosił 55,0 tys. ha (7,2 % powierzchni ogółem), a na dzień 30 czerwca 2006 r. 73,1 tys. ha (9,5 % powierzchni ogółem).

Z informacji otrzymanych z 64 gmin, w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, wynika, że powierzchnia terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego wzrosła w okresie objętym kontrolą z 28,2 tys. ha w 2003 r. do 29,5 tys. ha w 2006 r., tj. o 4,6 %, w tym pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym z 10,5 tys. ha do 12,1 tys. ha, tj. o 15,2 %. Powierzchnia terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym zmniejszyła się w tym okresie z 17,7 tys. ha do 17,3 tys. ha, tj. o 2,3 %.

Łącznie z kontroli 64 gmin oraz z informacji otrzymanych z 64 gminach wynika, że powierzchnia terenów przeznaczona pod inwestycje celu publicznego na dzień 30 czerwca 2006 r. wyniosła 55,1 tys. ha.

W celu przyciągnięcia potencjalnych inwestorów i zainicjowania realizacji obiektów budowlanych gminy przygotowały ofertę terenów przeznaczonych pod inwestycje. Oferty terenów inwestycyjnych były prezentowane m.in. na stronie internetowej urzędu gmin, na targach nieruchomości, w ogłoszeniach prasowych lub wydawane w formie katalogu. Zaznaczyć należy, że nie zawsze tereny wskazane w ofercie, jako przeznaczone pod inwestycje były objęte mpzp. Stan ten powodował konieczność ustalania lokalizacji inwestycji w drodze decyzji administracyjnej.

Na przykład:

- *Na podstawie danych zawartych w „Bazie ofert inwestycyjnych Centrum Obsługi Inwestora Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie” stwierdzono, że tylko 30 samorządów gminnych (na 114 w województwie) złożyło 95 ofert dotyczących terenów powyżej 5 ha przeznaczonych pod inwestycje o łącznej powierzchni 3.825,63 ha, z których tereny o łącznej powierzchni 526,12 ha znajdowały się na terenach objętych mpzp gmin. Taki stan wskazuje na konieczność ustalania lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej.*
- *W Urzędzie Miasta i Gminy Łądek Zdrój (woj. dolnośląskie) opracowany został katalog ofert m.in. poprzez zamieszczenie informacji w językach polskim i angielskim w magazynie nr 2/2006 „Polish Business Magazine”, w dwumiesięczniku „Fundusze Europejskie”, w magazynie VIP- Polityka, Biznes, kilkakrotnie w dodatku do Gazety Wyborczej „Nieruchomości samorządowe” - prezentowanie na płycie CD z ofertą inwestycyjną Łądku Zdroju, a także bezpośrednio na targach ofert turystyczno-wypoczynkowych w marcu 2003 r. w Katowicach, w październiku 2003 r. i 2005 r. w Poznaniu oraz na stronie internetowej. Efektem podejmowanych działań było m.in. nabycie od Gminy przez 10 inwestorów działek zabudowanych i do zabudowy o łącznej powierzchni 3,91 ha, z przeznaczeniem m.in. na budownictwo mieszkalno-pensjonatowe oraz usługi turystyczno-sportowe.*
- *Oferty inwestycyjne przygotowane w Urzędzie Miejskim Trzebnicy, w formie katalogu dla obszaru o powierzchni 43,2 ha podano do publicznej wiadomości m.in. w miesięczniku branżowym „Nieruchomości Plus” nr 4 z kwietnia 2005 r., kilkakrotnie w dodatku Gazety Wyborczej „Nieruchomości samorządowe”, a także udostępniono na stronie internetowej Urzędu.*

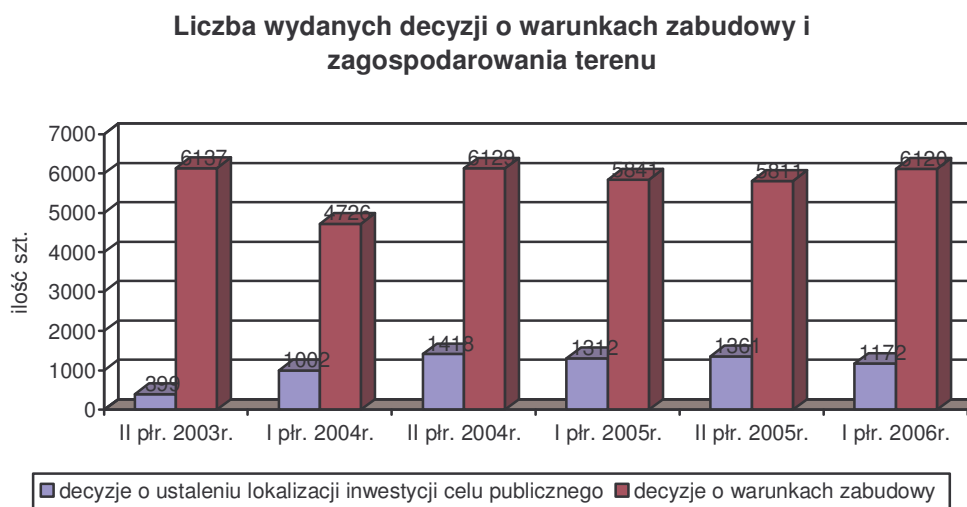
Brak objęcia mpzp terenów na których mogą być realizowane inwestycje, powoduje konieczność ubiegania się, przez przyszłych inwestorów, o decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy. Średni czas oczekiwania na wydanie ww. decyzji wynosi ok. 69 dni.

#### **4.2.2. Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego**

Skontrolowane 64 gminy wydały w okresie objętym kontrolą ogółem 41 428 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym 34 764 decyzji o warunkach zabudowy oraz 6 664 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

publicznego. Liczba wydanych decyzji w okresach półrocznych kształtowała się średnio na stałym poziomie, co przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres nr 4



Spośród 64 skontrolowanych gmin w 14, tj. 21,9 %, stwierdzono nieprawidłowości w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w 12 gminach, tj. 18,8 %, nieprawidłowości w decyzjach o warunkach zabudowy. Decyzje nie spełniały warunków określonych w ustawie ponieważ:

- nie przeprowadzono procedury uzgodnień z właściwymi organami - 68 przypadków (w 11 gminach);
- nie przeprowadzono analizy spełnienia wymogów dotyczących funkcji i cech zabudowy oraz zagospodarowania terenu najbliższego sąsiedztwa nie dołączając jej w formie załącznika do decyzji o warunkach zabudowy - 200 przypadków (w 6 gminach);
- nie powiadamiano stron w formie obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego - 106 przypadków ( w 9 gminach), a w kolejnych 52 przypadkach (6 gminach) – brak pisemnego zawiadomienia wnioskodawcy lub właścicieli sąsiednich nieruchomości;
- wydawano decyzje na podstawie niekompletnych wniosków – 180 przypadków (w 9 gminach);

Na przykład:

- *Wójt Gminy Konopnica (woj. lubelskie) wydał 76 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 605 decyzji o warunkach zabudowy. W 37 sprawach (41,1 %) decyzje wydano bez uzgodnień z organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 ustawy (15 z Wojewódzkim Zarządzeniem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie, 21 ze Starostą a 2 z Zarządzeniem Powiatu Lubelskiego, 1 z Zarządzeniem i Marszałkiem Województwa Lubelskiego, 1 z Wojewodą Lubelskim, 1 z Lubelskim Zakładem Energetycznym, 3 z Zarządzeniem Dróg Powiatu Lubelskiego). W 10 sprawach (33,3 % badanych) stwierdzono brak powiadomienia stron w formie obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w 18 (60 %) brak obwieszczenia o decyzji*

kończącej postępowanie, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 ustawy. Ponadto, kopii tych decyzji nie przekazywano Marszałkowi Województwa, co było sprzeczne z art. 57 ust. 4 ustawy.

- W Urzędzie Miejskim Bielsku-Białej na 60 badanych decyzji o warunkach zabudowy 57 wydano bez załącznika do decyzji, zawierającego analizę funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie łącznego spełnienia pięciu warunków, określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy, czym nie dopełniono obowiązku wynikającego z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.<sup>9</sup>
- W Urzędzie Gminy Rutki (woj. podlaskie) 4 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 20 z 60 decyzji o warunkach zabudowy, wydano na podstawie wniosków, które nie zawierały danych wymaganych art. 52 ust. 2 pkt. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 ustawy. We wnioskach brakowało określenia granic terenu objętego wnioskiem, planowanego zapotrzebowania w wodę i energię elektryczną lub powierzchni sprzedaży obiektu handlowego. Ponadto 3 decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i 5 decyzji o warunkach zabudowy wydano bez uzgodnień wymaganych art. 53 ust. 4 ustawy, dotyczących usytuowania urządzeń melioracji wodnych i możliwości korzystania z dróg publicznych.

Sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy oraz projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przygotowuje osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Autorstwo opracowania projektu decyzji powinno być udokumentowane w aktach sprawy. Niezachowanie powyższego wymogu określonego w art. 50 ust. 4 oraz art. 60 ust. 4 ustawy stwierdzono w 3 gminach.

I tak:

- W Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy sporządzały osoby nie posiadające uprawnień i nie będące członkami okręgowych izb samorządu zawodowego.
- W Urzędzie Miejskim w Oleśnie (woj. opolskie) projekty 12 decyzji w 2003 r. sporządził inspektor nie wpisany na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.
- W Urzędzie Miasta i Gminy Jędrzejów (woj. świętokrzyskie) spośród 60 skontrolowanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy projekt jednej decyzji sporządził pracownik Urzędu, który nie posiadał wymaganych uprawnień i nie był wpisany na listę izby samorządu zawodowego urbanistów i architektów.

Termin wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy w okresie objętym kontrolą, uległ wydłużeniu.

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1588

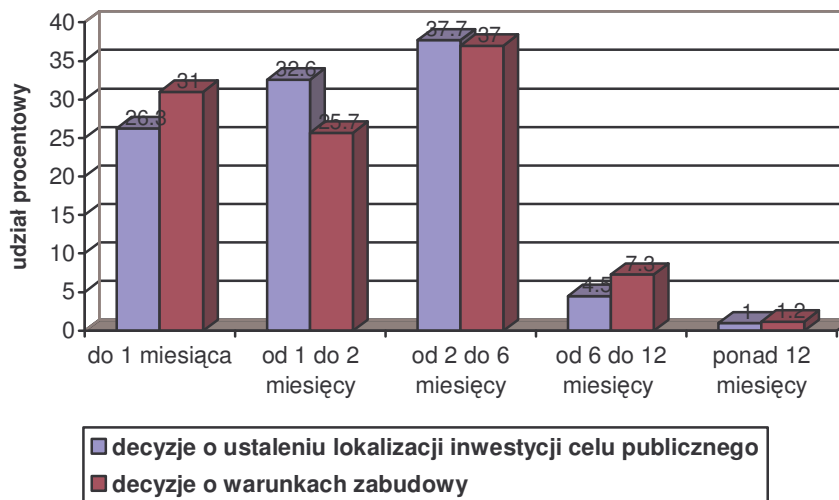
- W II półroczu 2003 r. spośród badanych 3 150 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, najczęściej wydano przed upływem 1 miesiąca od złożenia kompletnego wniosku, i tak:
  - 82 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 39,2 % decyzji,
  - 1 302 decyzji o warunkach zabudowy, tj. 44,3 % decyzji.
- W I półroczu 2006 r. spośród badanych 3 065 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, najczęściej wydano w okresie od 2 do 6 miesięcy od złożenia kompletnego wniosku, i tak:
  - 186 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 36,8 % decyzji,
  - 1 020 decyzji o warunkach zabudowy, tj. 39,9 % decyzji.

