



LWA.430.003.00.2015  
Nr ewid. 45/2016/P/15/104/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**WYDAWANIE DECYZJI OSTATECZNYCH  
O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU  
ORAZ POZWOLEŃ NA BUDOWĘ  
W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM**

DELEGATURA W WARSZAWIE

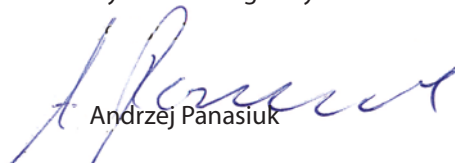
## MISJA

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

## WIZJA

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

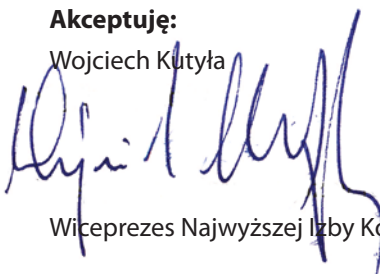
Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:



Andrzej Panasiuk

**Akceptuję:**

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 20. 06. 16r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	6
3. USTALENIA KONTROLI .....	7
3.1. Organizacyjno-kadrowe przygotowanie organów do wydawania decyzji o wziszt oraz o pozwoleniu na budowę.....	7
3.2. Postępowania o wydanie decyzji o wziszt i o pozwoleniu na budowę .....	10
3.3. Formalno-prawna poprawność decyzji o wziszt oraz o pozwoleniu na budowę .....	15
3.4. Nadzór nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji i załatwianie skarg z tego zakresu.....	24
4. UWAGI I WNIOSKI .....	26
5. INFORMACJE DODATKOWE .....	30
5.1. Przygotowanie i organizacja kontroli .....	30
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	30
6. ZAŁĄCZNIKI.....	32

### Temat i numer kontroli

Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim (P/15/104).

### Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola planowa, niekoordynowana, podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Kontrolą objęte zostały zagadnienia dotyczące wydawania ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>1</sup> i o pozwoleniu na budowę, z uwagi na ich społeczną i gospodarczą wagę. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rozstrzygają czy dane zamierzenie inwestycyjne jest możliwe do zrealizowania w konkretnym miejscu bez naruszenia istniejącego ładu przestrzennego i stanowią podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Istotą zaś decyzji o pozwoleniu na budowę jest zezwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych.

Wymienione decyzje, w szczególności decyzje o wzizt<sup>2</sup>, są więc ważnymi instrumentami planowania przestrzennego, a ich celem jest nie tylko przyznanie inwestorom prawa do budowy zamierzonej inwestycji ale i ochrona, istotnych z punktu widzenia dobra powszechnego wartości, takich jak ochrona środowiska, krajobrazu, dóbr kultury.

Decyzja o podjęciu kontroli była skutkiem zdiagnozowania ryzyka popełnienia wielu błędów przy wydawaniu przedmiotowych decyzji przez organy samorządu terytorialnego, jak też niskiej jakości stanowionego prawa objawiającej się m.in. w nadmiernej szczegółowości i niejasności regulacji normatywnych oraz ich niestabilności.

### Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena działalności organów administracji samorządowej (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów) w zakresie prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwoleń na budowę na terenie województwa mazowieckiego w latach 2013 – I połowa 2015.

### Cele częściowe kontroli

Cele częściowe kontroli to ocena:

- organizacyjno-kadrowego przygotowania organów samorządu terytorialnego do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i o pozwoleniu na budowę,
- prawidłowości postępowania poprzedzającego wydanie decyzji,
- formalno–prawnej poprawności, w tym terminowości wydawania decyzji,
- nadzoru nad prawidłowością wydawania decyzji oraz załatwiania skarg i wniosków z tego zakresu.

<sup>1</sup> Dalej także decyzje o wzizt.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej także decyzje o ustaleniu lokalizacji icp);
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (dalej także decyzje o wz).

### Zakres podmiotowy kontroli oraz jej organizacja

Czynności kontrolne prowadzone były w terminie 1 października 2015 r. – 29 stycznia 2016 r. przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie i objęły:

- sześć urzędów gmin/miast,
- sześć urzędów starostw powiatowych.

Wykaz kontrolowanych jednostek przedstawia załącznik nr 6.1. do niniejszej Informacji.

### Podstawa prawna, kryteria kontroli

W wymienionych wyżej jednostkach samorządu terytorialnego kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

---

<sup>3</sup> Dalej: ustawa o NIK – Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Odpowiednie przygotowanie organów administracji do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jak również decyzji o pozwoleniu na budowę ma istotne znaczenie zarówno dla inwestorów jak i dla obywateli. W szczególności dotyczy to rzetelności w prowadzeniu postępowań poprzedzających przygotowanie decyzji i terminowości ich wydawania.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że przy wydawaniu decyzji, o których mowa wyżej, występowały liczne nieprawidłowości, polegające w szczególności na długotrwałości postępowań kończących się wydaniem decyzji o wziszt oraz na błędach w obowiązujących procedurach.

Zasadniczą przyczyną niesprawności i długotrwałości postępowania, w ocenie NIK, jest brak (dla części obszarów skontrolowanych gmin) planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych pod inwestycje, co wymuszało uzyskanie decyzji o wziszt przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Możliwość zaskarżenia przez inwestora uzgodnień dokonanych w postępowaniach, jak też składania odwołań od wydanych decyzji, a także wniesienia skarg do sądu administracyjnego, skutkowało tym, że proces wydawania decyzji trwał nawet do kilku lat.

Na tę podstawową przyczynę powodującą długotrwałość postępowań nakładała się również nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu przewidzianych prawem czynności przez pracowników urzędów, w tym osób nadzorujących. W pięciu na sześć skontrolowanych urzędów gmin/miast decyzje o wziszt wydawano z naruszeniem terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Mimo długotrwałości postępowań strony z reguły nie były powiadamiane o przyczynach zwłoki w załatwianiu spraw i nowym terminie ich załatwiania.

Postępowania poprzedzające wydanie decyzji o wziszt, jak i o pozwoleniu na budowę, w tym także same decyzje, obarczone były istotnymi wadami, będącymi skutkiem nierzetelności pracowników urzędów i nieskuteczności sprawowanego nadzoru. Nieprawidłowości wystąpiły aż w 10 spośród 12 skontrolowanych jednostek. Polegały one w szczególności na: niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu, nieinformowaniu o podejmowanych przez organ działaniach, braku dokumentowania podejmowanych w toku postępowania czynności, a także akceptowaniu niekompletnych wniosków o wydanie decyzji o wziszt.

NIK zauważa, że w przypadku zaskarżenia przedmiotowych decyzji, istnieje ryzyko ich wzruszenia, tj. uchylenia bądź stwierdzenia nieważności przez organy wyższego stopnia.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23, dalej także Kpa.

### 3.1 Organizacyjno-kadrowe przygotowanie organów do wydawania decyzji o wziszt oraz o pozwoleniu na budowę

#### 3.1.1. Struktura Organizacyjna

W strukturze organizacyjnej poszczególnych urzędów (gmin/miast i powiatów), z opisanymi niżej wyjątkami, prawidłowo wyodrębniono komórki organizacyjne, którym przypisano realizację zadań z badanego zakresu, jak też uwzględniono odpowiednie obowiązki w zakresach czynności poszczególnych pracowników.

- *W regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta i Gminy Grójec nie przypisano żadnej komórce organizacyjnej realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sprawy te były prowadzone przez wydział, który zajmował się ustalaniem warunków zabudowy. Powodem tej nieprawidłowości było niedopatrzenie ze strony osób odpowiedzialnych za przygotowanie regulaminu.*
- *W Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno projekty decyzji o wziszt sporządzane były przez Naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury, posiadającego uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym oraz kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty, który również wydawał (podpisywał) decyzje z upoważnienia burmistrza. Mimo, iż ww Wydziale zatrudnione były dwie osoby, które posiadały określone prawem uprawnienia<sup>5</sup> do sporządzania projektów decyzji o wziszt, żadnej z nich nie powierzono tego zadania. Sytuacja, w której naczelnik wydziału zarówno przygotowuje projekty decyzji o wziszt jak też je podpisuje, stanowi – w ocenie NIK – nadmierną koncentrację uprawnień w ręku jednego urzędnika, tj. mechanizm sprzyjający powstawaniu niekorzystnych zjawisk, w tym przede wszystkim korupcji.*
- *W Starostwie Powiatowym w Piasecznie nie wpisano czynności związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę do zakresu czynności pracowników (mimo stosownych postanowień w regulaminie organizacyjnym tego Urzędu). Był to skutek wprowadzenia zmian do regulaminu, (wprowadzających obowiązek opracowania zakresów czynności dla pracowników) oraz zmiany na stanowisku naczelnika wydziału, który (do czasu kontroli NIK) ich nie opracował.*
- *W Urzędzie Miejskim w Koziencach do zakresu czynności pracownika, obsługującego sprawy dotyczące wydawania decyzji o wziszt wpisano opracowywanie projektów tych decyzji, mimo że nie posiadał on wymaganych przepisami prawa uprawnień, co spowodowane było niewłaściwym określeniem jego obowiązków.*

#### 3.1.2. Sporządzanie projektów decyzji o wziszt i decyzji o pozwoleniu na budowę

Sporządzenie projektu decyzji o wziszt może być powierzone tylko osobie, która posiada specjalne uprawnienia<sup>6</sup>. Ze skontrolowanych sześciu urzędów gmin/miast, pięć z nich nie w pełni było przygotowanych pod względem kadrowym do wydawania decyzji o wziszt, głównie ze względu na brak pracowników z wymaganymi uprawnieniami.

Jedynie w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno trzech pracowników, a w Urzędzie Miasta Otwocka jeden pracownik, posiadali wymagane przepisami uprawnienia. Brak odpowiednich uprawnień pracowników urzędów do sporządzania projektów decyzji o wziszt skutkowało zlecaniem ich opracowania podmiotom zewnętrznym. Inne zadania, w tym prowadzenie postępowań administracyjnych, realizowane były przez pracowników urzędów gmin/miast.

<sup>5</sup> Jedną przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej projektanta w specjalności architektonicznej, a drugą wpis do Okręgowej Izby Urbanistów.

<sup>6</sup> Tj. osobie, o której mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm., dalej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej (art. 50 ust. 1, 2 i 4 stawy).

W związku ze zlecaniem w pięciu urzędach<sup>7</sup> opracowania projektów decyzji o wzitt podmiotom zewnętrznym, przeprowadzaniem pozostałych czynności<sup>8</sup> zajmowała się niewielka liczba pracowników – 19 osób łącznie we wszystkich skontrolowanych urzędach (od jednej osoby w Urzędzie Gminy Wieliszew i Urzędzie Miasta i Gminy w Grójcu do pięciu osób w Urzędzie Miasta Otwocka i Urzędzie Miasta Płocka<sup>9</sup>).

Podmioty, którym zlecano opracowanie projektów decyzji o wzitt posiadały wymagane uprawnienia, a ich wybór nastąpił w drodze:

- zapytania ofertowego (Wieliszew, Otwock),
- z wolnej ręki (Kozienice),
- w przetargu nieograniczonym (Płock, Grójec).

Łączne koszty poniesione przez skontrolowane jednostki na opracowanie projektów decyzji o wzitt w badanym okresie wyniosły 516,0 tys. zł.

Obciążenie pracowników kontrolowanych urzędów gmin/miast liczbą spraw, bez sporządzania projektów decyzji (z wyłączeniem Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno) wynosiło od około 40 (Otwock) do około 136 (Wieliszew) spraw rocznie na osobę<sup>10</sup>.

W Urzędzie Miejskim w Kozienicach, w którym nie stwierdzono nieprawidłowości w wydawaniu decyzji o wzitt, w tym naruszenia obowiązujących terminów<sup>11</sup>, obciążenie pracowników wynosiło ok. 60 postępowań rocznie, tj. więcej niż w Urzędzie Miasta Otwocka (w którym w 21 postępowaniach na 30 zbadanych stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, a w 13 przypadkach przekroczenie terminów do wydania decyzji).

Decyzje o pozwoleniu na budowę opracowywane były wyłącznie przez pracowników kontrolowanych starostw. Obciążenie łącznie 61 pracowników zatrudnionych w tych urzędach (od czterech pracowników w Starostwie Kozienickim do 18 w Piaseczyńskim<sup>12</sup>) w wydziałach zajmujących się wydawaniem pozwoleń na budowę było zróżnicowane i wynosiło od 120 spraw (Starostwo Powiatowe w Piasecznie) do 226 (Starostwo Powiatowe w Płocku) rocznie na osobę<sup>13</sup>. Obciążenie pracowników Starostwa Powiatowego w Otwocku wynosiło około 140 spraw rocznie, tj. znacznie mniej niż pracowników Starostwa Powiatowego w Płocku (226), mimo to na 30 zbadanych w Starostwie Powiatowym w Otwocku postępowań w 20 z nich stwierdzono nieprawidłowości, a w Starostwie Powiatowym w Płocku w postępowaniach nieprawidłowości nie stwierdzono.