Dwukrotne wydłużenie czasu niezbędnego na wydanie decyzji naraża inwestorów na wyhamowanie tempa przygotowania inwestycji do realizacji oraz powoduje wzrost wydatków. Niedotrzymanie przez organ terminu wydania decyzji lub niepowiadomienie strony o przyczynach zwłoki było działaniem niezgodnym z art. 35 i 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Analiza terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wykazała, że w terminie:

- do 1 miesiąca wydano 25,8 % decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 30,3 % decyzji o warunkach zabudowy;
- od 1 miesiąca do 2 miesięcy wydano 31,9 % decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 25,7 % decyzji o warunkach zabudowy;
- od 2 miesięcy do 6 miesięcy wydano 37,0 % decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 37,0 % decyzji o warunkach zabudowy;
- od 6 miesięcy do 12 miesięcy wydano 4,4 % decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 7,1 % decyzji o warunkach zabudowy;
- ponad 12 miesięcznym załatwiono 0,9 % wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 1,1 % wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

### Terminowość wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy



Najczęstszymi przyczynami nieterminowego wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy przez wójtów burmistrzów lub prezydentów miast w 64 skontrolowanych gminach było m.in. długotrwałe uzyskiwanie opinii lub uzgodnień od właściwych organów, a także nie egzekwowanie terminowego wykonania projektu decyzji od osób przygotowujących projekty.

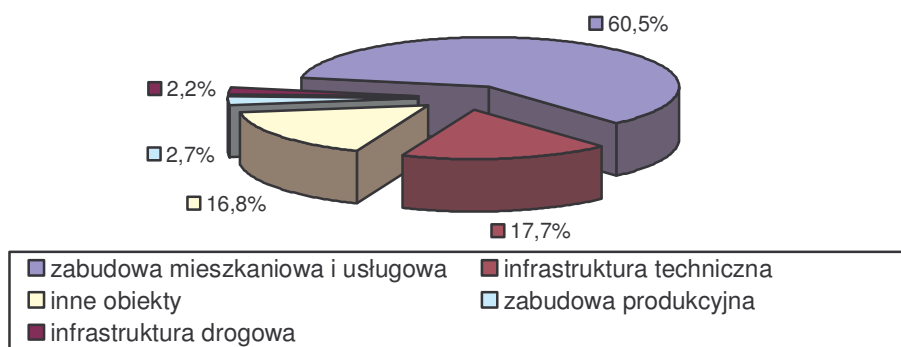
Na przykład:

- *Urząd Miasta w Oleśnicy (woj. dolnośląskie) w okresie od 1 do 2-ch miesięcy od daty przedstawienia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydał 30 decyzji (33,3 %), zaś od 2-ch do 6 miesięcy decyzji takich wydano 41 (45,6 %). Przyczyną wydłużania się postępowania była konieczność uzyskania opinii innych organów bądź dokonania z tymi organami stosownych uzgodnień, które to czynności trwały od jednego do trzech miesięcy.*
- *W Urzędzie Gminy Rutki (woj. podlaskie) opóźnienia w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy spowodowane było zwłoką w zleceniu architektowi opracowania projektu decyzji (od 8 do 119 dni od otrzymania wniosku, a przeciętnie po 39 dniach) oraz nie egzekwowaniem od architekta terminowego (według umowy 21-dniowego) opracowywania tych projektów. W Urzędzie nie odnotowywano terminu przekazywania dokumentów niezbędnych do opracowania projektów decyzji, ani daty ich odbioru. Ustalono, że od zlecenia opracowania projektu decyzji do wystąpienia o zaopiniowanie tego dokumentu upływało od 5 do 169 dni (przeciętnie 27 dni), w tym powyżej 30 dni w 17 sprawach, tj. 28 % badanych.*
- *W Urzędzie Gminy Lidzbark Warmiński (woj. warmińsko-mazurskie) analiza 60 decyzji o warunkach zabudowy wykazała, że 41 (68,3 %) zostało wydanych w terminie do miesiąca od daty złożenia wniosku, 10 (16,7 %) od 1 do 2 miesięcy, a 9 (15 %) powyżej 2 miesięcy, tj. z naruszeniem art. 35 Kpa.*

Analiza wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w 64 skontrolowanych gminach wykazała, że najczęściej decyzji wydano z zakresu zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Na poniższym wykresie przedstawiono udział procentowy poszczególnych rodzajów inwestycji realizowanych na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy.

Wykres nr 6

**Rodzaje inwestycji dla których wydano decyzje  
o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego  
i decyzje o warunkach zabudowy**



Jak wynika z informacji otrzymanych od 64 gmin w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK w kontrolowanym okresie wydano ogółem 39 923 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W większości gminy te wydawały decyzje dla inwestycji o charakterze zabudowy mieszkaniowej i usługowej, tj. 25 342 decyzji, co stanowiło 63,5 %. Pozostałe rodzaje inwestycji stanowiły odpowiednio: obiekty infrastruktury technicznej 16,6 % (6 646 decyzji), inne obiekty 13,2 % (5 271 decyzji), zabudowa produkcyjna 3,7 % (1 484 decyzji), infrastruktura drogowa 2,9 % (1 163 decyzji), obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> - poniżej 0,1 % (17 decyzji).

#### 4.2.3. Prowadzenie rejestrów wydanych decyzji

Prowadzenie rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego podlega wymogom 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.<sup>10</sup>

W 16 urzędach gmin, tj. 25,0 % skontrolowanych, rejestry były prowadzone niezgodnie z rozporządzeniem z dnia 13 maja 2004 r. Ustalono, że w rejestrach usuwano korektorem zapisy, pozostawiano niewypełnione pozycje, a także nie wpisywano wszystkich danych wymaganych przepisami ww. rozporządzenia, co było działaniem nierzetelnym.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 130 poz.1385

Na przykład:

- W Urzędzie Gminy w Andrespolu (woj. łódzkie) prowadzony rejestr decyzji o warunkach zabudowy nie zawierał wszystkich danych. Brak było danych w pozycjach od numeru 196 do numeru 214. W 2 przypadkach rejestr nie zawierał danych dot. przedmiotu decyzji, a w jednym dot. oznaczenia nieruchomości, numeru działki i wnioskodawcy. W jednej pozycji rejestru wpisano dwie decyzje, a błędne zapisy poprawiano m.in. przy użyciu korektora.
- W Urzędzie Gminy Stargard Szczeciński (woj. zachodniopomorskie) w rejestrach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy stwierdzono 9 przypadków usuwania korektorem pól, na których dokonywano nowych zapisów. W rejestrze decyzji o warunkach zabudowy w 2005 r. wpisano pod dwoma pozycjami ten sam wniosek, a w 2006 r. pozostawiono nie wypełnioną pozycję – nr 25/2006.
- W Urzędzie Gminy Żukowo (woj. pomorskie) na 167 zbadanych pozycji ujętych w rejestrach wydanych decyzji stwierdzono m.in. brak umieszczenia streszczeń ustaleń decyzji (121 przypadków), adresu wnioskodawcy (107 przypadków) oraz nazwy organu wydającego decyzję (44 przypadki).

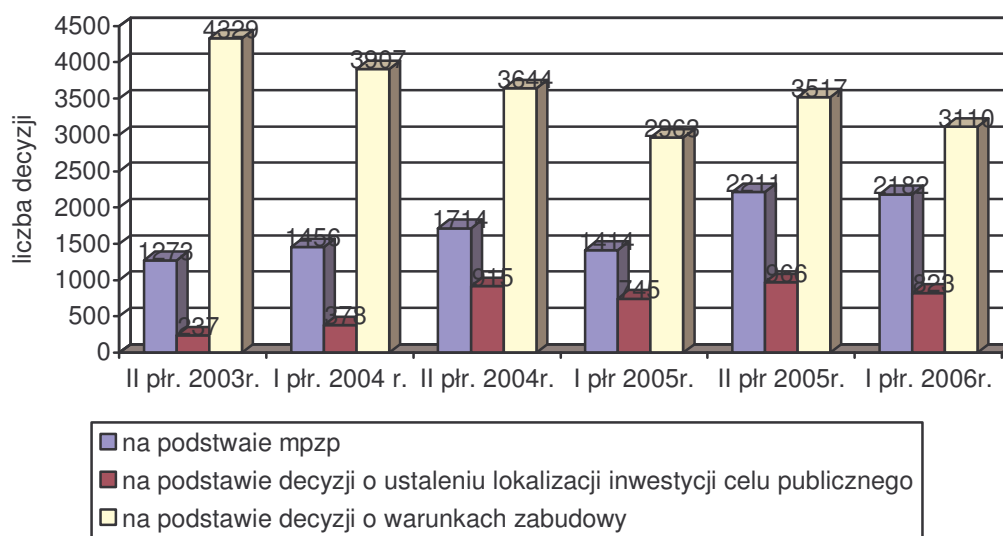
#### 4.2.4. Realizacja inwestycji w gminach

W kontrolowanych 64 gminach w okresie od dnia 11 lipca 2003 r. do dnia 30 czerwca 2006 r., inwestorom wydano ogółem 35,8 tys. decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym: 10,2 tys. (28,5 %) na podstawie obowiązujących w mpzp, 21,5 tys. (60,0 %) na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i 4,1 tys. (11,5 %) na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Niski poziom pokrycia powierzchni gminy mpzp powodował, że 71,5 % (tj. 60,0 % + 11,5 %) wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę w badanym okresie wydanych było na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W kontrolowanym okresie stwierdzono spadek liczby decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z 4 329 decyzji wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. do 3 110 decyzji, wg stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. tj. o 28,1 %. Liczba decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych na podstawie mpzp uległa zwiększeniu o 71,4 %. Na dzień 31 grudnia 2003 r. wydano 1 273 decyzje o pozwoleniu na budowę, a na dzień 30 czerwca 2006 r. wydano 2 182 decyzje. Liczba decyzji o pozwoleniu na budowę wydawana na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od II półroczu 2003 r. wzrosła z 237 decyzji do 915 decyzji w II półroczu 2004 r. a w I półroczu 2006 r. wynosiła 823 decyzji

Na poniższym wykresie przedstawiono dane dotyczące liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie mpzp, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy.

## Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę



W zależności od stopnia pokrycia obszaru gminy mpzp liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę w badanym okresie w poszczególnych gminach przedstawia się następująco:

- Zakopane - na 747 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wydano:
  - 1 decyzję na podstawie mpzp, tj. 0,1 %,
  - 16 decyzji na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 2,2 %,
  - 730 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 97,7 %.

Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 0,02 %.

- Żarnowiec (woj. śląskie) - na 72 wydane decyzje o pozwoleniu na budowę,
  - nie wydano żadnej decyzji na podstawie mpzp,
  - 1 decyzję wydano na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 1,4 %,
  - 71 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 98,6 %.

Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 0,1 %.

- Przysucha (woj. mazowieckie) - na 158 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wydano:
  - 7 decyzji na podstawie mpzp, tj. 4,4 %,
  - 29 decyzji na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 18,4 %,
  - 122 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 77,2 %.

Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 0,1 %.

- Andrespol (woj. łódzkie) - na 405 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wydano:
  - 141 decyzji na podstawie mpzp, tj. 34,8 %,
  - 51 decyzji na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 12,6 %,
  - 213 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 52,6 %.

Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 99,9 %.

- Kije (woj. świętokrzyskie) - na 61 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wydano:
  - 35 decyzji na podstawie mpzp, tj. 57,4 %,
  - 1 decyzję na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 1,6 %,
  - 25 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 41,0 %.

Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 100 %.

- Dobczyce (woj. małopolskie) - na 235 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wydano:
  - 140 decyzji wydano na podstawie mpzp, tj. 59,6 %,
  - 6 decyzji wydano na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 2,5 %,
  - 89 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 37,9 %.

Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 100 %.

Spośród 12 miast na prawach powiatu, na 64 skontrolowane gminy w 3 miastach powierzchnia mpzp nie przekraczała 10 % ich obszaru. Przeprowadzona analiza liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, w kontrolowanym okresie w tych gminach, wykazała, że:

- Bielsko-Biała, na 2181 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, 77 decyzji wydano na podstawie mpzp, tj. 3,5 %, 282 decyzje wydano na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 12,9 % i 1822 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 83,6 %. Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 8,5 %.
- Gdynia, na 1323 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, 197 decyzji wydano na podstawie mpzp, tj. 14,9 %, 120 decyzji wydano na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 9,1 % i 1006 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 76,0 %. Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 8,5 %.
- Rzeszów, na 1279 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, 141 decyzji wydano na podstawie mpzp, tj. 11,0 %, 197 decyzji wydano na podstawie decyzji o ustaleniu

lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. 15,4 % i 941 decyzji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, tj. 73,6 %. Na dzień 30 czerwca 2006 r. stopień pokrycia mpzp wynosił 5,0 %.

Duży udział wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy w ww gminach świadczy o potrzebie opracowania nowych mpzp dla obszarów, gdzie wydawane były decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Aktualna sytuacja w zakresie wielkości powierzchni terenu objętego mpzp, jest w ocenie NIK, barierą dla wzrostu tempa realizacji inwestycji.

W 12 gminach, spośród 64 skontrolowanych, najwięcej decyzji o pozwoleniu na budowę wydano na podstawie mpzp. W pozostałych 52 gminach. decyzje o pozwoleniu na budowę wydano po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W ocenie NIK, skutkowało to wydłużeniem procesu przygotowania inwestycji, a także wpływa na koszty ich realizacji.

Na przykład:

- *Na obszarze Gminy Bielsk Podlaski (woj. podlaskie) procesy inwestycyjne były realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tylko 3 ze 127 wydanych w Starostwie decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczyło obszarów objętych mpzp. Obowiązujące 8 miejscowych planów obejmowało 2.513 ha (5,8 %) powierzchni gminy, z tego 13,4 ha przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego (3,8 ha pod inwestycje o znaczeniu lokalnym - oczyszczalnia ścieków i składowisko odpadów i 9,6 ha pod inwestycje o znaczeniu ponadlokalnym - gazociąg wysokiego ciśnienia).*
- *Na terenie miasta Biłgoraj (woj. lubelskie) zlokalizowano łącznie 380 inwestycji, w tym 48 inwestycji celu publicznego, z tego 4 (o wartości 10.850,8 tys. zł) przy udziale środków Unii Europejskiej (7.536,1 tys. zł). Z ogółu (380) decyzji o pozwoleniu na budowę 100 (tj. 26,3 %) wydano w oparciu o ustalenia obowiązujących mpzp, 35 (9,2 %) na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a 245 (64,5 %) na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Inwestycje celu publicznego dotyczyły głównie budownictwa drogowego, budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, energetycznych, oświetleniowych i telekomunikacyjnych oraz budowy i modernizacji obiektów kubaturowych.*
- *Objęcie 45 % terenu miasta Ostrołęka mpzp oraz działania promujące tereny pod inwestycje spowodowało wydanie ok. 50 % decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie mpzp. W okresie objętym kontrolą wydano ogółem 472 decyzje, z tego 242 na podstawie mpzp, 57 na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 173 na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.*

Zdaniem NIK pozostawienie organom administracji publicznej prawa wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jako instrumentu regulacji zagospodarowania przestrzennego, zamiast powszechnie obowiązującego prawa powoduje dowolność w gospodarowaniu przestrzenią gminy oraz sprzyja zjawiskom korupcji.

Organy administracji architektoniczno–budowlanej oraz nadzoru budowlanego na mocy art. 38 ust 1 i 59 ust. 6 ustawy Prawo budowlane<sup>11</sup> obowiązane są przekazać bez zbędnej zwłoki decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalono, że w 24 gminach (37,5 %) spośród 64 skontrolowanych, wystąpiły przypadki przesyłania wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie do urzędów gmin z naruszeniem tego wymogu. Przekazanie decyzji ze zwłoką skutkowało niepełną informacją o liczbie planowanych lub zrealizowanych obiektów budowlanych na terenie gminy. Wpływało to na brak danych o zmianach zachodzących w zagospodarowaniu gminy.

Na przykład:

- *Urząd Miasta w Andrespolu (woj. łódzkie) nie posiadał pełnego rozeznania o inwestycjach oddanych do użytkowania, dysponując 30 decyzjami o pozwoleniu na użytkowanie, spośród 36 wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego (83,3 %). Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wpłynęły do Urzędu w latach 2003÷2005 w terminach 4÷6 dni od daty wydania oraz 23 dni w I półroczu 2006 r. Najdłużej (112 dni), trwało przekazanie jednej decyzji w I półroczu 2006 r. Pomimo, że zgodnie z art. 59 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, decyzje te właściwy organ winien przestać niezwłocznie.*
- *Prezydent Miasta Inowrocławia (woj. kujawsko-pomorskie) nie otrzymał wszystkich wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę. W kontrolowanym okresie Starosta Powiatu Inowrocławskiego wydał ogółem 1 311 decyzji, a do Urzędu przekazano 457 decyzji.*
- *Spośród 81 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych przez Starostę Brzezińskiego Urząd Gminy w Jeżowie (woj. łódzkie) posiadał 77 decyzji. Decyzje o pozwoleniu na budowę wpłynęły do Urzędu w terminach od 4 dni do 217 dni od daty wydania. Z kolei pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych przesyłane były przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Brzezinach w terminie od 7 do 306 dni, pomimo obowiązku niezwłocznego ich przekazywania.*

### **4.3. Planowanie przestrzenne w województwach**

#### **4.3.1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa**

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest aktem planowania, określający zasady organizacji przestrzennej województwa i jest uchwalany przez sejmik województwa dla obszaru województwa.

We wszystkich 16 skontrolowanych Urzędach Marszałkowskich zakończono prace i uchwalono w latach 2002-2004 plany zagospodarowania przestrzennego województw. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej uzgodnił i zaopiniował 15 planów zagospodarowania przestrzennego województw na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016

przestrzennym<sup>12</sup>, natomiast plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego uzgodnił na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa na mocy art. 45 ustawy podlega okresowej ocenie. Zarząd województwa, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku, dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie oraz sporządza ocenę realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki przeglądów zmian w zagospodarowaniu przestrzennym przeprowadzonych w latach 2004-2006 wykazały, że 15, spośród 16 planów zagospodarowania przestrzennego województw wymaga wprowadzenia zmian lub aktualizacji.

Na przykład

- *W sporządzonej w czerwcu 2006 r. okresowej ocenie planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Kujawsko-Pomorskiego wynikało m.in., że nastąpiła dezaktualizacja planu w ważnych dla regionu dziedzinach zagospodarowania, tj. ochrony środowiska, demografii, rolnictwa, środowisko kulturowego, turystyki, komunikacji i gospodarki wodnej. Ponadto powyższy plan nie uwzględniał działań i obszarów wsparcia oraz terenów zamkniętych i ich stref ochronnych.*
- *Przyjęta przez Sejmik Województwa Lubuskiego we wrześniu 2006 r. okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa, stwierdza że uchwalony 4 lata temu plan wymaga zmiany. Wystąpiło szereg istotnych zmian naruszających aktualność przyjętych uwarunkowań i kierunków rozwoju. Wynikają one głównie z wejścia w życie nowych ustaw (prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody, prawo wodne, prawo geologiczne i górnicze), rozporządzeń i dyrektyw, a także z konieczności uwzględnienia różnych programów, dokumentacji i wyników monitoringu. Ponadto zmiany, jakie zaszły w sferze społeczno-gospodarczej województwa uzasadniają potrzebę aktualizacji planu, w tym w celu określenia „obszarów problemowych” i „obszarów wsparcia” na obszarze województwa.*
- *Na podstawie przeprowadzonej analizy zmian zachodzących w zagospodarowaniu przestrzennym województwa podkarpackiego stwierdzono, że plan uchwalony w 2002 r. wymaga zmiany, gdyż wiele ustaleń polityki przestrzennej województwa jest już nieaktualnych lub niezgodnych z obowiązującymi przepisami. Z 519 zadań i działań określonych w planie, dotychczas wykonano 53, wobec 134 podjęto działania, a 350 nie zrealizowano i działań nie podjęto, ponieważ ich realizacja jest niemożliwa ze względu na nowe uwarunkowania prawne.*

Do dnia zakończenia kontroli minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie wydał rozporządzenia określającego wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, do czego obowiązany jest na podstawie art. 40 ustawy. Zdaniem NIK brak tego aktu wykonawczego utrudnia wprowadzanie zmian w dotychczas obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego województw.

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.

Przepisy ustawy przewidują sporządzenie i uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, jako część planu przestrzennego województwa. Zgodnie z ustawą wyznaczenie obszarów metropolitalnych powinno nastąpić w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. W obowiązującej koncepcji nie wyodrębniono obszarów metropolitalnych i aktualnie brak jest podstaw prawnych do sporządzania i uchwalania tych planów.

Ustalono, że marszałkowie 4 województw już w 2004 r. i 2005 r. zgłosili do ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej zamiar przygotowania powyższego planu, lecz z uwagi na brak w koncepcji granic obszarów metropolitalnych prace nie mogą zostać zakończone.

- *Sejmik Województwa Małopolskiego uchwałą z dnia 24 kwietnia 2006 r. zmienił uchwałę z 2005 r. w sprawie przystąpienia do zmiany planu województwa polegającej na sporządzeniu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego i w treści podjętej uchwały uzależnił termin opracowania planu dla obszaru metropolitalnego od przyjęcia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju lub innego dokumentu dającego podstawę do delimitacji obszaru metropolitalnego i dokończenia opracowania planu.*

#### **4.3.2. Prowadzenie rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim**

Marszałek województwa prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Ustalono, że Marszałek Województwa Dolnośląskiego i Marszałek Województwa Łódzkiego nie prowadzili tego rejestru - art. 57 ust. 1 ustawy.

Ogółem objęto kontrolą 752 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim ujęte w prowadzonych rejestrach. Najmniejszą liczbę decyzji odnotowano w rejestrze województwa pomorskiego (3 szt.) i warmińsko-mazurskiego (6 szt.). Największą liczbę decyzji zawierały rejestry województw podlaskiego (156 szt.) i śląskiego (115 szt.).

Spośród wydanych decyzji największa część (45,6 %) dotyczyła lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej. Kolejną co do wielkości grupą były decyzje o lokalizacji inwestycji drogowych i stanowiły one 30,4 % populacji zbadanych decyzji. Decyzje dotyczące zabudowy usługowej i mieszkaniowej stanowiły 16,1 % ogółu ujętych w rejestrach decyzji, decyzje dotyczące lokalizacji innych inwestycji celu publicznego – 6,8 %, a zabudowy produkcyjnej – 1,1 %.

Średni czas postępowania przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wynosił 112 dni. Najkrótszy czas postępowania jaki upłynął od złożenia kompletnego wniosku do wydania decyzji wystąpił w województwach pomorskim (7 dni) i świętokrzyskim (14 dni). Najdłuższy czas postępowania w celu wydania ww. decyzji wystąpił w województwie małopolskim i wynosił 221 dni.

Prowadzone przez 8 marszałków województw rejestry wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim nie były kompletne lub zawierały decyzje inne niż wskazane w art. 57

ust. 1 ustawy. Przyczyną tego stanu było nieprzekazywanie lub nieterminowe przekazywanie przez wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast wydanych decyzji albo niewłaściwe zakwalifikowanie wydanych decyzji do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Takie działania należy ocenić jako nierzetelne.