Zarówno w przypadku decyzji o wzitt jak i decyzji o pozwoleniu na budowę liczba prowadzonych przez jednego pracownika spraw nie miała więc zasadniczego wpływu na terminowość i poprawność prowadzonych postępowań.

W ocenie NIK istotny wpływ na ich rzetelność i terminowość miał właściwy nadzór kierownictwa urzędów nad realizacją kontrolowanych zadań.

<sup>7</sup> Urząd Miasta i Gminy Piaseczno zatrudniał trzy osoby z odpowiednimi kwalifikacjami i nie zlecał opracowania projektów decyzji.

<sup>8</sup> Związanych głównie z postępowaniem administracyjnym, tj. ustalaniem stron postępowania, korespondencją ze stronami, dokonywaniem uzgodnień itp.

<sup>9</sup> W Kozienicach dwie osoby i w Piasecznie cztery osoby.

<sup>10</sup> W Urzędzie w Płocku obciążenie to wynosiło około 54, a w Grójcu 84 sprawy rocznie na osobę.

<sup>11</sup> Określonych w art. 35 Kpa.

<sup>12</sup> W Starostwie: Legionowskim – 11, Otwockim – 11, Grójeckim – 9, Płockim – 8.

<sup>13</sup> W Starostwie: Legionowskim – 146, Otwockim – 140, Kozienickim – 110, Grójeckim – 180.



### 3.1.3. Prowadzenie działalności gospodarczej przez pracowników

W kontroli nie stwierdzono naruszenia przepisów art. 30 i 31 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>14</sup>, tj. przypadków wykonywania przez pracowników urzędów zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonywali w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Urzednicy, w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, składali stosowne oświadczenia, które były poddawane analizie przez upoważnione osoby.

W trzech skontrolowanych urzędach sprawy dotyczące składania przez pracowników oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym (Urząd Miasta Płocka) lub w regulaminach pracy (Urząd Gminy Wieliszew, Starostwo Powiatowe w Płocku).

W dokumentach tych przytoczono regulacje z art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych. Mimo iż, zgodnie z art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, w dziewięciu badanych jednostkach stosowano zasadę składania przez pracowników oświadczeń „w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej” (pracownicy składali więc oświadczenia, także o nieprowadzeniu działalności gospodarczej). W jednostkach tych<sup>15</sup>, zgodnie z przyjętą praktyką, oświadczenia w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej składane były przez pracowników, przy ich zatrudnieniu.

Tylko pojedyncze osoby, w badanych urzędach, prowadziły działalność gospodarczą (trzech pracowników urzędów gmin/miast i dwóch pracowników starostw powiatowych).

- *W Urzędzie Gminy Wieliszew i Urzędzie Miasta i Gminy Grójec działalność gospodarczą (w zakresie projektowania i nadzorów budowlanych) prowadzili kierownicy komórek organizacyjnych odpowiedzialni za postępowania o wydanie decyzji o wzięt. Prowadzona przez nich działalność gospodarcza, na terenie innych gmin, nie kolidowała z ich obowiązkami służbowymi, ponadto osoby te nie miały upoważnienia do podpisywania decyzji o wzięt (trzecia osoba, pracownik Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno działalność gospodarczą w zakresie projektowania, wykonawstwa i nadzorów budowlanych zawiesiła we wrześniu 2013 r.).*
- *W starostwach powiatowych działalność gospodarczą prowadziło dwóch pracowników (jeden w Starostwie Powiatowym w Otwocku – produkcja gier i zabawek, działalność ubezpieczeniowa), a drugi w Starostwie Powiatowym w Płocku (usługi regeneracyjne armatury pomiarowej, działalność zawieszona w styczniu 2013 r.). Działalność ta nie miała związku z wykonywanymi przez nich obowiązkami służbowymi.*

NIK nie stwierdziła w zbadanych przypadkach naruszenia przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1202, ze zm.

<sup>15</sup> Urząd Miasta Otwocka, Urząd Miasta Płocka, Urząd Miejski w Koźlenicach, Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, Starostwo Powiatowe w: Legionowie, w Otwocku, w Grójcu, w Piasecznie i w Płocku.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.

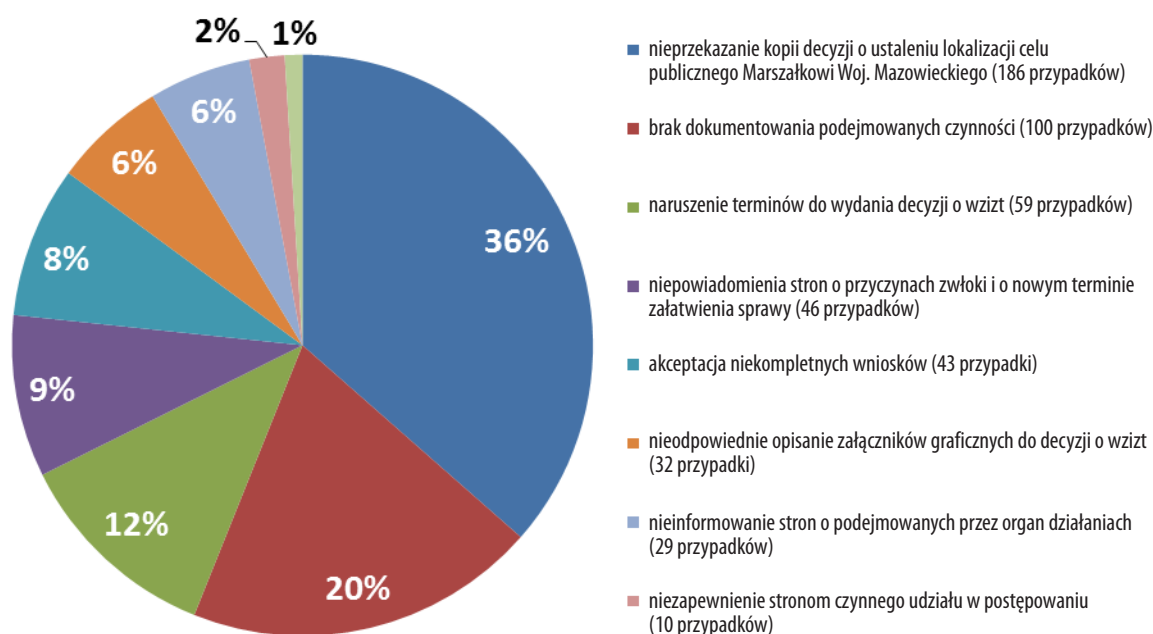
### 3.2 Postępowania o wydanie decyzji o wzizt i o pozwoleniu na budowę

Na 360 zbadanych postępowań<sup>17</sup> prowadzących do wydania decyzji o wzizt jak i o pozwoleniu na budowę<sup>18</sup> (w tym także w samych decyzjach) w 193 (53,6%) z nich stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości.

Nieprawidłowości te stwierdzono w 134 w postępowaniach o wydanie decyzji o wzizt (74,5% wszystkich zbadanych postępowań z tego zakresu) i w 59 (32,8%) postępowaniach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wykres nr 1

Stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniach o wydanie decyzji o wzizt (zidentyfikowane w 134 na 180 badanych postępowań)



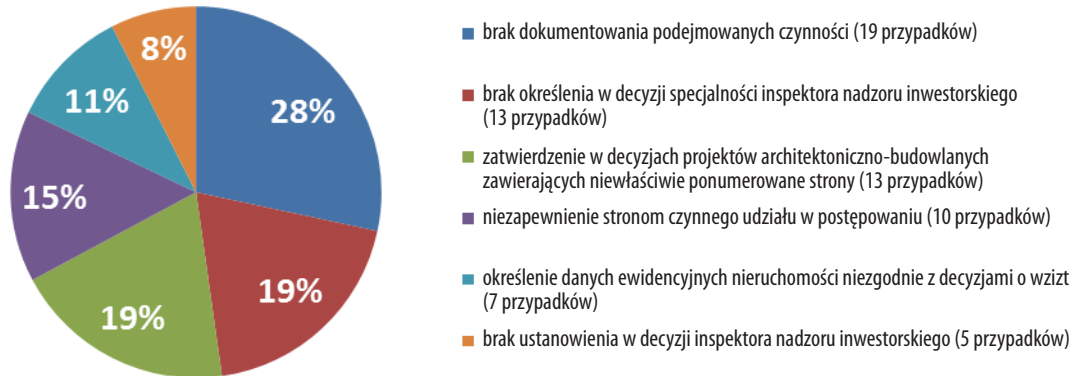
<sup>17</sup> 180 postępowań o wydanie decyzji o wzizt i 180 postępowań o wydanie pozwolenia na budowę.

<sup>18</sup> W badanym okresie wpłynęło do skontrolowanych sześciu urzędów gmin/miast łącznie 2367 wniosków o wydanie decyzji o wzizt, z czego 502 wnioski (21,2%) dotyczyły wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a 1865 wniosków (78,8%) wydania decyzji o warunkach zabudowy. Łącznie 170 wniosków (7,2% ogółu wniosków) pozostawiono bez rozpoznania. Wydano w urzędach 2393 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym 474 decyzje o ustaleniu inwestycji celu publicznego (z czego 43 negatywne) i 1919 decyzji o warunkach zabudowy (z czego 449 negatywnych).

Natomiast do sześciu urzędów starostw powiatowych wpłynęło łącznie 22 316 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę. Bez rozpoznania pozostawiono 1443 wnioski (6,5% ogółu wniosków). Wydano łącznie 21 649 decyzji o pozwoleniu na budowę, z czego 18 887 stanowiły decyzje pozytywne, 568 negatywne, a 2194 decyzje inne (np. o rozbiórce, nadbudowie). 33,9% wszystkich decyzji pozytywnych dotyczyło zabudowy mieszkaniowej (budownictwo jedno i wielorodzinne), 14,3% rurociągów i linii komunikacyjnych, 6,9% budynków gospodarczo-inwentarskich, 3,4% budynków użyteczności publicznej, 2% infrastruktury transportu.

Wykres nr 2

Stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniach o pozwoleniu na budowę  
(zidentyfikowane w 59 na 180 badanych postępowaniach)



### 3.2.1. Kompletność wniosków o wydanie decyzji o wzigt i o pozwoleniu na budowę

Na 180 zbadanych wniosków o wydanie decyzji o wzigt stwierdzono, że 43 z nich (23,8% analizowanych), było niekompletnych. Organ, zamiast wezwać wnioskodawców do ich uzupełnienia, na podstawie art. 64 § 2 Kpa nadał im bieg. Zgodnie z przywołanym przepisem, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Niekompletne wnioski rozpatrywano w urzędach Miasta Płocka (20 wniosków) i Gminy i Miasta Grójec (23 wnioski). Przedmiotowe wnioski nie zawierały:

- charakterystyki inwestycji obejmującej przedstawienie powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, w formie opisowej i graficznej (wszystkie),
- danych charakteryzujących wpływ inwestycji na środowisko lub granic terenu objętego wnioskiem na kopii mapy zasadniczej i granic obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać (wnioski złożone w Urzędzie Gminy i Miasta Grójec).

Wymienione elementy stanowią obligatoryjną część wniosku (określoną w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Przyczyną rozpatrzenia niekompletnych wniosków było błędne uznanie rozpatrujących je pracowników, że braki dotyczyły elementów nieistotnych dla danej sprawy.

Rozpatrzenie niekompletnych wniosków stwarzało ryzyko wydania niepoprawnej decyzji, a w konsekwencji ryzyko jej uchylecia w sytuacji zaskarżenia przez strony. W opinii NIK świadczy to o braku odpowiedniej wiedzy osób prowadzących postępowania oraz skutecznego nad nimi nadzoru.

Zbadanych 180 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę w 46 przypadkach wymagało uzupełnienia pod względem formalno-prawnym. Wnioskodawcy poprawnie zostali wezwani do ich uzupełnienia. W skontrolowanych urzędach starostw powiatowych nie stwierdzono przypadków rozpatrywania niekompletnych wniosków. Wszystkie zbadane wnioski zawierały wymagane w art. 33 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>19</sup> elementy.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290, dalej także ustawa Prawo budowlane lub p. b.

### 3.2.2. Podejmowanie prawem przewidzianych czynności w toku postępowań

W urzędach, zarówno gmin/miast jak i starostw powiatowych, stwierdzono liczne przypadki nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu czynności niezbędnych dla prawidłowego rozpatrzenia sprawy. Nieuzasadniona zwłoka występowała w szczególności przy wysyłaniu wezwań do wnioskodawców o wyeliminowanie braków formalnych w złożonych wnioskach jak i przy występowaniu o uzgodnienia do innych organów lub wyeliminowania nieprawidłowości w dokumentacji załączonej do wniosku o pozwolenie na budowę.

Nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu ww czynności była niezgodna z zasadą szybkości postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 12 Kpa. Od szybkości postępowania zależy niejednokrotnie realizacja określonego prawa strony, a jego przewlekłość zawyża koszty postępowania. Kpa nakłada na organy administracji obowiązek szybkiego i wnikliwego działania, nakazując przy tym posługiwanie się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy.

W skontrolowanych urzędach gmin/miast oraz powiatów 37 wezwań do uzupełnienia formalnych braków we wnioskach o wydanie decyzji (na 78 zbadanych), na podstawie art. 64 § 2 Kpa, zostało wysłanych po upływie ponad 14 dni od dnia ich wpływu do urzędu (osiem przypadków w urzędach gmin/miast i 29 w starostwach powiatowych)<sup>20</sup>.

- *W Urzędzie Miasta Otwocka w jednym przypadku wystąpiono o uzupełnienie wniosku<sup>21</sup> po 558 dniach od jego wpływu, a w Starostwie Piaseczyńskim, w czterech przypadkach, wystosowano wezwanie do uzupełnienia wniosku po upływie 40 dni.*

Średni czas, jaki upłynął od daty wpływu niekompletnego wniosku o wydanie decyzji do daty wysłania wezwania o jego uzupełnienie, wyniósł pięć dni dla wniosków o ustalenie lokalizacji icp (od dwóch do siedmiu dni) i 12,5 dnia dla wniosków o ustalenie warunków zabudowy (od jednego do 53 dni). Dla pozwoleń na budowę średni czas od daty wpływu wniosku do daty wysłania wezwania o jego uzupełnienie wyniósł 19 dni (od czterech do 49 dni)<sup>22</sup>.

W ocenie NIK stwierdzenie niekompletności wniosków nie jest czynnością nadmiernie skomplikowaną i powinno nastąpić niezwłocznie po ich wpływie do urzędu.

Na 180 zbadanych decyzji o wzit 140 z nich wymagało uzyskania uzgodnień/opinii innych organów. Średni czas, w jakim podmioty prowadzące postępowania występowały o nie, na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do innych organów, w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji icp wynosił 29 dni od daty wpływu wniosku (od trzech do 87 dni), a w przypadku decyzji o wz 52 dni (od czterech aż do 597 dni).

Na 180 zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę 12 z nich wymagało uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (na podstawie art. 39 Prawa budowlanego). O uzgodnienia te występowano średnio po upływie 26 dni (od sześciu do 36 dni) od daty wpływu wniosku o wydanie decyzji. W 71 postępowaniach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę wezwano inwestora, w drodze postanowienia wydanego na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego,

<sup>20</sup> W Urzędzie Miasta Otwocka siedem wezwań i w Urzędzie Gminy Wieliszew jedno wezwanie oraz w urzędach starostw: Legionowskiego (trzy wezwania), Otwockiego (cztery wezwania), Grójeckiego (dziesięć wezwań), Piaseczyńskiego (12 wezwań).

<sup>21</sup> Uzupełnieniu miały podlegać parametry danej inwestycji, wezwanie to zostało przez Urząd wysłane dopiero po rozpatrzeniu sprawy przez SKO.

<sup>22</sup> Najpóźniej wezwania te były wysłane w Starostwie Piaseczyńskim (stwierdzono przypadki wysłania wezwań po upływie 34, 47, 48 i 49 dni).

do usunięcia naruszeń (wad i braków materialnych w załączonej do wniosku o pozwolenie na budowę dokumentacji w zakresie określonym w art. 35 ust.1 Prawa budowlanego) średnio po upływie 26 dni od dnia wpływu wniosku o wydanie decyzji (od sześciu do 72 dni).

Przyczyną zwłoki w podejmowaniu wymaganych prawem czynności był przede wszystkim, wskazywany przez pracowników skontrolowanych urzędów, brak ustawowo określonych terminów do ich podjęcia oraz złożoność prowadzonych postępowań, w tym dokumentacji, która podlega analizie przed wydaniem decyzji. NIK zwraca więc uwagę, że załączana do wniosków o pozwolenie na budowę dokumentacja jest analizowana pod względem poprawności formalnej i kompletności<sup>23</sup>, a przepisy Kpa w art. 12 § 1 nakazują organom administracji publicznej działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Z dniem 28 czerwca 2015 r. w art. 33 ust. 6 ustawy Prawo budowlane wprowadzony został 14-dniowy termin do wysłania wezwania o uzupełnienie wniosku na podstawie art. 64 § 2 Kpa. W przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mimo jej nowelizacji w 2015 r.<sup>24</sup>, takiego terminu nie wprowadzono. Dla pozostałych czynności (np.: wystąpienie o uzgodnienia, o wyeliminowanie nieprawidłowości w dokumentacji architektoniczno-budowlanej) obowiązujące przepisy prawa nadal nie wyznaczają żadnych terminów.

### 3.2.3. Udział stron w postępowaniu

Prowadzące postępowania organy nie zawsze respektowały prawa stron do czynnego udziału w postępowaniach. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w pięciu urzędach<sup>25</sup>. W 20 przypadkach na 360 zbadanych, tj. w 5,5% (w 10 przypadkach w urzędach gmin/miast i w 10 w starostwach powiatowych) stwierdzono brak powiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji. Ponadto w 29 przypadkach (na 180 zbadanych, tj. 16%) nie powiadomiono stron postępowania o wystąpieniu do innych organów, w trybie art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu uzgodnienia planowanej inwestycji, co było niezgodne z art. 106 Kpa (dotyczyło to wyłącznie Urzędu Miasta i Gminy w Grójcu oraz Urzędu Miasta Otwocka).

Prowadzący postępowanie organ, na podstawie art. 61 § 4 Kpa ma obowiązek poinformować wszystkie strony postępowania o jego wszczęciu. Brak takiego powiadomienia stanowi przesłankę do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 Kpa, a w konsekwencji także do uchylenia decyzji.

Zgodnie z treścią art. 106 § 2 Kpa organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska zawiadamia o tym stronę, a stosownie do art. 10 Kpa organ ma obowiązek zapewnić stronie czynny udział w każdym stadium postępowania. Naruszenie przepisów Kpa dotyczących praw strony w postępowaniu administracyjnym, w tym prawa do czynnego udziału w każdym stadium tego postępowania, może stanowić przesłankę wzruszenia decyzji administracyjnej.

<sup>23</sup> W obecnym stanie prawnym powinności związane z merytoryczną oceną zgodności projektu budowlanego z wymogami przepisów techniczno-budowlanych spoczywają wyłącznie na projektancie, który ma obowiązek zapewnić sprawdzenie takiego projektu pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

<sup>24</sup> Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777).

<sup>25</sup> W Urzędach: Miasta i Gminy Piaseczno, Miasta Otwocka, Gminy i Miasta Grójec oraz w starostwach Otwockim i Koziennickim.

W ocenie NIK skutkiem wystąpienia (przez organ prowadzący postępowanie), o uzgodnienia (opinię) jest wydłużenie postępowania administracyjnego i może mieć ono zasadniczy wpływ na jego wynik, o czym inwestor powinien być poinformowany. Stanowi ponadto realizację obowiązku wynikającego z art. 106 Kpa.

- *W postępowaniu o wydanie decyzji o wzięciu pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno, w pięciu na 10 skontrolowanych przypadków ustalenia lokalizacji icp, nie poinformowali stron postępowania o jego wszczęciu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, co było niezgodne z art 53 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyczyną tej nieprawidłowości było nieuzasadnione przyjęcie przez prowadzących postępowanie, że „specyfika inwestycji i terenu, na którym jest realizowana, nie wymaga dodatkowej formy zawiadomienia”. NIK zwraca uwagę, że przewidziana prawem forma powiadamiania stron postępowania o ustaleniu lokalizacji icp o jego wszczęciu nie jest „dodatkową” formą, której zastosowanie uzależnione jest od uznania organu prowadzącego postępowanie. Informowanie stron „w sposób zwyczajowo przyjęty” jest, zgodnie z przywołanym art 53 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązkiem prowadzącego postępowanie organu. Brak realizacji tego obowiązku świadczy o braku odpowiedniej wiedzy pracowników prowadzących postępowania.*
- *Nie poinformowano wszystkich stron postępowania (właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości) o jego wszczęciu w Starostwie Powiatowym w Otwocku w sześciu przypadkach i w Starostwie Powiatowym w Koźienicach w czterech przypadkach. Było to niezgodne nie tylko z art. 61 § 4 Kpa ale i z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Przyczyną nieprawidłowości było dążenie pracowników do dotrzymania terminu wynikającego z art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego (tj. terminu 65 dni)<sup>26</sup>, jak też niedołożenie należytej staranności przy ustalaniu stron postępowania<sup>27</sup>.*
- *Na 29 postępowań, poprzedzających wydanie decyzji o wzięciu, w których nie powiadomiono stron o wystąpieniu o uzgodnienia do innych organów (w trybie art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) dziewięć postępowań przeprowadzono w Urzędzie Miasta Otwocka, a 20 w Urzędzie Gminy i Miasta Grójec. Prowadzący postępowania urzędnicy błędnie przyjęli, iż strony uzyskiwały odpowiednie informacje od organów, do których wystąpiono o uzgodnienia.*

### 3.2.4. Dokumentowanie istotnych czynności w postępowaniach

Pracownicy pięciu skontrolowanych jednostek nierzetelnie prowadzili część postępowań w sprawie wydania decyzji o wzięciu i o pozwoleniu na budowę. Nierzetelność ta polegała przede wszystkim na braku dokumentowania czynności podejmowanych przez organ w toku postępowania. Na 360 zbadanych postępowań braki w dokumentowaniu stwierdzono w 119 z nich (tj. 33%).

Brak dokumentowania przeprowadzanych w toku postępowań czynności naruszał zasadę wyrażoną w art. 14 § 1 Kpa, która stanowi, iż sprawy należy załatwiać w formie pisemnej (lub w formie dokumentu elektronicznego). Wynikający z tego przepisów obowiązek załatwiania sprawy w formie pisemnej odnosi się nie tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, ale również do wszystkich istotnych czynności w toku załatwiania sprawy. Czynności te, nawet dokonane ustnie, muszą być utrwalone w postaci pisemnej. Sprawy mogą być też załatwiane w formie ustnej, gdy interes strony za tym przemawia, a przepis prawny się temu nie sprzeciwia, ale też i wtedy fakt ustnego załatwienia sprawy powinien być uwidoczniiony w aktach sprawy w formie protokołu lub w formie adnotacji, o której mowa w art. 72 Kpa.

- *W czterech urzędach gmin/miast ustalono, iż w 100 postępowaniach o wydanie decyzji o wzięciu (na 180 badanych, tj. w 55,5%) nie udokumentowano:*
  - weryfikacji wniosków o wydanie decyzji o wzięciu pod względem ich poprawności i kompletności, co miało miejsce w 90 zbadanych postępowaniach (30 w Urzędzie Gminy Wieliszew, 30 w Urzędzie Miasta i Gminy Grójec i 30 w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno),
  - analizy warunków i zasad gospodarowania terenem oraz jego zabudowy jak i analizy stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym zaplanowana była inwestycja (10 postępowań w Urzędzie Miasta Otwocka).

<sup>26</sup> Starostwo Powiatowe w Otwocku.

<sup>27</sup> Starostwo Powiatowe w Koźienicach.

- W przypadku pozwoleń na budowę w Starostwie Powiatowym w Koziencach w 19 postępowaniach nie udokumentowano faktu ustnego powiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego, ponieważ przyjęto (w czterech sprawach błędnie), że wystarczy ustne powiadomienie inwestorów (jedyne strony tego postępowania).

Powyższe nieprawidłowości uzasadniano m.in. tym, że przepisy Kpa mają charakter ogólny, a żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakłada obowiązku dokumentowania takich czynności. W opinii NIK, konieczność pisemnego potwierdzenia czynności przez osobę, która je przeprowadzała, wynika wprost z art. 14 § 1 i art. 72 Kpa, a ponadto jest wyrazem rzetelności prowadzonego postępowania.

### 3.2.5. Bezzasadne wydłużanie postępowań

W skontrolowanych urzędach miały miejsce 72 przypadki zawieszenia postępowania. W pięciu na 30 poddanych szczegółowej analizie przypadków zawieszenia postępowania (16,6%) stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości i uchybienia. Skutkowały one bezpodstawnym wydłużeniem postępowania administracyjnego w przypadku jego zawieszenia i brakiem kontynuacji, pomimo ustania przyczyn, które stanowiły podstawę zawieszenia.