Na przykład:

- *Podlaskie Biuro Planowania Przestrzennego w Białymstoku w imieniu Marszałka Województwa Podlaskiego prowadziło rejestr decyzji. Wśród 156 decyzji zarejestrowanych na 30 czerwca 2006 r., niezgodnie z przeznaczeniem zarejestrowano: 29 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym (powiatowym i gminnym), 6 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji na terenie zamkniętym, 5 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu oraz 6 decyzji o zatwierdzeniu projektu i pozwoleniu na budowę.*
- *Marszałek Województwa Lubelskiego uzgodnił 115 decyzji, z czego 38 (33 %) nie zostało Marszałkowi przekazanych po ich wydaniu; z 36 otrzymanych decyzji 14 (38,8 %) przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 59 dni, a 24 (66,7 %) otrzymano bez załączników graficznych, stanowiących integralną część tych decyzji.*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w rejestrze wpisywano wydane decyzje bez wskazania okresu jakiego dotyczyły. Nie zawierał także streszczenia ustaleń decyzji (brak było w nim rubryki do wpisywania takich danych).*

#### **4.4. Kształtowanie polityki przestrzennej państwa**

##### **4.4.1. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju**

Podstawowym dokumentem wyrażającym politykę przestrzenną państwa w perspektywie najbliższych kilkunastu lat jest sporządzona w 1999 r. i ogłoszona w 2001 r. „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju.”<sup>13</sup>. W koncepcji zarekomendowano do uwzględnienia i rozwijania w planach zagospodarowania przestrzennego województw podstawowe uwarunkowania, cele strategiczne oraz kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Uwzględnione w niej zasady zrównoważonego rozwoju kraju, oparte są o uwarunkowania przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne oraz o uwarunkowania wynikające z powiązań z innymi krajami. Koncepcja ta została opracowana na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Jednak z uwagi na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, pojawiła się konieczność przeprowadzenia jej aktualizacji z uwagi na określenie m.in. nowych standardów ilościowych i jakościowych wynikających ze wspólnych regulacji prawnych w odniesieniu do ochrony środowiska, transportu i ochrony granic, napływu środków z Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej oraz spodziewanych efektów ich wykorzystania. Spowodowało to, że koncepcja straciła aktualność w zakresie gospodarki przestrzennej kraju. Koncepcja nie zawiera również ustaleń wynikających z obowiązującej od 11 lipca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, m.in. nie wyodrębnia obszarów metropolitalnych.

<sup>13</sup>M.P. Nr 26 poz. 432 - zgodnie z art. 83 ustawy, ilekroć jest w odrębnych przepisach jest mowa o „koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, należy przez to rozumieć koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju

Jak ustalono, opracowana przez b. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych „Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju,” została przyjęta w dniu 6 września 2005 r. przez Radę Ministrów, a następnie skierowana do Sejmu Rzeczypospolitej Polski w dniu 19 października 2005 r. Do zaktualizowanej koncepcji zgłoszono wiele krytycznych ocen i uwag, które wskazywały m.in. na, cyt.: „(...) *brak przeprowadzenia pogłębionych badań, powierzchowność i niską przydatność sformułowanych wniosków, zbyt marginalne potraktowanie zadań rządowych, a także poddano w wątpliwość sposób wyznaczenia i liczbę obszarów metropolitalnych.* (...)”<sup>14</sup>

W październiku 2006 r. Rada Ministrów, na wniosek Ministra Rozwoju Regionalnego wycofała z Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej „Zaktualizowaną koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju”, jednocześnie uznając potrzebę opracowania nowej koncepcji. Przedstawiony przez Ministra Rozwoju Regionalnego tryb i harmonogram prac zakłada, że w IV kwartale 2006 r. do nowej „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” opracowane zostaną tezy i założenia, które będą przyjęte przez Komitet Rady Ministrów. Przewiduje się, że gotowy projekt koncepcji będzie przekazany Radzie Ministrów w II kwartale 2009 r.

W ustawie obowiązującej od lipca 2003 r. określono zadania i kompetencje w zakresie planowania przestrzennego dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego i ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego<sup>15</sup> sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju oraz okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju przyjmowane są przez Radę Ministrów, która ustala w jakim zakresie koncepcja ta stanowi podstawę do sporządzenia programów zawierających zadania rządowe (inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym). Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej zajmuje się m.in. koordynacją zgodności planów zagospodarowania województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i przygotowuje okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.

Ustalono, że minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej przez ponad 3 lata od wejścia w życie ustawy nie powołał przewodniczącego i członków Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (organu doradczego), pomimo obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 2 ustawy. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Minister Budownictwa Zarządzeniem nr 6 z dnia 5 września 2006 r. nadał regulamin tej Komisji oraz określił jej strukturę organizacyjną, a Komunikatem z dnia 18 września 2006 powołał przewodniczącego i członków Komisji.

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, po upływie ponad 3 lat od uchwalenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zrealizował delegacji ustawowej i nie wydał na podstawie art. 40 ustawy rozporządzenia określającego zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej, uwzględniający w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali

<sup>14</sup>Z załącznika nr 2 Informacja w sprawie zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (druk sejmowy nr 4)

<sup>15</sup>Do dnia 1 kwietnia 2006 zadania były realizowane przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych

opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Brak tego aktu wykonawczego uniemożliwia samorządom szczebla wojewódzkiego dokonywanie zmian planów zagospodarowania przestrzennego województw.

W zakresie planowania przestrzennego oprócz organów administracji publicznej działających z mocy ustawy, Prezes Rady Ministrów zarządzeniem Nr 24 z dnia 6 lutego 2006 r. powołał organ kolegialny, Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji Zadań dotyczących Wprowadzenia Zmian w Systemie Planowania Przestrzennego. Przewodniczącym został Minister Środowiska, a zadaniem zespołu jest m.in.:

- przeprowadzenie analizy obowiązujących regulacji prawnych dotyczących planowania przestrzennego, w tym sporządzania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- opracowanie propozycji działań właściwych organów administracji rządowej w zakresie ustaleń wynikających z przedmiotowej analizy,
- koordynacja prac nad opracowaniem propozycji zmian legislacyjnych mających na celu wprowadzenie nowej formuły planowania przestrzennego, z uwzględnieniem postulatu uproszczenia procedur stosowanych w dziedzinie programowania strategicznego,
- opracowanie projektów aktów prawnych mających na celu wprowadzenie zmian.

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, z Ministerstwa Środowiska wynika, że do dnia zakończenia kontroli NIK odbyły się dwa posiedzenia Zespołu, na których przedyskutowano m.in. aktualne problemy związane z planowaniem przestrzennym oraz wskazano na potrzebę opracowania ekspertyz na podstawie których zostanie przygotowana koncepcja systemu planowania przestrzennego w kraju wraz z propozycjami zmian legislacyjnych. Charakterystyka istniejącego systemu planowania w Polsce została przedstawiona w załączniku nr 5.3.

#### **4.4.2. Okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju**

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, pomimo obowiązku opracowania okresowego raportu o stanie zagospodarowania kraju, zarówno na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>16</sup>, jak i na podstawie aktualnej ustawy z 2003 r., nie przygotował raportu do czasu zakończenia kontroli. Prace nad okresowym raportem o stanie zagospodarowania kraju zostały rozpoczęte już w 2000 r., lecz dotychczas nie skierowano dokumentu do Rady Ministrów. Na przełomie marca i kwietnia 2006 r. projekt raportu został poddany procedurze uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowaniu przez wojewodów i marszałków województw, a także przez organizacje społeczne i zawodowe. Do dnia zakończenia kontroli nie przedłożono raportu Radzie Ministrów, pomimo wymogu określonego w art. 47 ust. 3 ustawy. Wskutek tego organy administracji publicznej właściwe w sprawach zagospodarowania przestrzennego były pozbawione informacji o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.

---

<sup>16</sup> j.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139

## 5. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

### 5.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w latach ubiegłych podejmowała problematykę zagospodarowania przestrzennego w planowych kontrolach koordynowanych przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, i tak:

- W II kwartale 1999 r. NIK przeprowadziła kontrolę w zakresie planowania przestrzennego w gminach wnosząc o zakończenie prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, dokonania oceny stanu przygotowania przez gminy studium oraz zainicjowania działań dla przyspieszenia sporządzania przez ministrów i centralne organy administracji rządowej programów zawierających zadania rządowe służące ponadlokalnych celów publicznych.
- W II półroczu 2001 r. przeprowadzona została kontrola pn. „Realizacja zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej.” Z ustaleń kontroli wynikało, że w stosunku do 1998 r. nastąpiła znaczna poprawa w zakresie sporządzania przez gminy studiów, a od 1 stycznia 1999 r. do dnia 30 czerwca 2001 r. zwiększył się procent powierzchni gmin objętej zmianami planów lub nowymi mpzp uchwalonymi po 1 stycznia 1995 r., tj. z 5,3 % do 7,7 %. Uwzględniając wyniki kontroli NIK wniosowała m.in. o przyspieszenie prac nad opracowaniem studiów, nowych mpzp oraz przedłużenia terminu obowiązywania mpzp uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., a także rozważenie wprowadzenia przepisu sankcyjnego w przypadku nie wywiązywania się gmin z obowiązku uchwalenia studium.
- Kontrola przeprowadzona w 2003 r. przez Delegaturę NIK w Warszawie w zakresie „Lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów) w województwie mazowieckim” (P/03/172) wykazała rażące nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje były sprzeczne z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Urząd byłej Gminy Warszawa-Targówek, Urząd Miasta Ostrołęka), stwierdzono podrabianie tego rodzaju decyzji (Urząd Gminy Jabłonna) oraz wydawania różnych rozstrzygnięć w identycznej sprawie (Urząd byłej Gminy Warszawa-Włochy)

Na etapie przygotowania kontroli wykorzystano głównie wyniki kontroli NIK z 2001 r., materiały udostępnione przez Ministerstwo Budownictwa, literaturę (załącznik do informacji) oraz dane z wybranych stron internetowych.

Kontrolę przeprowadzono w 64 gminach, w tym 11 miastach na prawach powiatu, 12 miastach, 16 gminach miejsko-wiejskich i 24 gminach wiejskich. Dobór gmin do kontroli obejmował po 4 gminy z terenu każdego z 16 województw, z uwzględnieniem gmin gdzie występuje największy lub najmniejszy ruch budowlany.

## **5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Informacje w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK otrzymano z 64 gmin, w tym 17 miast na prawach powiatu, 15 innych miast, 17 gmin miejsko-wiejskich i 15 gmin wiejskich. Dobór gmin do uzyskania informacji za pomocą ankiet obejmował po 4 gminy z terenu każdego z 16 województw, z uwzględnieniem gmin wytypowanych w 2001 r. w ramach kontroli „Realizacja zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej”.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek.

### **1. W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Budownictwa wnioskowano o:**

- pilne wydanie rozporządzenia określającego wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa na mocy art. 40 ustawy,
- przyśpieszenia zakończenia prac związanych z opracowaniem okresowego raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju i niezwłoczne przedłożenie Radzie Ministrów.

### **2. W wystąpieniach pokontrolnych do marszałków województw wnioskowano m. in. o:**

- rzetelne prowadzenie rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim,
- kontynuowanie działań zmierzających do uaktualnienia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

### **3. W wystąpieniach pokontrolnych do wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast wnioskowano m. in. o:**

- przekazywanie radzie gminy, co najmniej raz w czasie kadencji wyników analiz aktualności studium i mpzp,
- zintensyfikowanie działań na rzecz sporządzenia nowych opracowań planistycznych dla obszarów dotychczas nie objętych mpzp,
- prowadzenie rejestru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i rejestru decyzji o warunkach zabudowy w sposób zgodny z przepisami,
- terminowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Minister Budownictwa w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne przedstawił stan realizacji wniosków. Wyjaśnił, że w sytuacji prowadzenia prac legislacyjnych w zakresie zmiany przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uchwaleniem przez wszystkie województwa planów zagospodarowania

przestrzennego wydanie tego rozporządzenia powinno nastąpić w oparciu o przygotowywane nowe regulacje ustawowe. W zakresie realizacji drugiego wniosku poinformował, że raport został już opracowany i po jego przyjęciu przez kierownictwo Ministerstwa Budownictwa zostanie przedłożony w styczniu 2007 r. Radzie Ministrów.

Kierownicy pozostałych jednostek kontrolowanych, tj. marszałek województwa, wójt, burmistrz albo prezydent miasta poinformowali o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. o podjęciu prac nad aktualizacją planu zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzenia rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim zgodnie z obowiązującymi przepisami, dokonywania analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz ocen aktualności studium i mpzp oraz o podjęciu prac nad opracowaniem projektów mpzp dla tych terenów, dla których jest obowiązkowy.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 3 wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżenia zgłosili:

1. Prezydent Miasta Torunia pismem z dnia 29 listopada 2006 r.
2. Burmistrz Miasta Łuków pismem z dnia 27 grudnia 2006 r.
3. Burmistrz Miasta-Gminy Stryków pismem z dnia 19 stycznia 2007 r.

Ad 1. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Bydgoszczy po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Torunia do wystąpienia pokontrolnego na posiedzeniu jawnym podjęła uchwałę w dniu 11 grudnia 2006 r. o uwzględnieniu zastrzeżeń w całości. Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził upoważniony Wiceprezes NIK w dniu 9 stycznia 2007 r.

Ad 2. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Lublinie po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Burmistrza Miasta Łuków do wystąpienia pokontrolnego na posiedzeniu jawnym podjęła uchwałę w dniu 10 stycznia 2007 r. o uwzględnieniu zastrzeżenia zgłoszonego do oceny osoby odpowiedzialnej za stwierdzone nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji i prowadzeniu rejestru oraz do oceny osoby odpowiedzialnej za brak dostatecznego nadzoru, natomiast oddaliła w pozostałym zakresie. Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził upoważniony Wiceprezes NIK w dniu 18 stycznia 2007 r.

Ad 3. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Łodzi po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Burmistrza Miasta-Gminy Stryków do wystąpienia pokontrolnego na posiedzeniu jawnym podjęła uchwałę w dniu 25 stycznia 2007 r. o oddaleniu zastrzeżeń w całości. Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził upoważniony Wiceprezes NIK w dniu 7 lutego 2007 r.

Delegatura NIK w Lublinie w wyniku przeprowadzonej kontroli w Urzędzie Miasta w Łukowie zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie o faktach noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegających na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Ponadto w związku z zapłatą kwoty 54,4 tys. zł za niewykonany przedmiot prac projektowych dotyczących zmiany planu zagospodarowania dla miasta Łuków, tj. niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 231 § 1 kk., Delegatura NIK w Lublinie zawiadomiła Prokuraturę Rejonową w Łukowie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Finansowe rezultaty kontroli wynosiły ogółem 394,9 tys. zł, z tego:

- nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 349,2 tys. zł, w tym:
  - uszczuplenia środków publicznych – 4,9 tys. zł,
  - kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 131,9 tys. zł,
  - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 57,9 tys. zł,
  - kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem - 54,6 tys. zł,
  - kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo i nierzetelnie – 20,7 tys. zł,
  - inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 79,2 tys. zł,
- korzyści finansowe – 45,7 tys. zł, w tym:
  - pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 45,7 tys. zł.

## 6. Załączniki

### 6.1. Słowniczek ważniejszych pojęć

Ład przestrzenny - ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;

Zrównoważony rozwój - należy przez to rozumieć rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń;

Inwestycja celu publicznego - działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów:

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa i utrzymywanie tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, części lotniczych lotnisk oraz służących do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, a także łączności publicznej i sygnalizacji,
- wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie,
- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,
- budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania,
- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady,
- budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych,

- budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich,
- poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową,
- zakładanie i utrzymywanie cmentarzy,
- ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej,
- ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody,
- inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

Obszar przestrzeni publicznej - to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;

Obszar metropolitalny - to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju;

Działka budowlana - nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;

Uzbrojenie terenu – należy przez to rozumieć urządzenia infrastruktury technicznej, tj. drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych;

Dostęp do drogi publicznej - należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

## **6.2. System planowania przestrzennego w Polsce i innych krajach**

### **HISTORIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE<sup>17</sup>**

Pierwszym w Polsce wprowadzonym przepisem normującym zagadnienia zagospodarowania przestrzennego było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli. Ustanowiono

---

<sup>17</sup>Planowanie przestrzenne zarys systemu - Zygmunt Niewiadomski Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2002

wówczas obowiązek opracowywania ogólnych i szczegółowych planów zabudowy miast i osiedli oraz regionalnych planów zabudowy. Postępowanie przy sporządzeniu planów zabudowy było jawne. Organ sporządzający plan (zarząd miejski dla miast lub wydział powiatowy dla innych osiedli) ogłaszał o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz termin można było składać wnioski. Plany były uchwalane przez rady miejskie, a dla osiedli nie będących miastami przez rady powiatowe. Prawomocny plan zabudowy był aktem prawnym obowiązującym właścicieli i użytkowników terenu, jak i władze budowlane wykonujące nadzór budowlany. Rozporządzenie to zabraniało wznoszenia nowych budynków, jak również powiększania i przebudowy istniejących na terenach przeznaczonych przez plan zabudowy pod arterie komunikacyjne, urządzenia użyteczności publicznej, bądź pod uprawę polną i leśną. Plan zabudowy był zatem aktem prawnym, który wyznaczał ramy działania budownictwu prywatnemu i publicznemu, porządkował inicjatywę w zakresie inwestycji budowlanych, wskazywał pożądane kierunki rozwoju miasta.

Przemiany ustrojowe po II wojnie światowej spowodowały, że regulacje prawne z okresu międzywojennego przestały odpowiadać zmieniającym się warunkom ustrojowym. Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym kraju ustanowił nowe zasady planowania przestrzennego. Tworzył warunki centralizacji planowania przestrzennego i zdecydowanego preferowania interesu państwa kosztem interesów obywateli.

Od 1 stycznia 1961 r. obowiązywała ustawa o planowaniu przestrzennym. W myśl założeń ustawy, planowanie przestrzenne stało się częścią systemu gospodarki planowej. Ustawa stanowiła, że ustalenia planu przestrzennego powinny opierać się na planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej i na wieloletnich narodowych planach gospodarczych. Plany zagospodarowania przestrzennego sporządzano na trzech szczeblach organizacyjnych:

- dla całego obszaru państwa (perspektywiczny plan rozwoju gospodarki narodowej),
- dla obszarów poszczególnych województw lub ich części (perspektywiczne plany rozwoju województw lub ich części, zwane planami regionalnymi),
- dla obszarów poszczególnych jednostek osadniczych lub ich części, a także dla zespołów tych jednostek (plany miejscowe).

Plany zagospodarowania przestrzennego układały się w system zhierarchizowany, plany wyższego stopnia były podstawą sporządzania planów niższego stopnia.

W latach siedemdziesiątych nastąpił odwrót od tak ukształtowanej regulacji. Znalazło to wyraz w przeniesieniu przepisów ustawy z 1961 r. związanych ze stosowaniem ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego do uchwalonej 24 października 1974 r. ustawy Prawo budowlane.

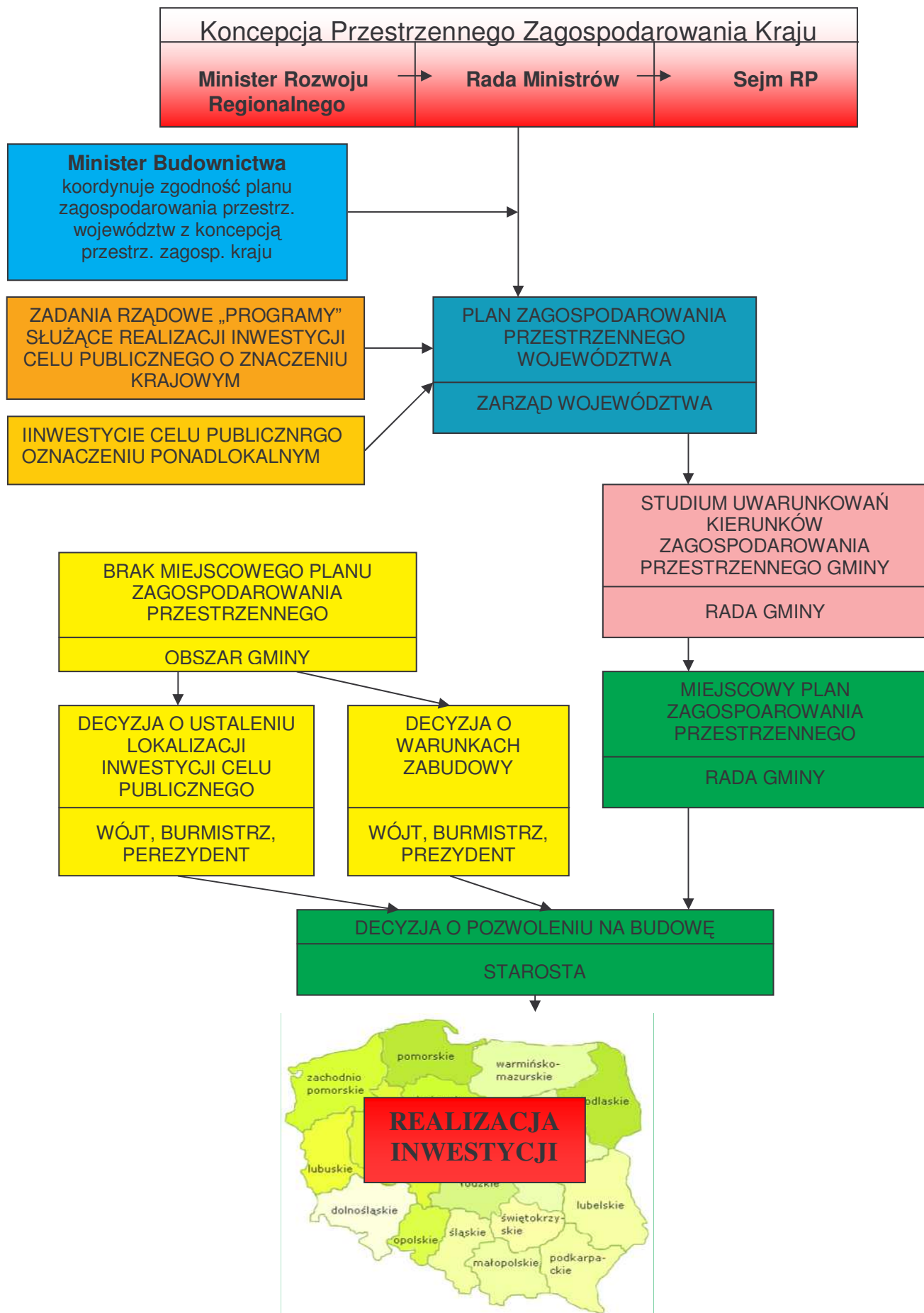
Nowa ustawa o planowaniu przestrzennym, uchwalona w lipcu 1984 r., wprowadziła obok planów: krajowego, regionalnego i miejscowego nowy rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego – plany obszarów funkcjonalnych. Jednocześnie ustawodawca stworzył system dwustronnych wzajemnych oddziaływań w strukturze planowania przestrzennego (plan uwzględnia ustalenia planu wyższego stopnia

i jednocześnie określa wnioski do tego planu). Ustalenie lokalizacji inwestycji odbywało się etapowo. Pierwszym etapem było udzielanie wskazań lokalizacyjnych, drugim wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Wskazania zawierały informacje wynikające z planów społeczno-gospodarczych i planów zagospodarowania przestrzennego dotyczące miejscowości lub miejsca, na którym inwestycja ma być realizowana oraz warunki jej realizacji.