Nieprawidłowości w procedurze zawieszania postępowań stwierdzono w Urzędzie Gminy i Miasta Grójec, Urzędzie Gminy Wieliszew i Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno.

- *Burmistrz Grójca, pomimo upływu terminu podanego w trzech postanowieniach o zawieszeniu postępowania w sprawie warunków zabudowy, wydanych na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>28</sup>, nie podjął z urzędu postępowań. Powodem powyższego była przyjęta w urzędzie praktyka, zgodnie z którą zawieszane postępowania były podejmowane na wnioski inwestorów, a takich wniosków inwestorzy nie złożyli. Stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, gdy w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu lub w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany. Wniosek strony nie był zatem potrzebny.*
- *Wójt Gminy Wieliszew nie podjął zawieszonych postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy, mimo ustania przyczyny jego zawieszenia, również ze względu na brak wniosku strony.*
- *Burmistrz Piaseczna bezzasadnie zawiesił postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy na trzy miesiące, zamiast wezwać stronę na podstawie art. 64 § 2 Kpa do uzupełnienia wniosku, pod rygorem pozostawienia go bez rozpatrzenia.*

Niepodejmowanie zawieszonych postępowań lub bezzasadne ich zawieszanie było sprzeczne z zasadą szybkości załatwiania spraw, określoną w art. 12 Kpa.

### 3.3 Formalno-prawna poprawność decyzji o wzizt oraz o pozwoleniu na budowę

W toku kontroli zbadanych zostało 360 decyzji ostatecznych, w tym: 180 o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (60 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, 90 o ustaleniu warunków zabudowy i 30 o odmowie ustalenia warunków zabudowy), a także 180 decyzji o pozwoleniu na budowę (150 o udzieleniu pozwolenia na budowę i 30 o odmowie udzielenia takiego pozwolenia).

<sup>28</sup> Z powodu podjęcia przez gminę prac nad uchwaleniem planu miejscowego.

### 3.3.1. Zgodność zbadanych decyzji z prawem

Wszystkie zbadane decyzje o wzięciu i o pozwoleniu na budowę podpisane zostały przez uprawnione osoby. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zawierały elementy, o których mowa w art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzje o warunkach zabudowy wydawano po spełnieniu warunków określonych w art. 61 ust. 1 ww ustawy, a w przypadku braku ich spełnienia, wydawane były decyzje odmowne.

Decyzje o udzieleniu pozwolenia na budowę wydawano dla zamierzeń inwestycyjnych, zgodnych z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub w sytuacji jego braku – z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dla zamierzeń niezgodnych z ustaleniami wspomnianego planu (lub decyzji o wzięciu) wydawano decyzje o odmowie wydania pozwolenia na budowę. Zbadane decyzje o pozwoleniu na budowę zgodne były z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>29</sup>. Zbadane w kontroli projekty architektoniczno-budowlane, zatwierdzone w decyzjach o pozwoleniu na budowę generalnie spełniały wymogi formalne określone w art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego oraz w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>30</sup> (za wyjątkiem niżej opisanych przypadków).

Spośród 360 zbadanych decyzji ostatecznych, w 70 z nich (19,4%) stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości (w 32 decyzjach o wzięciu, tj. w 17,8% zbadanych decyzji o wzięciu i w 38 decyzjach o pozwoleniu na budowę, tj. w 21,1% zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę).

Stwierdzone w decyzjach nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- *Niewłaściwego oznakowania załączników graficznych, stanowiących integralną część 32 decyzji o wzięciu, co było niezgodne z art. 107 Kpa. Stosownie do art. 107 Kpa decyzja administracyjna winna zawierać podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Załącznik graficzny do decyzji, który stanowi jej integralną część, powinien odpowiadać takim samym wymogom jak decyzja. 30 decyzji o wzięciu wydanych przez Wójta Gminy Wieliszew oraz dwie wydane przez Prezydenta Miasta Otwocka zawierały załączniki graficzne, które nie zostały opatrzone podpisem, imieniem i nazwiskiem oraz stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do ich wydania.*

*Zdaniem Wójta Gminy Wieliszew wydane decyzje były prawidłowe, a brak ww elementów na załączniku graficznym nie był powodem kwestionowania decyzji przez organy wyższej instancji. NIK nie podziela tego stanowiska, zauważając, że w orzecznictwie sądów administracyjnych brak na załączniku graficznym do decyzji podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji stanowi naruszenie prawa. Do oceny sądu administracyjnego należy zaś ustalenie, czy w konkretnej sprawie uznać je należy za rażące, co skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji na podstawie art. 156 Kpa. Realizując zatem obowiązki związane z wydawaniem decyzji o wzięciu dochować trzeba należytej staranności w celu uniknięcia ww zarzutów i ewentualnego wzruszenia decyzji.*

- *Nieustanowienia, w pięciu decyzjach o pozwoleniu na budowę, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz nieokreślenia jego specjalności w 13 decyzjach, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego<sup>31</sup>.*

*Starosta Otwocki w trzech, a Starosta Piaseczyński w dwóch decyzjach nie ustalili inspektora nadzoru inwestorskiego oraz odpowiednio w ośmiu i pięciu decyzjach – ustanawiając obowiązek powołania inspektora nie określili jego specjalności. Powyższe nieprawidłowości wynikły z „niedopatrzeń” osób opracowujących projekty decyzji.*

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 23, poz. 135, ze zm., rozporządzenie zostało uchylone z dniem 18 marca 2016 r.

<sup>30</sup> Dz. U. poz. 462, ze zm.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 138 poz. 1554.



*W ocenie NIK brak realizacji przywołanego obowiązku prowadzić może do prac budowlanych bez nadzoru, a brak określenia specjalności – do prac pod niewłaściwym nadzorem, czego skutkiem może być niewłaściwie (np. niezgodnie z dokumentacją) prowadzony proces budowlany.*

- *Zatwierdzenia, w 13 decyzjach o pozwoleniu na budowę, projektów architektoniczno-budowlanych zawierających strony niewłaściwie ponumerowane lub nieponumerowane, co było niezgodne z § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.*

*W ośmiu projektach zatwierdzonych przez Starostę Otwockiego, trzech zatwierdzonych przez Starostę Piaseczyńskiego i dwóch przez Starostę Legionowskiego stwierdzono brak właściwej (jednolitej i ciągłej) numeracji stron. Powyższe nieprawidłowości były skutkiem przeoczenia pracowników weryfikujących te projekty. NIK zwraca uwagę, że prawidłowe ponumerowanie stron projektów architektoniczno-budowlanych jest wymogiem prawnym, który ma na celu zapewnić realizację inwestycji zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, m.in. poprzez uniemożliwienie swobodnej wymiany poszczególnych stron projektu. Zdaniem NIK przedmiotowa nieprawidłowość to skutek niedołożenia należytej staranności przy weryfikacji tych projektów jak też niedostatecznej znajomości przez urzędników obowiązujących przepisów.*

- *Określenia, w siedmiu decyzjach o pozwoleniu na budowę, danych ewidencyjnych nieruchomości, na których planowano inwestycje, niezgodnie z decyzjami o wzięt. Siedem decyzji wydanych przez Starostę Otwockiego zawierało dane rozbieżne z danymi zawartymi w decyzjach o wzięt. Rozbieżności te dotyczyły numerów ewidencyjnych działek (trzy decyzje) oraz położenia działek, na których planowane były inwestycje (cztery decyzje). Nierzetelność danych ewidencyjnych, spowodowana błędami i przeoczeniami pracowników przygotowujących ich projekty, może stanowić podstawę do wzruszenia takich decyzji przez organy wyższego stopnia.*

Ponadto uwagi NIK w zakresie poprawności formalnej dotyczyły siedmiu decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych przez Starostę Piaseczyńskiego, które nie zawierały uzasadnienia prawnego i faktycznego, pomimo że w postępowaniu występowały inne niż inwestor strony. Decyzje te były zgodne ze złożonymi wnioskami, a w trakcie postępowania nie wpłynęły żadne uwagi i zastrzeżenia, co było powodem zastosowania art. 107 Kpa, który stanowi, że można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony. Zdaniem NIK<sup>32</sup> przesłanką zastosowania art. 107 § 4 Kpa jest między innymi okoliczność, iż strona postępowania jest jedna, a gdy jest ich kilka, to mają wspólne i niesprzeczne interesy. W przypadku inwestycji budowlanej nie sposób jest stwierdzić, iż właściciel nieruchomości sąsiedniej ma wspólny i niesprzeczny interes z inwestorem, nawet jeśli nie podnosi zarzutów dotyczących planowanej inwestycji<sup>33</sup>.

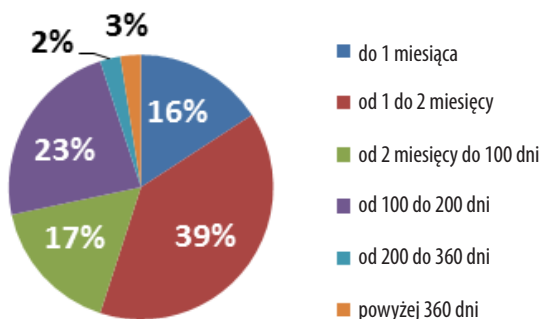
### 3.3.2. Terminowość wydawania decyzji o wzięt i o pozwoleniu na budowę

W przypadku decyzji o wzięt stwierdzono, że 59 z nich na 180 zbadanych (32,7%) wydanych zostało po upływie dwóch miesięcy, tj. z naruszeniem terminów określonych w art. 35 Kpa, z czego 54 (30%) stanowiły decyzje o wzięt, a pięć (2,8%) decyzje o ustaleniu lokalizacji icp. W przypadku decyzji o pozwolenie na budowę tylko pięć (na 180 zbadanych, tj. 2,8%) wydanych zostało z niewielkim (2-3 dniowym) przekroczeniem dwumiesięcznego terminu.

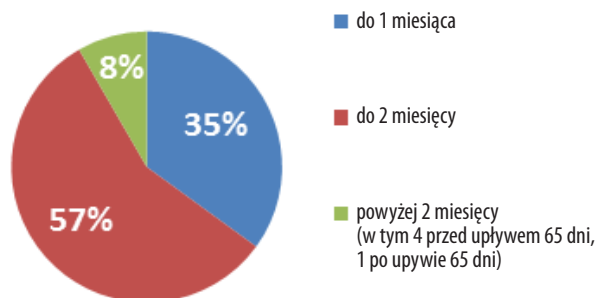
<sup>32</sup> Patrz również komentarz do Kpa: B. Adamiak, J. Borkowski, C. H. Beck Warszawa 2008.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Olsztynie IISA/OI 962/10 z 11 stycznia 2011 r.

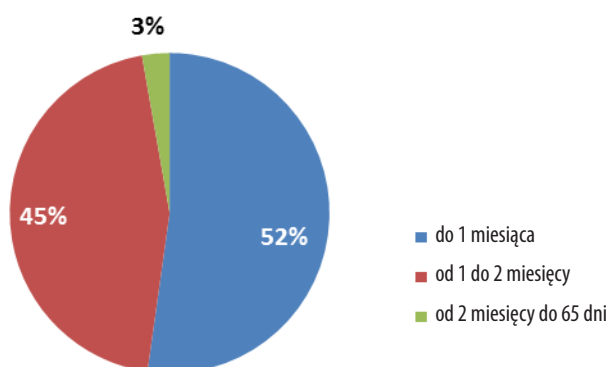
Wykres nr 3  
Terminowość wydawania decyzji o wz na próbie 120 decyzji (po odjęciu, zgodnie z § 5 art 35 Kpa okresów, których nie wlicza się do czasu trwania postępowania)



Wykres nr 4  
Terminowość wydawania decyzji o icp na próbie 60 decyzji (po odjęciu, zgodnie z § 5 art 35 Kpa okresów, których nie wlicza się do czasu trwania postępowania)



Wykres nr 5  
Terminowość wydawania pozwoleń na budowę na próbie 180 decyzji (po odjęciu, zgodnie z § 5 art. 35 Kpa okresów, których nie wlicza się do czasu trwania postępowania)



Zgodnie z przywołanym art. 35 § 1, 2 i 3 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, przy czym niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

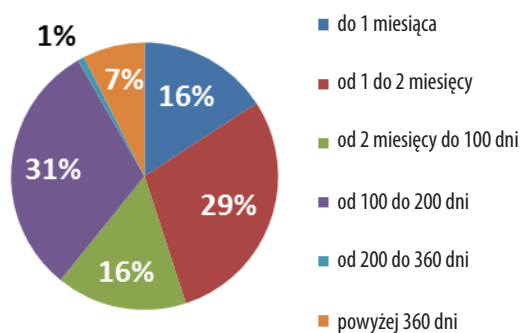
W kontrolowanych urzędach w terminie do jednego miesiąca wydano zaledwie 21 decyzji o ustaleniu lokalizacji icp (na 60 zbadanych, tj. 35%), 19 decyzji o warunkach zabudowy (na 120 zbadanych, tj. 15,8%) i 94 (na 180 zbadanych, tj. 52,2%) decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na 54 decyzje o wz wydane po upływie dwóch miesięcy, 20 z nich wydał Wójt Gminy Wieliszew, 13 Prezydent Miasta Otwocka i po siedem decyzji: Prezydent Miasta Płocka, Burmistrz Piaseczna i Burmistrz Grójca. 34 decyzje z ww 54 wydanych zostało po upływie ponad 100 dni od daty złożenia wniosku (po odliczeniu okresów niewliczanych do postępowania). Faktyczny czas trwania niektórych postępowań<sup>34</sup> trwał ponad rok i wyniósł, w przypadku decyzji o warunkach zabudowy

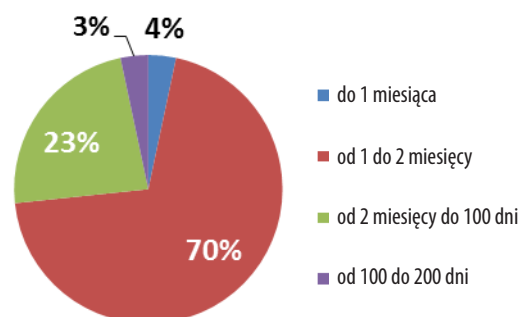
<sup>34</sup> Bez uwzględniania okresów niewliczanych do czasu trwania postępowania.

np. w Urzędzie Miasta Otwocka – 884 dni, Urzędzie Miasta Płocka – 756 dni i Urzędzie Miasta i Gminy Grójec – 433 dni. Najdłuższe postępowanie (ze zbadanych) o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego trwało w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno – 151 dni<sup>35</sup>.

Wykres nr 6  
Faktyczny czas trwania postępowań  
o wydanie decyzji o wz na próbie 120 decyzji



Wykres nr 7  
Faktyczny czas trwania postępowań  
o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji icp  
na próbie 60 decyzji



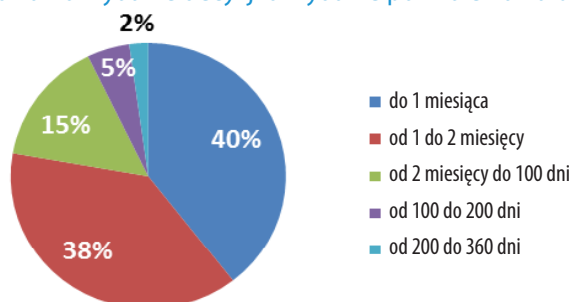
Powodem niedotrzymywania terminów do wydania decyzji o wz była nie tylko złożoność samego postępowania, w tym konieczność występowania o liczne opinie i wymagane przepisami uzgodnienia, ale też nieuzasadniona zwłoka pracowników kontrolowanych urzędów w podejmowaniu poszczególnych czynności w ramach obowiązujących procedur wyznaczonych przepisami postępowania administracyjnego, jak i przepisami prawa materialnego, tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jedynie w Urzędzie Miejskim w Koźlenicach decyzje o wzit wydawane były terminowo.

Z pięciu decyzji o ustaleniu lokalizacji icp, wydanych po upływie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, cztery wydano przed upływem terminu określonego w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. 65 dni, jedną po upływie tego terminu. Pięć decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych zostało po upływie dwóch miesięcy, ale przed upływem terminu określonego w art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego, tj. 65 dni.

Najdłuższy faktyczny czas trwania niektórych postępowań<sup>36</sup> o wydanie pozwolenia na budowę wyniósł w Starostwie Legionowskim 207 dni, w Starostwie Otwockim 279 dni, w Starostwie Grójeckim – 253 dni.

Wykres nr 8  
Faktyczny czas trwania postępowań o wydanie decyzji o wydanie pozwolenia na budowę na próbie 180 decyzji



<sup>35</sup> Jw.

<sup>36</sup> Jw.

W art. 51 ust. 2 ww ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego ustanowiony został termin uprawniający organ wyższego stopnia do nałożenia (w drodze postanowienia) kary pieniężnej na organ niższego stopnia, w przypadku niewydania przez ten organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji icp lub pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie.

W badanym okresie, Wojewoda Mazowiecki wymierzył:

- *Burmistrzowi Piaseczna dwie kary pieniężne w łącznej wysokości 15 tys. zł, za niewydanie dwóch decyzji o ustaleniu lokalizacji icp przed upływem 65 dniowego terminu. Kary te dotyczyły postępowań zakończonych w 2011 r.*
- *Staroście Otwockiemu 12 kar pieniężnych na łączną kwotę 77 tys. zł, za niewydanie pozwolenia na budowę przed upływem 65 dni od dnia złożenia wniosku (sprawy z 2013 r.). Starosta złożył zażalenie na 11 postanowień i do czasu kontroli NIK postępowanie w tych sprawach nie zostało zakończone. W przypadku jednego postanowienia określającego karę na 4 tys. zł Starosta Otwocki nie złożył zażalenia, jak też nie uiścił kary, co spowodowało konieczność zapłaty odsetek<sup>37</sup>.*

### 3.3.3. Łączny czas trwania postępowań o wydanie decyzji o wzięciu i o pozwoleniu na budowę

Dla 60 pozwoleń na budowę (po 10 zbadanych w każdym starostwie powiatowym), poprzedzonych wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zbadany został łączny czas ich trwania liczony od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji o wzięciu. Faktyczny czas tych postępowań (bez odejmowania okresów, których zgodnie z art. 35 § 5 Kpa nie wlicza się do czasu ich trwania) wyniósł w 38 przypadkach (na 60 zbadanych, tj. 63,3%) powyżej 100 dni, a w 10 przypadkach powyżej 200 dni (16,6%)<sup>38</sup>. Postępowania te trwały od 36 do 318 dni. Pokreślić należy, że objęte tym badaniem sprawy nie należały do szczególnie skomplikowanych, nie wystąpiły w tych przypadkach skargi na decyzje o wzięciu jak i konieczność występowania o różnego rodzaju opinie i uzgodnienia.

W przypadkach, w których opinie i uzgodnienia wydawane są np. w formie zaskarżalnych postanowień, ostateczne decyzje o wzięciu jak i o pozwoleniu na budowę mogą być podjęte po zakończeniu postępowań dotyczących tychże opinii i uzgodnień, co nie tylko komplikuje ale i znacznie wydłuża czas postępowania administracyjnego.

### 3.3.4. Informowanie stron o terminach załatwienia sprawy

Na stwierdzonych 59 przypadków wydania decyzji o wzięciu z naruszeniem terminów do ich wydania (określonych w art. 35 Kpa), w 46 przypadkach nie zostały wysłane stronom zawiadomienia w trybie art. 36 Kpa.

Mimo długotrwałości postępowań organy nie zawiadamiały stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie rozpatrzenia sprawy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 36 Kpa oraz niezgodnie z określoną w art. 10 Kpa zasadą zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Powyższe nieprawidłowości stwierdzono w Urzędzie Gminy Wieliszew w 20 postępowaniach, w Urzędzie Miasta Otwocka w 13 postępowaniach, Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno w siedmiu postępowaniach i w Urzędzie Miasta Płocka w sześciu postępowaniach. Nie zawiadamiano stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie rozpatrzenia sprawy, ponieważ:

<sup>37</sup> 476 zł plus koszty upomnienia 11,60 zł.

<sup>38</sup> Najdłuższe ze zbadanych postępowań w Piasecznie trwało 284 dni, najkrótsze 63, w Płocku odpowiednio 180 i 41 dni, w Grójcu 318 i 72 dni, w Koźniewicach 258 i 36 dni, w Otwocku 223 i 68 dni i w Legionowie 221 i 62 dni.

- o odległych terminach załatwienia sprawy strony były informowane ustnie przy składaniu wniosku o wydanie decyzji (Wieliszew),
- informacje o powyższym znajdowały się w prowadzonej ze stronami innej korespondencji (Otwock),
- przedłużanie terminów budziło frustrację i zdenerwowanie inwestorów (Płock),
- było duże obciążenie pracowników liczbą załatwianych spraw (Piaseczno).

Wskazane przyczyny świadczą o nieznamomości przepisów dotyczących postępowania administracyjnego.

### 3.3.5. Doręczanie decyzji stronom

Zgodnie z art. 39 i 42 Kpa powiadamiano strony o decyzjach kończących postępowanie.

Decyzje o wzięciu i decyzje o pozwoleniu na budowę prawidłowo, stosownie do art. 109 § 1 Kpa, doręczano stronom postępowania za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Decyzje o ustaleniu lokalizacji icp, w przypadku inwestorów, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których planowana była inwestycja doręczano za zwrotnym potwierdzeniem odbioru i dodatkowo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, tj. zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tylko w przypadku Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno stwierdzono w pięciu postępowaniach o ustalenie lokalizacji icp brak powiadomienia stron o decyzji kończącej postępowanie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Powodem nieprawidłowości było błędne przyjęcie przez urzędnika prowadzącego postępowanie, że charakter inwestycji nie wymaga takiego ogłoszenia.

### 3.3.6. Zaskarżanie decyzji o wzięciu do SKO i o pozwoleniu na budowę do wojewody

W objętym kontrolą okresie na 2393 decyzje o wzięciu, wydane przez skontrolowanych wójtów/burmistrzów/prezydentów, zaskarżone zostały do Samorządowego Kolegium Odwoławczego 72 decyzje, tj. 3% wszystkich wydanych decyzji, z czego 34 z nich (tj. 47,2% decyzji zaskarżonych), zostały przez SKO wzruszone.

W przypadku pozwoleń na budowę na 21 649 decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych przez skontrolowanych starostów, zaskarżonych zostało do Wojewody Mazowieckiego 139 decyzji, tj. 0,6% wszystkich wydanych w badanym okresie, z czego 45 (tj. 32,4% decyzji zaskarżonych) zostało przez Wojewodę wzruszonych.

Od decyzji Prezydenta Otwocka o ustaleniu wzięcia wniesiono 30 odwołań, co stanowiło 41,7% wszystkich zaskarżonych decyzji w kontrolowanym okresie, a od decyzji Burmistrza Piaseczna 16 odwołań, tj. 22,2% zaskarżonych decyzji<sup>39</sup>. Z 34 wzruszonych przez SKO decyzji 12 stanowiły decyzje Prezydenta Otwocka (35,4% zaskarżonych decyzji), siedem decyzje Burmistrza Kozienc (20,6%), sześć Prezydenta Płocka (17,6%), sześć Burmistrza Piaseczna (17,6%) i trzy Wójta Wieliszewa (8,8%).

SKO rozpatrywało odwołania (od zbadanych 34 decyzji, które zostały uchylone) w terminie od 10 do aż 555 dni, przy czym: osiem odwołań w terminie do 30 dni, 6 w terminie od 30 do 60 dni, osiem w terminie od 60 do 100 dni, pięć w terminie od 100 do 200 dni, cztery w terminie od 200 do 360 dni i trzy w terminie powyżej 360 dni.

<sup>39</sup> Ponadto zaskarżono dziewięć decyzji Burmistrza Kozienc, 10 decyzji Prezydenta Płocka, pięć decyzji Wójta Wieliszewa i dwie decyzje Burmistrza Grójca.

Głównymi przyczynami uchylania decyzji przez SKO były:

- niewłaściwe sporządzenie analizy stanu prawnego i faktycznego oraz warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy,
- rozpatrzenie sprawy na podstawie niekompletnego wniosku,
- nieprawidłowe ustalenie stron,
- brak wymaganych uzgodnień.

W badanym okresie na orzeczenia SKO (podjęte na skutek odwołań lub skarg na decyzje kontrolowanych wójtów, burmistrzów prezydentów miast) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zostało zaskarżonych siedem orzeczeń, z czego WSA uchylił jedno.

Najwięcej odwołań od pozwoleń na budowę wniesiono do Wojewody Mazowieckiego od decyzji Starosty Piaseczyńskiego – 46 odwołań, co stanowiło 33,1% wszystkich zaskarżonych w badanym okresie decyzji<sup>40</sup>. Z uchylonych przez Wojewodę Mazowieckiego 45 decyzji, 11 stanowiły decyzje Starosty Otwockiego (24,5% wszystkich uchylonych), 10 Starosty Piaseczyńskiego (22,3%), po osiem Starosty Legionowskiego i Płockiego (po 17,7%), pięć Starosty Grójeckiego (11,1%) i trzy Starosty Koziennickiego (6,7%).