Konieczność dostosowania do warunków gospodarki rynkowej wymusiło dokonanie zmian w planowaniu przestrzennym. W lipcu 1994 r. uchwalono ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. W nowym systemie planowania przestrzennego nastąpiła decentralizacja zadań z zakresu planowania przestrzennego i ich komunalizacja. Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu zostaje zaliczone do zadań własnych gminy. Administracji rządowej pozostawia się kształtowanie polityki przestrzennej państwa oraz koordynację programów realizacji celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym.

U podstaw uchwalenia w 2003 r. nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istniała potrzeba realizacji rządowego programu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”. Jego wdrożenie miało doprowadzić m.in. do likwidacji barier inwestycyjnych. W sferze zagadnień regulujących problematykę zagospodarowania przestrzennego wskazano na brak aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego, długie procedury ich sporządzania oraz uciążliwości w uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zaradzić tym problemom miała ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która w lipcu 2003 r. weszła w życie i obowiązuje do dzisiaj.

Schemat funkcjonowania organów wg ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedstawiono na poniższym schemacie.



Obowiązującym dokumentem określającym politykę przestrzenną państwa jest sporządzona w 1999 r. i ogłoszona w 2001 r. „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”. Przygotowana przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych „Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju” została przyjęta w dniu 6 września 2005 r. przez Radę Ministrów, a następnie wycofana z Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na niewystarczającą zawartość merytoryczną.

#### **CHARAKTERYSTYKA ISTNIEJĄCEGO SYSTEMU PLANOWANIA W POLSCE<sup>18</sup>**

W dziedzinie planowania przestrzennego dotychczasowe regulacje UE sprowadzały się w praktyce do opracowania ogólnych wytycznych, czyli dokumentu znanego jako Europejska Perspektywa Planowania Przestrzennego – ESDP (European Spatial Development Perspective), przyjętego na nieformalnej konferencji ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w Poczdamie, w 1999 r. Od czasu konferencji ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w listopadzie 2004 r. rozpoczęto tzw. „Rotterdam Process”, mający na celu opracowanie nowego dokumentu strategicznego w tej dziedzinie, uwzględniającego zarówno upływ czasu jak i przyjęcie do Unii nowych państw członkowskich. W tym celu zostały podjęte szeroko zakrojone działania z wykorzystaniem danych uzyskanych w ramach programu ESPON.

Nieformalny i nieobligatoryjny charakter ESDP z 1999 r. wprowadził w błąd licznych polskich polityków i samorządowców, którzy uznali, że Unia nie przykładą wagi do planowania przestrzennego. Znalazło to odbicie w podejściu do zagadnień planowania przestrzennego w Polsce w okresie transformacji, kiedy planowanie przestrzenne było traktowane jako dziedzina zbędna, niewygodna i w dodatku kojarzona ją ze wszechstronnym i scentralizowanym planowaniem dominującym w poprzednim systemie politycznym. W rezultacie krajowe planowanie przestrzenne przetrucano kolejno z resortu do resortu, przy czym nigdy nie było ono faktycznie powiązane z planowaniem inwestycyjnym, zaś związki z planowaniem regionalnym były dosyć luźne. Tak lekceważące podejście Polski do zagadnień planowania gospodarki przestrzennej budzi zdumienie tych zachodnich ekspertów, którzy zapoznali się bliżej z polską praktyką planowania przestrzennego, a nie tylko z polską legislacją w tej dziedzinie.

#### Problemy związane z obecnym kształtem systemu planowania w Polsce

1. Obecna sytuacja przyczynia się do pogłębienia chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym. W dobie, gdy harmonijny krajobraz staje się wartością chronioną, a jednocześnie ważnym czynnikiem rozwoju (patrz: Europejska Konwencja Krajobrazowa), w Polsce ulega on degradacji – na coraz większych obszarach polskich miast, a zwłaszcza – obszarów wiejskich i podmiejskich.

<sup>18</sup>Przytoczono fragmenty z dokumentu przygotowanego przez Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji zadań dotyczących Wprowadzania Zmian w Systemie Planowania Przestrzennego

2. Za jedną z zasadniczych przyczyn tego chaosu uznać należy brak stabilności planowania przestrzennego, co spowodowane jest częstymi zmianami ustaleń planów, brakiem odniesienia strategicznego dla planów. W ciągu ostatnich dziesięciu lat aż trzykrotnie zmieniano zasady planowania przestrzennego, unieważniano plany, zmieniano zasady ich sporządzania, itp. Wszystkie te działania powodują utratę wiarygodności instytucji planowania przestrzennego w opiniach obywateli, a także doprowadziły do tego, że przestrzeń stała się „nieprzewidywalna”, co jest szczególnie dotkliwie odczuwane przez potencjalnych inwestorów.
3. Brak jest silnego organu centralnego odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne (od lat funkcji takich faktycznie nie pełni Minister odpowiedzialny za budownictwo i gospodarkę przestrzenną).
4. Brak jest planów o charakterze strategicznym, obejmujących całe jednostki administracyjne – co pozwoliłoby na ściślejsze powiązania problemów rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i planowania przestrzennego poprzez formułowanie długofalowych, strategicznych celów, na których opierać się powinny miejscowe plany przestrzennego zagospodarowania jako jedno z narzędzi takiego rozwoju.
5. Z uwagi na koszty sporządzania planów (ciągle wysokie, zwłaszcza dla gmin wiejskich) w praktyce bardzo często powstają plany obejmujące kilka – kilkanaście działek, często pod dyktando inwestora.
6. Są obszary kraju faktycznie pozbawione planów, sytuacja ta jest szczególnie niepokojąca w dużych miastach, gdzie planami pokrytych jest od kilku do kilkunastu procent powierzchni.
7. Komercjalizacja warsztatu planowania przestrzennego w kombinacji z procedurą zamówień publicznych przyczyniła się do obniżenia merytorycznej jakości opracowań planistycznych i poważnego ograniczenia rozwoju ich podstaw metodycznych (tym zajmują się niemal wyłącznie ośrodki akademickie, a „przełożenie” rezultatów ich prac na praktykę jest niewielkie).

#### Główne problemy reformy systemu planowania przestrzennego

Nowy, zintegrowany system planowania przestrzennego musi być przede wszystkim trwały, bowiem dla rozwoju istotne jest konsekwentne i długofalowe działanie, skoncentrowane na wybranych obszarach problemowych.

System planowania przestrzennego musi uwzględniać długookresowe trendy w planowaniu europejskim oraz brać pod uwagę ogólnoeuropejskie wytyczne planowania i związane z nimi możliwości. Ponieważ jednak „ogólnoeuropejski” punkt widzenia na planowanie przestrzeni Europy jest obecnie bardzo „zachodnioeuropocentryczny”, dlatego w małym stopniu uwzględnia on polskie interesy społeczno-gospodarcze. Polskie planowanie przestrzenne we współpracy z Unią jest nieefektywne i dlatego musi zostać wyposażone we właściwe instrumenty zapobiegawcze, które zapewnią, że polskie

interesy będą przedstawiane i uwzględniane w dokumentach unijnych i w unijnych programach rozwojowych.

Reforma systemu planowania przestrzennego powinna być przeprowadzona tak, aby zrationalizować i dostosować do potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego przy jednoczesnym zapewnieniu ładu przestrzennego nie tylko samą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także w odpowiednim zakresie wszystko, co się łączy z planowaniem przestrzennym i gospodarką przestrzenną

#### **CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW PLANISTYCZNYCH W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC I HOLANDII**

System planowania przestrzennego Niemiec jest systemem zdecentralizowanym. Jego podstawę tworzy planowanie miejscowe gminy, a nadbudowę planowanie regionalne, krajowe i federalne. Lokalne planowanie przestrzenne jest zadaniem własnym gminy. Gmina sporządza dwa rodzaje planów, plan użytkowania terenu oraz plan zabudowy. Plan użytkowania terenu jest planem „przygotowawczym” i aktem prawnym wewnątrznie obowiązującym. Obejmuje cały obszar miasta wyznaczając tereny pod zabudowę. Teren te dzieli na przewidziane pod zabudowę mieszkaniową, mieszaną, przemysłową tereny budowlane specjalnego przeznaczenia, a ponadto obszary zalesione i rolnicze. Plan ten musi być zgodny z planami wyższych szczebli. Sporządzanie obu typów planów nie jest formalnie obligatoryjne, ale ustawodawstwo niemieckie w istocie wymusza ich uchwalenie, przewidując obowiązek sporządzania planów, jeśli jest to „niezbędne dla rozwoju i porządku urbanistycznego”. Niezbędność ta wynika z zasady, że tylko zamierzenia zgodne z planami zabudowy mogą być dopuszczone do realizacji.

Na system planowania przestrzennego Holandii składają się trzy poziomy planowania krajowy, regionalny i lokalny z dualistycznym systemem planów (plany struktury i plany użytkowania terenów). System ten uzupełniony jest przez planowanie specjalistyczne. Podstawę systemu tworzy planowanie lokalne, a decydujące znaczenie w hierarchii planów holenderskich zajmuje plan użytkowania terenu. Plan ten jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy. Ten stan rzeczy oznacza, że u podstaw holenderskiego systemu planowania leży samodzielność planistyczna gminy. Wpływ państwa na lokalne planowanie przestrzenne znajduje wyraz w obowiązku zapewnienia zgodności planów użytkowania terenu z ustaleniami planu regionalnego i krajowego. Plany regionalne konkretyzują i interpretują politykę przestrzenną państwa wyrażoną w krajowym raporcie o planowaniu przestrzennym. Podobnie jak raport krajowy plany te nie mają charakteru aktów prawnych powszechnie obowiązujących nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych dla obywateli. Mają istotne znaczenie dla gmin, bowiem ich plany nie mogą być sprzeczne z ustaleniami planu regionalnego.

### 6.3. Informacja o wynikach badania statystycznego w gminach

Polska Akademia Nauk w 2006 r. po raz drugi opracowała wyniki przeprowadzonych badań przez GUS nt. planowania przestrzennego w gminach według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r.<sup>19</sup> Stanowiło to wykonanie działań zarekomendowanych w „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” - stały monitoring funkcjonowania przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Udostępnione wyniki umożliwiają ocenę dotychczasowego zaawansowania prac planistycznych, którą przedstawiono poniżej.

#### Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

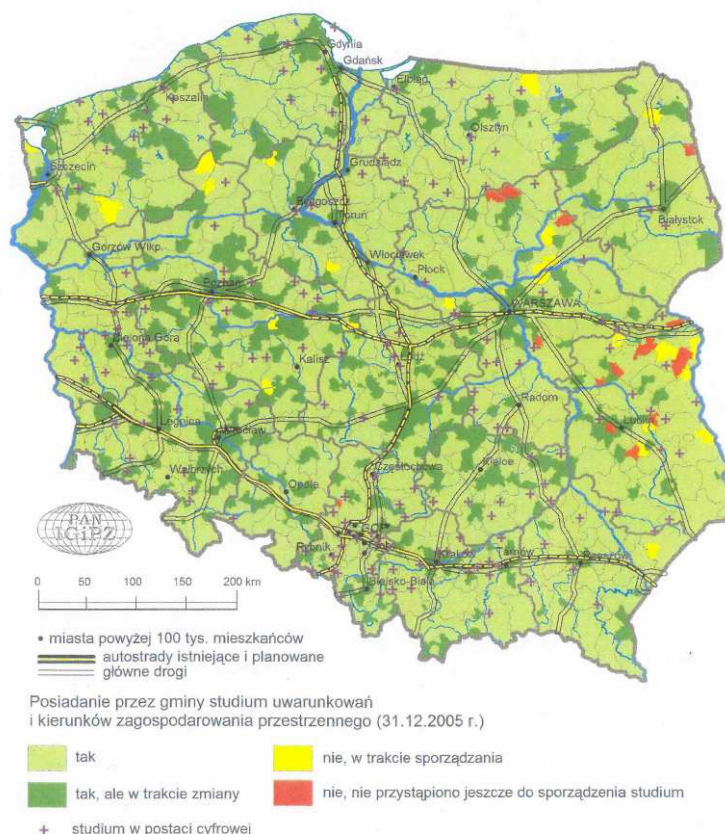
Na koniec 2005 r. 2433 gmin, tj. 98,2 % posiadało dokument „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”, w tym w 418 gminach, tj. 16,9 % trwały prace aktualizacyjne. Brak dokumentu stwierdzono w 45 gminach, w tym w 31 przystąpiono do jego sporządzenia. Z ważniejszych miast powiatowych brak studium odnotowano w Legionowie, Siemianowicach Śląskich oraz Wyszku, gdzie opracowanie tego dokumentu już rozpoczęto. Koszty przygotowania studium były bardzo zróżnicowane i mieściły się w granicach do 1,4 mln zł. Łączny koszt sporządzenia studium do końca 2005 r. wyniósł 204,9 mln zł, co w przeliczeniu na 1 mieszkańca daje średnio ok. 5,3 zł.

#### Stan realizacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na koniec 2005 r.

Tabela nr 1

Czy gmina posiada obowiązujące „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Inne gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	
					liczba	%
Tak	36	176	445	1.358	2.015	81,3
Tak, ale dokument jest w trakcie zmiany	28	62	126	202	418	16,9
Nie, ale dokument jest sporządzany	1	4	8	18	31	1,2
Nie, i dokument nie jest sporządzany	0	0	1	13	14	0,6
Razem	65	242	580	1.591	2.478	100,0
Koszty						
Sporządzenia do końca 2004 r. (tys. zł)	18.056	24.654	46.444	95.000	184.154	
Sporządzenia lub zmian w 2005 r. (tys. zł)	2.459	2.902	5.128	10.271	20.760	
Sporządzenia lub zmian w 2005 r. (%)	12,0	10,5	9,9	9,8	10,1	
Razem koszty (tys. zł)	20.515	27.556	51.572	105.271	204.914	

<sup>19</sup> Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2005 roku.

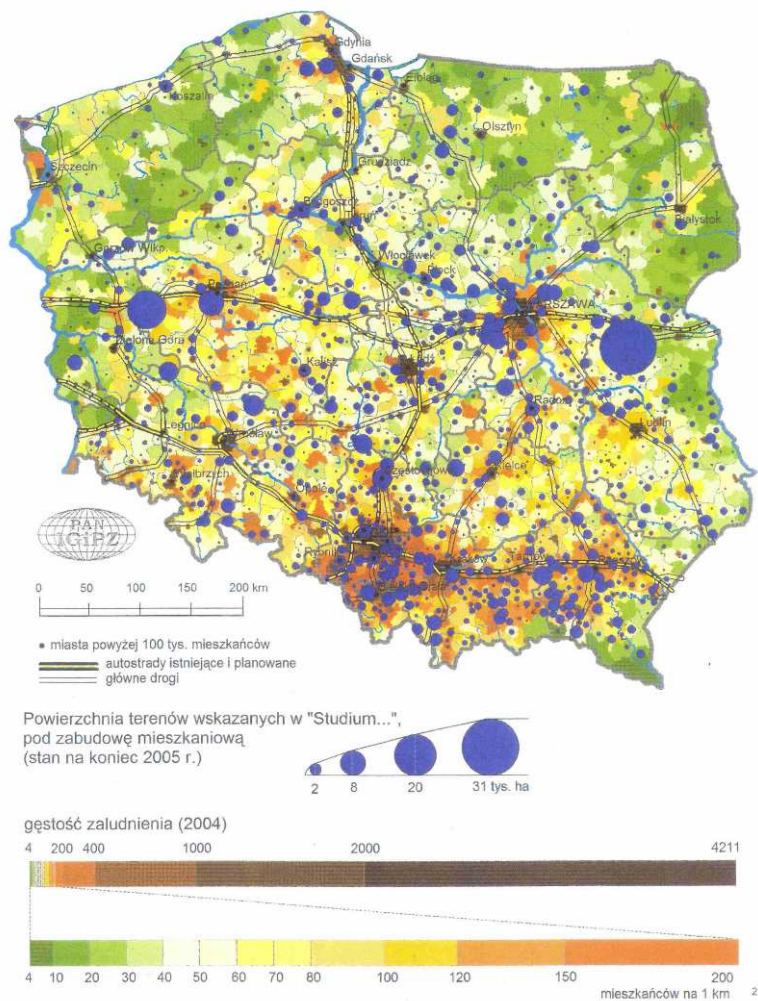


Badanie GUS objęło po raz pierwszy zebranie danych dla terenów przewidzianych pod funkcje mieszkaniowe według wskazań studium. Na koniec 2005 r. samorządy przewidywały, że 8,2 tys. km<sup>2</sup> może być wykorzystane pod zabudowę mieszkaniową. Stanowi to 2,6 % powierzchni kraju, przy czym wskaźnik najwyższy jest w gminach miejskich – ponad 8 %, a najniższy w gminach miejsko-wiejskich – niecałe 2 %.

Powierzchnie terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową według wskazań studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na koniec 2005 r.

Tabela nr 2

Wskaźnik, jednostka miary	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Inne gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Powierzchnia ogółem (km <sup>2</sup> )	452,7	580,0	1.874,8	5.280,6	8.188,1
% powierzchni kraju	6,5	8,3	1,9	2,6	2,6
% terenów przewidzianych w studium do objęcia planami miejscowymi	26,5	25,7	9,5	8,9	9,9



### Plany miejscowe.

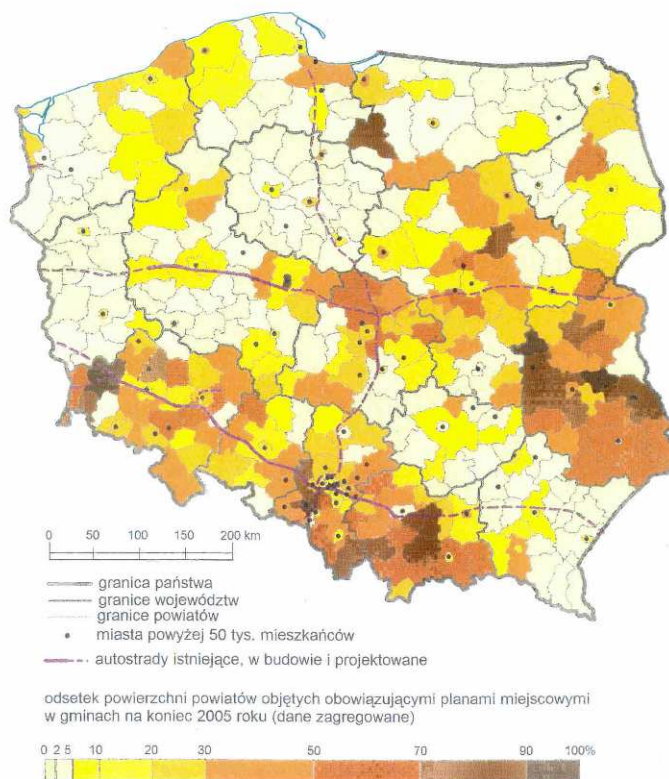
Plany miejscowe na koniec 2005 r. posiadało 2105 gmin, w których obowiązywało 29,6 tys. planów, w tym 3,4 tys., tj. 11,5 % opracowanych na podstawie ustawy z 2003 r. Na koniec 2005 r. 19,7 % powierzchni kraju pokrytych było planami miejscowymi. Największy odsetek powierzchni objętej obowiązującymi planami mają gminy miejskie – 30,4 %, miasta na prawach powiatu – 21,2 %, wiejskie 20,9 % i miejsko-wiejskie 16,5 %.

Powierzchnia kraju objęta obowiązującymi planami miejscowymi na koniec 2005 r.

Tabela nr 3

Wskaźnik, jednostka miary	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Inne gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
1	2	3	4	5	6
Powierzchnia kraju (tys. km <sup>2</sup> )	7,0	7,0	99,0	199,7	312,7
Powierzchnia objęta na podstawie obydwu ustaw z 1994 r. i 2003 r.					
ogółem (%)	21,2	30,4	16,5	20,9	19,7
w tym plany obowiązkowe (%)	5,2	6,9	4,7	7,8	6,8
Powierzchnia objęta na podstawie obydwu ustaw z 1994 r.					
ogółem (%)	16,0	21,5	13,3	14,8	14,5
w tym plany obowiązkowe (%)	4,5	5,2	4,1	5,9	5,3

1	2	3	4	5	6
Powierzchnia objęta mpzp na podstawie ustawy z 2003 r. ogółem (%)	5,2	8,9	3,3	6,1	5,2
w tym plany obowiązkowe (%)	0,7	1,7	0,5	1,9	1,4



Koszty sporządzenia planów miejscowych na podstawie ustawy z 2003 r. wynosiły ponad 154 mln zł, co daje średnio 2,3 tys. zł na 1 ha planu.

#### Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

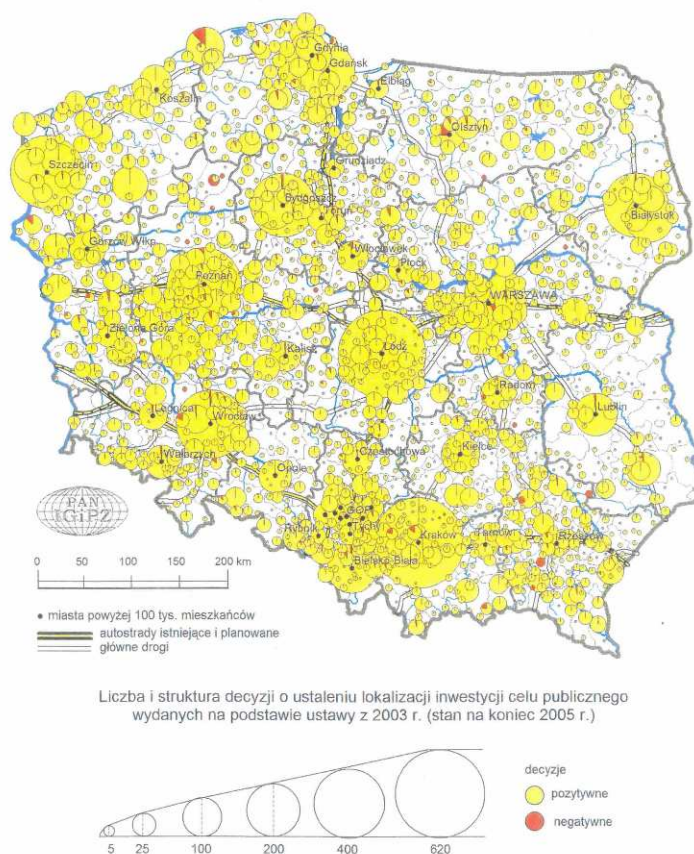
W 2005 r. złożonych zostało 32,9 tys.<sup>20</sup> wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z czego rozpatrzono 30,0 tys., tj. 91,4 %. Odsetek decyzji odmownych wynosił średnio w skali kraju 1,2 %, w tym w miastach na prawach powiatu 0,9 %, a w gminach wiejskich 1,5 %.