Głównymi przyczynami uchylania decyzji przez Wojewodę Mazowieckiego były:

- niekompletny materiał dowodowy zebrany w sprawie i niedokładnie wyjaśniony stan faktyczny,
- naruszanie obowiązujących procedur postępowania administracyjnego,
- wątpliwości co do zgodności decyzji z planem zagospodarowania przestrzennego lub z decyzją o wzist,
- rozpatrzenie sprawy na podstawie niekompletnego wniosku.

Wojewoda rozpatrywał odwołania (od zbadanych 45 decyzji, które zostały uchylone) w terminie od 15 do 154 dni, przy czym: 18 odwołań w terminie do 30 dni, 16 odwołań w terminie od 30 do 60 dni, sześć odwołań w terminie od 60 do 100 dni i pięć odwołań w terminie powyżej 100 dni.

Objęte kontrolą powiaty nie dysponowały dokładnymi danymi dotyczącymi liczby skarg do WSA na decyzje Wojewody Mazowieckiego (podjęte na skutek odwołań lub skarg od decyzji kontrolowanych starostów).

### 3.3.7. Przekazywanie decyzji o ustaleniu lokalizacji icp wskazanym w przepisach prawa organom

Skontrolowane urzędy gmin/miast (cztery) nie przekazały marszałkowi województwa łącznie 186 kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji icp z 474 wydanych (tj. 39,2%), albo przekazały je z opóźnieniem (trzy urzędy, dziewięć decyzji na 288 przekazanych, tj. 3,1% przekazanych), co było niezgodne z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- *Wójt Wieliszewa, Burmistrz Koziennic i Burmistrz Grójca nie przekazali Marszałkowi Województwa Mazowieckiego żadnej z wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Główną przyczyną tej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów i brak upominania się Marszałka Województwa o kopie tych decyzji (Grójec, Wieliszew). Ponieważ ich projekty przekazywano Marszałkowi Województwa do uzgodnienia, to przyjęto, że posiadał on wiedzę o planowanych inwestycjach (Koziennice).*

<sup>40</sup> Ponadto zaskarżonych zostało: 26 decyzji Starosty Legionowskiego, 26 decyzji Starosty Otwockiego, 21 decyzji Starosty Płockiego, 13 decyzji Starosty Grójeckiego oraz 7 decyzji Starosty Koziennickiego.

- *Prezydent Otwocka nie przekazał 15 (z 53 wydanych) decyzji o ustaleniu lokalizacji icp, a cztery z nich przekazał z uchybieniem siedmiodniowego terminu, określonego w art. 57 ust. 4 ww ustawy. Burmistrz Piaseczna przekazał z opóźnieniem cztery, a Prezydent Płocka jedną decyzję. Powyższe było spowodowane „przeoczeniami” ze strony odpowiedzialnych pracowników.*

Celem uregulowań zawartych w art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest dostarczanie marszałkowi województwa informacji o zlokalizowanych na jego terenie inwestycjach celu publicznego, także o charakterze gminnym, co umożliwić ma działania koordynacyjne w odniesieniu do przyszłych lokalizacji takich inwestycji. Cel ten może być spełniony tylko w przypadku właściwej realizacji tego zadania przez zobowiązane podmioty.

### 3.3.8. Przekazywanie decyzji o pozwoleniu na budowę wskazanym w przepisach prawa organom

Zgodnie z obowiązującymi przepisami pozwolenia na budowę przekazywane są:

1. **niezwłocznie** wójtom, burmistrzom, prezydentom miast albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 38 ust. 1 ustawy Prawo budowlane),
2. **w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji** wójtom, burmistrzom, prezydentom odpisy decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zagospodarowania terenu (art. 66 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
3. **w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna** lub upłynął termin do zgłoszenia sprzeciwu, organom podatkowym właściwym w sprawach podatku od nieruchomości, tj. wójtom, burmistrzom, prezydentom miast (§ 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych<sup>41</sup>),
4. **bezzwłocznie** organom nadzoru budowlanego (art. 82 b ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego).

Z powyższego wynika, że istnieją co najmniej trzy podstawy prawne do przekazania decyzji o pozwoleniu na budowę wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, przy czym mowa w nich o decyzjach wydanych lub ostatecznych, a termin do ich przekazania określony jest niejednolicie.

Organom nadzoru budowlanego przekazywane były decyzje ostateczne, w terminach do 209 dni od dnia kiedy stały się ostateczne. Natomiast wójtom, burmistrzom i prezydentom miast przekazywano zarówno decyzje nieostateczne jak i ostateczne, przy czym decyzje ostateczne w terminie do 263 dni od dnia kiedy stały się ostateczne.

Powodem zwłoki w przekazywaniu powyższych decyzji była między innymi niejednorodność i niejednoznaczność przepisów, na podstawie których realizowany był ten obowiązek, a także niedołożenie należytej staranności przy jego realizacji.

Przekazywanie decyzji o pozwoleniu na budowę służy jednostkom samorządu terytorialnego (wójtom, burmistrzom, prezydentom) między innymi do określania wymiaru podatku od nieruchomości i ma wpływ na osiągnięte przez te jednostki dochody.

### 3.3.9. Prowadzenie rejestrów decyzji o wzizt i o pozwoleniu na budowę

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci skontrolowanych urzędów gmin/miast prowadzili rejestry decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie ze wzorem, określonym przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru

<sup>41</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 190, ze zm.

decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>42</sup>. W przypadku dwóch rejestrów decyzji o wzizt stwierdzono, iż były one niekompletne. Skontrolowani starostowie prowadzili rejestry wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę. Nieprawidłowości stwierdzono w jednym z nich, prowadzonym przez Starostę Otwockiego (w formie elektronicznej).

- *W rejestrze decyzji o wzizt prowadzonym przez Burmistrza Kozienic oraz Burmistrza Grójca nie umieszczano streszczenia ustaleń wydanych decyzji w odpowiedniej kolumnie rejestru. Ponadto rejestr decyzji Burmistrza Kozienic nie zawierał wpisów dotyczących 13 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.*
- *W rejestrze decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzonym przez Starostę Otwockiego w czterech przypadkach (na sześć zbadanych) wprowadzono do niego niewłaściwe daty dokumentów. Wprowadzenie błędnych danych do systemu, z którego korzystają Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i Wojewoda Mazowiecki, może skutkować błędnymi wyliczeniami statystycznymi nt. przebiegu i terminowości postępowań.*

### 3.4 Nadzór nad realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji i załatwianie skarg z tego zakresu

#### 3.4.1. Nadzór nad wydawaniem decyzji o wzizt i o pozwoleniu na budowę

Nadzór sprawowany nad wydawaniem decyzji o wzizt i o pozwoleniu na budowę nie we wszystkich urzędach był właściwy. W trzech skontrolowanych urzędach: Urzędzie Gminy Wieliszew, Urzędzie Miasta Otwocka oraz Urzędzie Gminy i Miasta Grójec zostały sformułowane negatywne oceny dotyczące funkcjonowania nadzoru, ze względu na brak jego skuteczności, w objętym kontrolą okresie. W urzędach tych stwierdzono najwięcej nieprawidłowości w postępowaniach o wydanie badanych decyzji, a ponadto ustalono, iż zagadnienia związane z wydawaniem decyzji nie były objęte żadnymi kontrolami wewnętrznymi ani audytem<sup>43</sup>. Sprawowany przez kierownictwo jednostek bieżący nadzór nad kontrolowaną działalnością nie był dokumentowany.

Ocenę pozytywną, mimo nieprawidłowości, sformułowano w odniesieniu do nadzoru sprawowanego w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno, Starostwie Otwockim i Starostwie Piaseczyńskim. W wymienionych jednostkach prowadzone były kontrole wewnętrzne badanych zagadnień (trzy w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno i dwie w Starostwie w Piasecznie) lub audytu wewnętrznego (Starostwo Otwockie). Ponadto w Starostwie Otwockim przeprowadzona została kontrola przez NIK<sup>44</sup> oraz przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>45</sup>. Przyjęte formy sprawowania nadzoru w tych jednostkach<sup>46</sup> nie zapewniły wyeliminowania błędów i opóźnień w prowadzeniu kontrolowanych postępowań.

W dwóch urzędach starostw powiatowych, tj. w Grójcu i w Płocku, w których nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, sprawowany

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

<sup>43</sup> Nie były też przeprowadzone kontrole zewnętrzne.

<sup>44</sup> Kontrola dotyczyła planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią – w wystąpieniu sformułowano ocenę pozytywną.

<sup>45</sup> GINB przeprowadził kontrolę terminowości wydawania decyzji – w wystąpieniu sformułowano ocenę negatywną.

<sup>46</sup> Do przyjętych form sprawowania nadzoru należały m.in. cotygodniowe, niedokumentowane spotkania z naczelnikami wydziałów zajmujących się kontrolowanymi sprawami w celu omówienia spraw szczególnie skomplikowanych (Starostwo Otwockie), analiza prawidłowości i terminowości sporządzania różnych dokumentów oraz statystyk i sprawozdań (Starostwo Piaseczyńskie) i bieżący monitoring, cotygodniowe spotkania i comiesięczne raporty (Urząd Miasta i Gminy w Otwocku).



w różnych formach nadzór niewątpliwie przyczynił się do poprawnego i terminowego załatwiania kontrolowanych spraw. W Starostwie Powiatowym w Grójcu zagadnienia dotyczące pozwoleń na budowę, w tym terminowość wydawania decyzji, były przedmiotem kontroli wewnętrznej dwa razy do roku (w badanym okresie kontrola wewnętrzna nie stwierdziła nieprawidłowości).

W Starostwie Powiatowym w Płocku kontrolowane zagadnienia (podlegające nadzorowi Starosty Płockiego) były przedmiotem bieżącego monitoringu i analiz, w wyniku czego zwiększono m.in. liczbę pracowników realizujących zadania i motywowano ich do podnoszenia kwalifikacji. Efektem powyższego był wzrost zatrudnienia w komórce realizującej badane zagadnienia o dwie osoby, udział pracowników w pięciu szkoleniach oraz skierowanie dwóch osób na stosowne studia podyplomowe.

### 3.4.2. Załatwianie skarg

NIK stwierdziła jedynie pojedyncze nieprawidłowości w załatwianiu skarg na decyzje z zakresu zagospodarowania przestrzennego w kontrolowanych urzędach. W badanym okresie do siedmiu (z 12) kontrolowanych jednostek wpłynęło łącznie 21 skarg na prowadzone przez te jednostki postępowania w sprawie wydania decyzji. Trzy skargi dotyczyły decyzji o wzięt, a 18 decyzji o pozwoleniu na budowę. Wszystkie zostały rozpatrzone w trybie art. 234 Kpa.

Do urzędów gmin/miast: Wieliszew, Grójec, Koźnice, Płock, jak też do Starostwa Powiatowego w Grójcu nie wpłynęły żadne skargi.

Ze złożonych 21 skarg najwięcej z nich wpłynęło do Starosty Otwockiego – siedem, następnie do Starosty Piaseczyńskiego – sześć i Starosty Legionowskiego – trzy. Tylko dwie uznane zostały przez rozpatrujące je organy za zasadne. Skargi te dotyczyły zachowania pracowników odmawiających stronom wglądu w dokumentację postępowania.

Stwierdzone nieprawidłowości w załatwieniu skarg polegały na braku, w zawiadomieniach Starosty Otwockiego o odmownym załatwieniu skarg, pouczenia o treści art. 239 Kpa, co było niezgodne z art. 238 § 1 Kpa.

Za wyjątkiem jednego przypadku, dotyczącego udzielonej odpowiedzi na skargę przez Burmistrza Piaseczna po 50 dniach od daty jej wpływu, pozostałe skargi rozpatrzone zostały w terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie w 2006 r. przeprowadziła kontrolę pn. „Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę na terenie województwa mazowieckiego w okresie 2004 – 2006 (I kwartał)”. Kontrola ta podjęta została m.in. w związku z wejściem w życie z dniem 11 lipca 2003 r. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Także w 2003 r. miała miejsce istotna nowelizacja Prawa budowlanego, wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 r.<sup>47</sup>. Nowelizacja ta miała na celu stworzenie warunków do wzrostu gospodarczego poprzez likwidację barier utrudniających i spowalniających procesy inwestycyjne w budownictwie oraz uproszczenie prawa i wyeliminowanie z niego rozwiązań uznaniowych, opartych na dowolnej interpretacji przepisów.

Wyniki ówczesnej kontroli<sup>48</sup> wykazały przede wszystkim długotrwałość postępowań prowadzących do wydania pozwolenia na budowę, która stanowiła istotną barierę w rozwoju budownictwa na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazała NIK, podstawowym warunkiem skrócenia czasu trwania takiego postępowania jest uchwalenie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla obszarów na których planowana jest zabudowa.