Liczba i struktura wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w 2005 roku

Tabela nr 4

Wskaźnik, jednostka miary	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Inne gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Liczba złożonych wniosków	8.057	4.690	8.749	11.364	32.860
Liczba podjętych decyzji	7.063	4.157	8.144	10.684	30.048
%	87,7	88,6	93,1	94,0	91,4
w tym decyzje odmowne	63	49	96	159	367
%	0,9	1,2	1,2	1,5	1,2

<sup>20</sup> Dane nie obejmują Warszawy



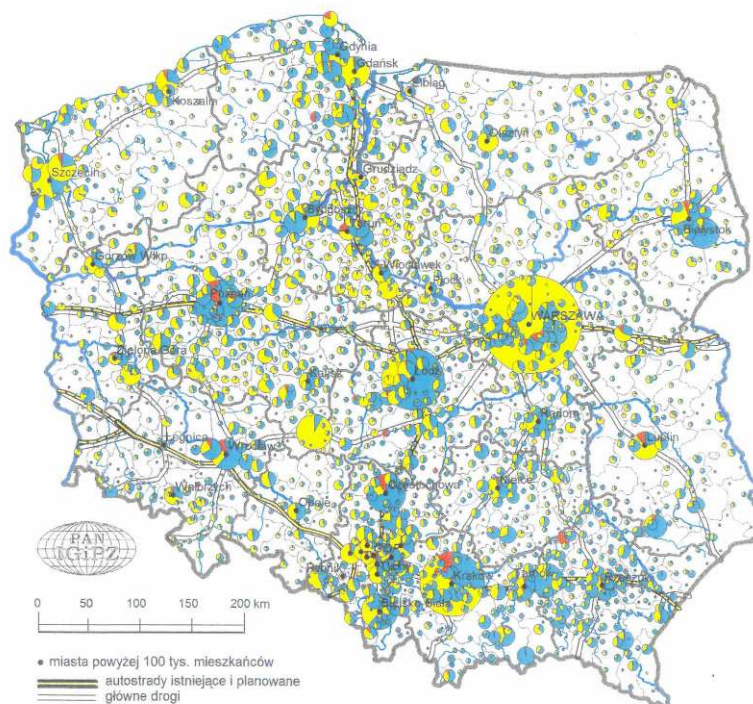
### Decyzje o warunkach zabudowy

W 2005 r. złożonych zostało 185,0 tys. wniosków o wydanie decyzji warunkach zabudowy, z czego rozpatrzono 167,8 tys., tj. 90,7 %. Odsetek decyzji odmownych wynosił średnio w skali kraju 2,8 %, w tym w miastach na prawach powiatu 5,5 %, a w gminach wiejskich 2,0 %.

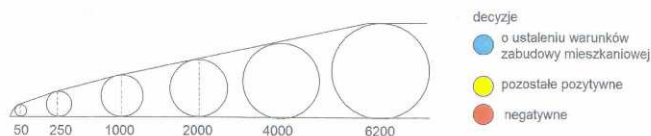
Liczba i struktura wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w 2005 roku

Tabela nr 5

Wskaźnik, jednostka miary	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Inne gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Liczba złożonych wniosków	40.667	21.298	48.495	74.551	185.011
Liczba podjętych decyzji	33.651	18.887	45.768	69.498	167.804
% złożonych wniosków	82,7	88,7	94,4	93,2	90,7
w tym dot. warunków zabudowy mieszkaniowej	12.857	9.307	23.796	38.895	84.855
%	38,2	49,3	52,0	56,0	50,6
w tym decyzje odmowne	1.836	564	918	1.421	4.739
%	5,5	3,0	2,0	2,0	2,8



Liczba i struktura decyzji o ustaleniu warunków zabudowy wydanych na podstawie ustawy z 2003 r. (stan na koniec 2005 r.)



## 6.4. Wykaz jednostek objętych kontrolą

1. Ministerstwo Budownictwa
2. Województwo Dolnośląskie
  - Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
  - Urząd Miasta i Gminy w Łądku Zdroju
  - Urząd Miasta w Oleśnicy
  - Urząd Miejski w Trzebnicy
  - Urząd Miejski Wrocławia
3. Województwo Kujawsko-Pomorskie
  - Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
  - Urząd Miasta Inowrocławia
  - Urząd Miasta Torunia
  - Urząd Miejski w Mogilnie
  - Urząd Miejski w Szubinie
4. Województwo Lubelskie
  - Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie
  - Urząd Gminy Konopnica
  - Urząd Miasta Biłgoraj
  - Urząd Miasta w Łukowie
  - Urząd Miasta Świdnik

## 5. Województwo Lubuskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
- Urząd Miejski w Międzyrzeczu
- Urząd Miejski w Nowej Soli
- Urząd Miejski w Słubicach
- Urząd Miejski w Świebodzinie

## 6. Województwo Łódzkie

- Urząd Marszałkowski w Łodzi
- Urząd Gminy w Andrespolu
- Urząd Gminy w Jeżowie
- Urząd Miasta - Gminy Stryków
- Urząd Miasta Skierniewice

## 7. Województwo Małopolskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
- Urząd Miejski w Brzesku
- Urząd Gminy i Miasta Dobczyce
- Urząd Miasta i Gminy Niepołomice
- Urząd Miasta Zakopane

## 8. Województwo Mazowieckie

- Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
- Urząd miasta stołecznego Warszawy
- Urząd Miasta i Gminy w Lipsku
- Urząd Gminy i Miasta w Przysusze
- Urząd Miasta Ostrołęki

## 9. Województwo Opolskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
- Urząd Miasta Opola
- Urząd Miejski w Głubczycach
- Urząd Miejski w Nysie
- Urząd Miejski w Oleśnie

## 10. Województwo Podkarpackie

- Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
- Urząd Gminy w Iwoniczu Zdroju
- Urząd Miasta w Jaśle
- Urząd Miasta Rzeszowa
- Urząd Miasta Tarnobrzeg

## 11. Województwo Podlaskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
- Urząd Gminy w Dziadkowicach
- Urząd Gminy w Rutkach
- Urząd Gminy Bielsk Podlaski
- Urząd Gminy Zambrów

## 12. Województwo Pomorskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
- Urząd Gminy w Kolbudach
- Urząd Gminy Sztutowo
- Urząd Gminy Żukowo
- Urząd Miasta Gdyni

## 13. Województwo Śląskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
- Urząd Gminy w Żarnowcu
- Urząd Miejski w Pszczynie
- Urząd Miejski w Cieszynie
- Urząd Miejski w Bielsku Białej

## 14. Województwo Świętokrzyskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego
- Urząd Gminy w Kijach
- Urząd Gminy w Miedzianej Górze
- Urząd Miasta i Gminy w Ozarowie
- Urząd Miejski w Jędrzejowie

## 15. Województwo Warmińsko-Mazurskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
- Urząd Gminy w Lidzbarku Warmińskim
- Urząd Miejski w Elblągu
- Urząd Miasta w Kętrzynie
- Urząd Miejski w Giżycku

## 16. Województwo Wielkopolskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego
- Urząd Gminy w Sierakowie
- Urząd Miejski w Kórniku
- Urząd Miasta i Gminy w Okonku
- Urząd Gminy i Miasta w Rychwale

## 17. Województwo Zachodniopomorskie

- Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
- Biuro Planowania Przestrzennego Miasta w Szczecinie
- Urząd Gminy w Kobylance
- Urząd Gminy w Stargardzie Szczecińskim
- Urząd Miasta Szczecin
- Urząd Miejski w Międzyzdrojach

## **6.5. Wykaz jednostek od których otrzymano informacje w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK**

1. Województwo Dolnośląskie
  - Urząd Gminy Kobierzyce
  - Urząd Miejski w Wałbrzychu
  - Urząd Miejski w Karpaczu
  - Urząd Miasta i Gminy we Wleniu
2. Województwo Kujawsko-Pomorskie
  - Urząd Gminy Baruchowo
  - Urząd Miasta Bydgoszczy
  - Urząd Miasta i Gminy Nakło n. Notecią
  - Urząd Miasta Włocławek
3. Województwo Lubelskie
  - Urząd Gminy Janowiec
  - Urząd Miasta Biała Podlaska
  - Urząd Miasta Kazimierz Dolny
  - Urząd Miasta Lublin
4. Województwo Lubuskie
  - Urząd Gminy w Górzycy
  - Urząd Miasta Zielona Góra
  - Urząd Miejski w Babimoście
  - Urząd Miejski w Zbąszynku
5. Województwo Łódzkie
  - Urząd Gminy Kleszczów
  - Urząd Miasta Łodzi
  - Urząd Miasta Kutno
  - Urząd Miejski w Sulejowie
6. Województwo Małopolskie
  - Urząd Gminy Szczucin
  - Urząd Miasta Nowego Sącza
  - Urząd Miasta Tarnowa
  - Urząd Miasta i Gminy Myślenice
7. Województwo Mazowieckie
  - Urząd Gminy Prażmów
  - Urząd Miasta Siedlce
  - Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna
  - Urząd Miejski w Nowym Dworze Mazowieckim
8. Województwo Opolskie
  - Urząd Gminy w Lubszy
  - Urząd Miejski w Kluczborku
  - Urząd Miejski w Paczkowie
  - Urząd Miasta i Gminy Praszka
9. Województwo Podkarpackie
  - Urząd Gminy Fredropol
  - Urząd Miasta Krosna
  - Urząd Miasta Stalowa Wola
  - Urząd Miejski Ustrzyki Dolne

10. Województwo Podlaskie

- Urząd Gminy Raczki
- Urząd Miejski w Augustowie
- Urząd Miejski w Drohiczynie
- Urząd Miejski w Łomży

11. Województwo Pomorskie

- Urząd Gminy Choczewo
- Urząd Miasta i Gminy Prabuty
- Urząd Miejski w Słupsku
- Urząd Miejski w Tczewie

12. Województwo Śląskie

- Urząd Gminy Krzyżanowice
- Urząd Miasta Częstochowy
- Urząd Miasta Racibórz
- Urząd Miasta i Gminy Krzepice

13. Województwo Świętokrzyskie

- Urząd Gminy Pacanów
- Urząd Miasta Kielce
- Urząd Miasta i Gminy Kazimierza Wielka
- Urząd Miejski w Starachowicach

14. Województwo Warmińsko-Mazurskie

- Urząd Miasta Iławy
- Urząd Miejski w Biskupcu
- Urząd Miejski w Pasłęku
- Urząd Miejski w Ostródzie

15. Województwo Wielkopolskie

- Urząd Gminy w Brudzewie
- Urząd Miejski w Jarocinie
- Urząd Miejski w Kaliszu
- Urząd Miejski Turek

16. Województwo Zachodniopomorskie

- Urząd Gminy w Mielnie
- Urząd Miasta Świnoujścia
- Urząd Miasta i Gminy Borne Sulinowo
- Urząd Miejski Koszalin

## **6.6. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność**

W okresie objętym kontrolą funkcję ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej pełnili:

- Pan Andrzej Aumiller Minister Budownictwa od dnia 3 listopada 2006 r. i nadal,
- Pan Antoni Jaszczak Minister Budownictwa od dnia 5 maja 2006 r. do dnia 3 listopada 2006 r.,
- Pan Jerzy Polaczek Minister Budownictwa i Transportu od dnia 31 października 2005 r. do dnia 5 maja 2005 r.,
- Pan Krzysztof Opawski Minister Infrastruktury od dnia 2 maja 2004 r. do dnia 31 października 2005 r.,
- Pan Marek Pol Minister Infrastruktury od dnia 19 października 2001 r. do dnia 2 maja 2004 r.

## **6.7. Bibliografia**

- „Planowanie przestrzenne – zarys systemu”, autor Zygmunt Niewiadomski Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2002
- „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy – omówienia – komentarze”, pod redakcją Grzegorza Buczka i Marii Tetery-Jankowskiej Urbanista Warszawa 2003
- „Vademecum gospodarki przestrzennej”, praca zbiorowa Instytut Rozwoju Miast Kraków 2005 r.

## **6.8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Budownictwa
8. Marszałkowie województw