W związku z tymi ustaleniami NIK wnioskuje do Ministra Budownictwa o opracowanie projektu ustawy wprowadzającej obowiązek uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod zabudowę.

Ponadto, jak podkreśliła NIK w ww. informacji o wynikach kontroli, uchwalenie takich planów leży w interesie własnym gmin, bo nie tylko prowadzi do znacznego skrócenia procedury uzyskania pozwolenia na budowę ale też zapewnia gminie harmonijny, zgodny z zasadami ładu przestrzennego rozwój. Od czasu opublikowania przywołanej informacji minęło dziewięć lat, w czasie których zarówno ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i prawo budowlane były wielokrotnie nowelizowane. I choć celem tych nowelizacji było „uproszczenie prawa” i stworzenie bardziej przyjaznych warunków dla działań inwestorów, to sformułowany przez NIK wniosek nie został zrealizowany, a wymienione ustawy z powodu licznych nowelizacji stały się mało czytelne.

Wprowadzona w życie z dniem 28 czerwca 2015 r. ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw<sup>49</sup> kolejna nowelizacja Prawa budowlanego m.in. zniosła wymóg uzyskiwania pozwolenia na budowę lub przebudowę wolnostojącego domu jednorodzinnego<sup>50</sup>.

W takim przypadku konieczne jest jedynie zgłoszenie budowy wraz z m.in. z projektem budowlanym. Starosta ma 30 dni na ewentualne wniesienie sprzeciwu do zgłoszenia. Zgłoszenie będzie wystarczające także w przypadku takich inwestycji jak np.: garaże wolnostojące oraz przydomowe ganki i oranżerie (ogrody zimowe) do 35 m<sup>2</sup>, parterowe domki letniskowe

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 718, ze zm.

<sup>48</sup> Przedstawione w informacji o wynikach kontroli o nr ewidencyjnym 160/2006/P/06/153/LWA, z marca 2007 r.

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 443.

<sup>50</sup> Dotyczy inwestycji, które nie oddziałują na sąsiednią nieruchomość.

do 35 m<sup>2</sup>, szamba do 10 m<sup>3</sup>, przydomowe baseny i oczka wodne do 50 m<sup>2</sup>. Zgłoszenie ma, w określonych przypadkach, zastąpić nie tylko dotychczasowe pozwolenie na budowę, ale i pozwolenie na użytkowanie. Ograniczone zostały też wymogi dotyczące dokumentacji architektoniczno-budowlanej<sup>51</sup>.

Podstawowym celem tej nowelizacji miało być uproszczenie i skrócenie procesu budowlanego. W toku niniejszej kontroli ustalono, że do badanych sześciu urzędów starostw powiatowych wpłynęły, na podstawie znowelizowanych przepisów, w drugiej połowie 2015 r., tylko 534 zgłoszenia łącznie. Liczba wniosków o pozwolenie na budowę w drugiej połowie 2015 r., w odniesieniu do drugiej połowy 2014 r., zmalała tylko o 630 wniosków łącznie (z 4859 do 4229, tj. o 13%). Mimo informowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej o możliwości inwestowania w niektórych przypadkach na podstawie zgłoszenia inwestorzy często wybierali procedurę uzyskania pozwolenia na budowę. Działo się tak, jak wynika z uzyskanych w starostwach powiatowych informacji, ponieważ część pozwoleń na budowę, zwłaszcza dotycząca mniej skomplikowanych inwestycji, wydawana jest w terminie krótszym niż jeden miesiąc, a w przypadku zgłoszenia organ ma 30 dni na sprzeciw. Ponadto większość inwestorów domów mieszkalnych jednorodzinnych składa do organu architektoniczno-budowlanego projekty typowe adaptowane przez projektanta, a w czasie procesu inwestycyjnego zmienia koncepcję. W przypadku pozwolenia na budowę do wniosku o zmianę decyzji inwestor załącza projekt „zamienny” obejmujący tylko zakres wnioskowanej zmiany. W przypadku zgłoszenia w grę wchodzi art. 36a ust. 1a Prawa budowlanego, który stanowi, że istotne odstępnie od projektu budowlanego złożonego wraz ze zgłoszeniem budowy lub przebudowy, wobec którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczącej całego zamierzenia budowlanego, co oznacza m.in. konieczność zakupu czterech egzemplarzy projektu architektoniczno-budowlanego i ponownego dokonania ich adaptacji.

Inne powody decydowania się inwestorów na pozwolenie na budowę w miejsce zgłoszenia to planowane uzyskanie kredytu bankowego, banki wolą bowiem otrzymać decyzję o pozwoleniu na budowę, niż zaświadczenie o niewniesieniu sprzeciwu.

Zdecydowanie częściej niż inwestorzy budynków mieszkalnych z możliwości zgłoszenia budowy korzystają inwestorzy sieci: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych i telekomunikacyjnych. Zgłoszenie budowy zwalnia ich bowiem z przeprowadzenia np. procedury powiadamiania stron o wszczęciu postępowania, a przy inwestycjach liniowych zazwyczaj występuje znaczna liczba stron. Procedura ta ogranicza prawa stron poprzez brak możliwości wniesienia odwołania, wznowienia postępowania czy stwierdzenia nieważności decyzji. Brak możliwości ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym jak i sądowno-administracyjnym będzie prowadził do zwiększonej liczby procesów w sądach cywilnych, które mogą trwać latami.

Pierwsze miesiące funkcjonowania tej nowelizacji pokazują, że zakładane cele jej wprowadzenia nie zostały osiągnięte.

<sup>51</sup> Do projektu budowlanego nie będzie już trzeba dołączać oświadczeń o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła, gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych. W przypadku wystąpienia braków formalnych we wniosku o pozwolenie na budowę, urzędnicy będą musieli w ciągu 14 dni od złożenia wniosku wezwać inwestora do ich uzupełnienia. Dotychczas nie było wyznaczonego terminu.

Wielokrotne nowelizacje przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego i procesu budowlanego nie doprowadziły ani do skrócenia, ani do istotnego uproszczenia obowiązujących procedur, a wyniki niniejszej kontroli wskazują, że sformułowane przez Izbę w 2007 r. wnioski nie uległy dezaktualizacji.

W sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym planowana jest inwestycja, wydanie pozwolenia na budowę musi być poprzedzone uzyskaniem przez inwestora decyzji o wzist. Jak ustalono w kontroli, w skrajnych przypadkach uzyskanie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy (z uwzględnieniem czasu rozpatrywania zażaleń złożonych przez inwestorów na uzyskane w toku postępowania uzgodnienia i opinie) z uwzględnieniem procesu odwoławczego od tej decyzji wraz z etapem kontroli sędowo-administracyjnej może trwać kilka lat. Także w przypadku pozwolenia na budowę (jeśli jego uzyskanie wymaga przeprowadzenia odrębnych postępowań administracyjnych w sprawie uzgodnień wraz z procedurą odwoławczą i sędowo-administracyjną) faktyczny czas jego trwania może wynieść kilkanaście miesięcy.

Zdaniem NIK istnienie planu miejscowego jako podstawy do wnioskowania o decyzję o pozwoleniu na budowę jak i możliwość rozstrzygnięcia w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach, tj. rezygnacja z odrębnie prowadzonych postępowań o uzgodnienie inwestycji z różnymi podmiotami, przyczyniłaby się znacznie do skrócenia czasu prowadzącego do wydania decyzji. Nie oznaczałaby to braku możliwości zaskarżenia tych uzgodnień, w przypadku niezadowolenia inwestora. Zaskarżenie byłoby możliwe w drodze zaskarżenia decyzji administracyjnej rozstrzygającej o wszystkich prawach i obowiązkach inwestora w związku z planowaną inwestycją.

Przyczyną długotrwałości postępowań była również nieuzasadniona zwłoka urzędników w podejmowaniu poszczególnych, wymaganych przepisami prawa, czynności. W art. 33 ust. 6 ustawy Prawa budowlanego wprowadzony<sup>52</sup> został 14-dniowy termin do wysłania zawiadomienia o uzupełnienie wniosku na podstawie art. 64 § 2 Kpa, ale nie wprowadzono takiego terminu do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też nie określono takiego terminu dla innych istotnych czynności jak np. wystąpienia o uzgodnienie, wezwania inwestora, na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, do usunięcia naruszeń (wad materialnych wniosku).

Obowiązujące obecnie regulacje dotyczące pozwoleń na budowę, nakładając na wydające je organy obowiązek ich przekazania (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i organom nadzoru budowlanego) nie określają jednoznacznie, iż przekazaniu podlegają decyzje ostateczne, jak też nie określają jednolicie terminu do ich przekazania (nakładając obowiązek przekazania: niezwłocznego, bezzwłocznego, w terminie 7 dni od ich wydania lub w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna). Wskutek takich uregulowań stosowana w urzędach praktyka również jest niejednolita.

W końcu 2013 r. niemal wszystkie gminy w Polsce posiadały obowiązujące dokumenty planistyczne w postaci studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Jedynie w 15 samorządach (głównie w gminach wiejskich) brakowało tego dokumentu, w tym w sześciu gminach studium było w trakcie sporządzania. W końcu 2013 r. plany miejscowe posiadały 2289 gmin, czyli 92,3%, ale miejscowymi planami pokryte było tylko około 28,6% powierzchni kraju<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Z dniem 28 czerwca 2015 r.

<sup>53</sup> Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa, w celu uporządkowania skontrolowanej materii, w tym skrócenia i uproszczenia procedur prowadzących do wydawania decyzji Najwyższa Izba Kontroli za zasadne uznaje sformułowanie wniosków o charakterze systemowym wnosząc pod adresem **Ministra Infrastruktury i Budownictwa** o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym:

1. wprowadzenia obowiązku uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod zabudowę,
2. możliwości rozstrzygnięcia w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach,
3. określenia terminów do podejmowania wymaganych w toku postępowania administracyjnego czynności, niezbędnych dla wydania prawidłowej decyzji o wzięciu i o pozwoleniu na budowę.
4. doprecyzowania, iż przekazaniu innym organom (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i organom nadzoru budowlanego) podlegają decyzje ostateczne o pozwoleniu na budowę oraz jednoznacznego i konkretnego określenia terminów ich przekazywania.

Niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli uważa za zasadne podjęcie przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniach dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę, jak też w samych decyzjach poprzez zwiększenie kompetencji osób prowadzących te postępowania jak i wzmocnienie nadzoru nad realizacją przedmiotowych działań.

### 5.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w sześciu urzędach gmin/miast i w sześciu starostwach powiatowych z terenu województwa mazowieckiego. Do kontroli wybrane zostały jednostki samorządu terytorialnego, w których w badanych latach miał miejsce duży ruch budowlany. Na podstawie informacji uzyskanych od Wojewody Mazowieckiego, a dotyczących liczby wydanych pozwoleń na budowę w poszczególnych powiatach z terenu województwa mazowieckiego wytypowano te, w których wydaje się rocznie powyżej tysiąca pozwoleń na budowę (Legionowo, Piaseczno, Płock, Otwock, Grójec) oraz jedno o mniejszej liczbie wydanych pozwoleń (Kozienice). Do badania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wytypowano te urzędy gmin/miast, które znajdowały się na obszarze badanych powiatów.

Przeprowadzenie kontroli w ww urzędach (gmin/miast i starostw powiatowych) miało umożliwić zbadanie długości całego postępowania administracyjnego, w sytuacji gdy pozwolenie na budowę (wydawane przez starostę) poprzedzone jest wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (przez wójta/burmistrza/prezydenta).

Badaniami kontrolnymi w urzędach sześciu gmin/miast objęto łącznie 180 postępowań, przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, poprzedzających wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z czego 60 dotyczyło wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a 120 decyzji o warunkach zabudowy.

Badaniami kontrolnymi w sześciu starostwach powiatowych objęto łącznie 180 postępowań, przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, poprzedzających wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Analizą w starostwach powiatowych (w ramach badanych w każdym starostwie 30 postępowań) objęto co najmniej 10 spraw, w których złożenie wniosku o pozwolenie na budowę poprzedziło wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Do badań wytypowane zostały przede wszystkim te przedsięwzięcia, których realizacja nadal, po nowelizacji Prawa budowlanego<sup>54</sup>, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Łącznie zbadanych zostało 360 postępowań zakończonych wydaniem 360 ostatecznych decyzji administracyjnych.

Na etapie przygotowania kontroli wykorzystano wyniki wcześniejszych kontroli, a w szczególności wyniki kontroli P/06/153 – „*Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę na terenie województwa mazowieckiego w okresie 2004–2006 (I kwartał)*”.

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

W wyniku kontroli do 12 jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi oraz w sumie 49 wniosków pokontrolnych w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. 32 wnioski zostały skierowane do kierowników urzędów gmin/miast, najczęściej dotyczyły one:

1. terminowego wydawania decyzji o wzizt,
2. zawiadamiania, zgodnie z art. 36 i art. 106 § 2 Kpa, stron postępowania o przyczynach zwłoki i o nowym terminie załatwienia sprawy,
3. dokumentowania podejmowanych czynności z zakresu wydawania decyzji o wzizt,

<sup>54</sup> Z dniem 28 czerwca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 443.

4. objęcia spraw związanych z wydawaniem decyzji o wzist nadzorem i kontrolą w celu zapewnienia poprawnego prowadzenia postępowań i terminowego wydawania decyzji,
5. podejmowania czynności w ramach postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy bez zbędnej zwłoki,
6. rozpatrywania tylko kompletnych i poprawnie wypełnionych wniosków o wydanie decyzji o wzist,
7. przekazywania kopii decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego Marszałkowi Województwa Mazowieckiego.

Do starostów skierowano 17 wniosków pokontrolnych, dotyczyły one najczęściej:

1. zawiadamiania wszystkich stron o wszczęciu postępowania w sprawie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę,
2. ustanawiania inspektora nadzoru inwestorskiego i określania jego specjalności,
3. wyeliminowania przypadków braku numeracji stron w projektach budowlanych,
4. podejmowania czynności w postępowaniach bez zbędnej zwłoki,
5. zwiększenia nadzoru w zakresie wydawania decyzji o pozwolenie na budowę.

Do żadnego z wystąpień nie zgłoszono zastrzeżeń.

Odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne udzielili wszyscy kierownicy skontrolowanych jednostek, do których skierowano uwagi i wnioski pokontrolne. Z udzielonych przez nich odpowiedzi wynika m.in., że 17 wniosków zostało zrealizowanych, dwa niezrealizowane, a pozostałe wnioski pokontrolne są w trakcie realizacji.

## Wykaz skontrolowanych jednostek wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska, odpowiedzialnymi za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka	Stanowisko, Funkcja	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
<b>Urzędy Gmin i Miast</b>					
1.	Urząd Gminy Wieliszew	Wójt Gminy Wieliszew	Andrzej Kownacki	2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych
2.	Urząd Miasta Otwocka	Prezydent Miasta Otwocka	Zbigniew Szczepaniak	2006 r.	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Urząd Miasta Płocka	Prezydent Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski	2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych
4.	Urząd Miejski Kozienice	Burmistrz Gminy Kozienice	Tomasz Śmietanka	1998 r.	zakończenia czynności kontrolnych
5.	Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	Burmistrz Piaseczna	Zdzisław Lis	2010 r.	zakończenia czynności kontrolnych
6.	Urząd Gminy i Miasta Grójec	Burmistrz Gminy i Miasta Grójec	Jacek Stolarski	2002 r.	zakończenia czynności kontrolnych
<b>Urzędy Starostw</b>					
1.	Starostwo Powiatowe w Legionowie	Starosta Legionowski	Jan Grabiec	20 grudnia 2010	27 lipca 2015 r.
			Jan Wróbel	27 lipca 2015 r.	zakończenia czynności kontrolnych
2.	Starostwo Powiatowe w Otwocku	Starosta Otwocki	Bogumiła Więckowska	9 grudnia 2010 r.	2 grudnia 2014 r.
			Mirosław Pszonka	2 grudnia 2014 r.	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Starostwo Powiatowe w Kozienicach	Starosta Kozienicki	Janusz Stąpór	13 grudnia 2010 r.	10 października 2015 r.
			Andrzej Jung	16 grudnia 2015 r.	zakończenia czynności kontrolnych
4.	Starostwo Powiatowe w Grójcu	Starosta Grójecki	Marian Górski	1 grudnia 2010 r.	15 grudnia 2014 r.
			Marek Ścisłowski	15 grudnia 2014 r.	zakończenia czynności kontrolnych
5.	Starostwo Powiatowe w Płocku	Starosta Płocki	Michał Boszko	26 października 2011 r.	1 grudnia 2014 r.
			Mariusz Bieniek	1 grudnia 2014 r.	zakończenia czynności kontrolnych
6.	Starostwo Powiatowe w Piasecznie	Starosta Piaseczyński	Jan Dąbek	2006 r.	3 grudnia 2014 r.
			Wojciech Ołdakowski	3 grudnia 2014 r.	zakończenia czynności kontrolnych



## Charakterystyka stanu prawnego

Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań, określa **ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**<sup>55</sup> (zwana dalej także upzp). Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy, natomiast prowadzenie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu (art. 3 ust. 1 i 2 upzp).

Z art. 4 ust. 1 upzp wynika, że 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 następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej także decyzje o wzizt), przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 upzp).

Na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji, lokalizowana jest **inwestycja celu publicznego** (dalej zwana icp). Nie wymagają wydania powyższej decyzji roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko albo niewymagające pozwolenia na budowę. Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji icp powierza się osobie, o której mowa w art. 5 upzp albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej (art. 50 ust. 1, 2 i 4 upzp). Decyzje w sprawach ustalenia lokalizacji icp wydają:

- wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa – w odniesieniu do icp o znaczeniu krajowym i wojewódzkim;
- wójt, burmistrz albo prezydent miasta – w odniesieniu do icp o znaczeniu powiatowym i gminnym;
- wojewoda – w odniesieniu do icp na terenach zamkniętych.

W przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji icp w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji wojewoda wymierza temu organowi w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień

<sup>55</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.

zwłoki. Wpływy z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa. Jeżeli natomiast icp wykracza poza obszar jednej gminy, decyzję o ustaleniu lokalizacji icp wydaje organ, 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 upzp).

Ustalenie lokalizacji icp następuje na wniosek inwestora. Wniosek ten powinien zawierać:

- 1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000,
- 2) charakterystykę inwestycji obejmującą:
  - a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów,
  - b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
  - c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko.

Nie można uzależnić wydania decyzji od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków (art. 52 upzp).

O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji icp oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane icp zawiadamia się na piśmie (art. 53 ust. 1 upzp). Właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji icp dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji (art. 53 ust. 3 upzp).

Decyzje wydaje się po uzgodnieniu m.in. z:

- wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków,
- właściwym organem administracji geologicznej w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych,
- starostą jako właściwym organem ochrony środowiska, w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych, w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami,
- dyrektorem parku narodowego w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny,
- właściwym zarządcą drogi w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego (art. 53 ust. 4 upzp).

Uzgodnień tych dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane (art. 53 ust. 5 upzp).

Odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie (art. 53 ust. 6 upzp).

Na decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym przez organ odwoławczy przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego określa:

- 1) rodzaj inwestycji;
- 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
  - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
  - b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
  - c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji,
  - d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich,
  - e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych;
- 3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali (art. 54 upzp).

Organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę jest związany decyzją o ustaleniu lokalizacji icp (art. 55 upzp). Nie można odmówić ustalenia lokalizacji icp, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi, a przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji icp (art. 56 upzp).

Marszałek województwa prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji icp o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, wójt, burmistrz albo prezydent miasta – o znaczeniu powiatowym i gminnym, wojewoda – icp na terenach zamkniętych. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz wojewoda (w przypadku o którym mowa w art. 51 ust. 1 i 2 upzp) przekazuje marszałkowi województwa kopie wydanych decyzji, w terminie 7 dni od dnia ich wydania (art. 57 upzp).

Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 upzp stosuje się odpowiednio (art. 59 ust. 1 upzp). Przepis ust. 1 stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku. W takim przypadku bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:

- 1) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo
- 2) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania (art. 59 ust. 2 i 3 upzp).

**Decyzję o warunkach zabudowy** wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 upzp, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się art. 53 ust. 5b i 5c upzp. Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie posiadającej odpowiednie kwalifikacje (art. 60 upzp).

Z art. 61 ust. 1 upzp wynika, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1. co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
2. teren ma dostęp do drogi publicznej;
3. istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem);
4. teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>56</sup>;
5. decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Wyjątki od stosowania tych przepisów wymienione zostały w art. 61 ust. 2-4 upzp.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 **ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych**<sup>57</sup> przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody organu wymienionego w art. 7 ust. 2 ustawy. Wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

**Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**<sup>58</sup> określa wymagania dotyczące: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, geometrii dachu.

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 (art. 63 ust. 1 upzp). Z przepisu art. 63 ust. 2 upzp wynika, że 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.

<sup>56</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm. – ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2004 r.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 909, ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

Jeżeli natomiast decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36<sup>59</sup>, przepisy art. 36 i art. 37 stosuje się odpowiednio. Koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 63 ust. 3 upzp). Wnioskodawca, który nie uzyskał prawa do terenu, nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 4 upzp). Organ, który wydał decyzję, o której mowa w art. 59 ust. 1, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie (art. 63 ust. 5 upzp).

Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio przepisy art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3-5a, art. 54-56. W przypadku planowanej budowy obiektu handlowego wnioski o ustalenie warunków zabudowy powinny zawierać określenie powierzchni sprzedaży (art. 64 upzp). Na podstawie art. 65 ust. 1 upzp organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo o ustaleniu lokalizacji 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 (art. 65 ust. 2), natomiast stwierdzenie wygaśnięcia decyzji następuje w trybie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa (art. 65 ust. 3 upzp). Na organie wydającym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zagospodarowania terenu, spoczywa obowiązek przesyłania ich odpisów do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Jeżeli organ w terminie 7 dni od wydania decyzji nie prześle odpisów tych decyzji, ponosi na zasadach ogólnych odpowiedzialność za szkodę tym wyrządzoną (art. 66 upzp).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (art. 67 ust. 1 upzp).

Z **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>60</sup> wynika, że rejestr decyzji o warunkach zabudowy musi zawierać: liczbę porządkową, numer decyzji i datę jej wydania, rodzaj inwestycji, nazwę i adres wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, streszczenie ustaleń decyzji, wygaśnięcie, stwierdzenie nieważności lub zmiana decyzji i uwagi. Rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zawierają dodatkowo nazwę organu wydającego decyzję.

W celu stosowania przez organy wydające decyzje, będące przedmiotem kontroli, jednolitych oznaczeń i nazewnictwa, zastosowanie ma **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy**<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

Zgodnie z art. 3 pkt **12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**<sup>62</sup> (dalej pr. b.) **pozwoleniem na budowę** jest decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 (art. 28 ust. 1 pr. b.). Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2 pr. b.).

Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim:

- 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>63</sup>;
- 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów;
- 3) wyrażeniu zgody przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – w przypadku budowy gazociągów o zasięgu krajowym lub jeżeli budowa ta wynika z umów międzynarodowych. (art. 32 ust. 1 pr. b.).

Uzgodnienie, wyrażenie zgody lub opinii, o których mowa w ust. 1 pkt 2, powinny nastąpić w terminie 14 dni od dnia przedstawienia proponowanych rozwiązań. Niezajęcie przez organ stanowiska w tym terminie uznaje się jako brak zastrzeżeń do przedstawionych rozwiązań, z tym że nie dotyczy to przypadków, w których stanowisko powinno być wyrażone w drodze decyzji oraz uzgodnienia i opiniowania przeprowadzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. (art. 32 ust. 2 i 3 pr. b.).

Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto:

- 1) złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami upzp;
- 2) złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadającym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Nie wydaje się pozwolenia na budowę w przypadku rozpoczęcia robót budowlanych z naruszeniem przepisu art. 28 ust. 1 (art. 32 ust. 4 i 4a pr. b.).

Wzory: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadającym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę określa **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.** o takim tytule<sup>64</sup>.

Do wniosku o pozwolenie na budowę, zgodnie z art. 33 ust. 2 pr. b. należy dołączyć m.in.:

- 1) 4 egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, aktualnym na dzień opracowania projektu; nie dotyczy to uzgodnienia i opiniowania przeprowadzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000;

<sup>62</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.

<sup>64</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1127, ze zm. – uchylone z dniem 20 sierpnia 2015 r., zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz. U. poz. 1146, ze zm.)

- 2) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- 3) decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dalej także decyzja o wzięciu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami upzp (art. 33 ust. 2 pr. b.).

W przypadku, gdy inwestycja ma być prowadzona na gruntach wyłączonych z produkcji rolniczej lub leśnej, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę inwestor ma obowiązek uzyskania decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. Przesłanki oraz tryb postępowania związany z wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej określa ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 11-14 ustawy). Organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku (art. 5 ust. 1).

**Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.**<sup>65</sup> określa szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, stanowiącego podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Do wniosku o pozwolenie na budowę obiektów budowlanych:

- 1) których wykonanie lub użytkowanie może stwarzać poważne zagrożenie dla użytkowników, takich jak: obiekty energetyki jądrowej, rafinerie, zakłady chemiczne, zapory wodne lub
- 2) których projekty budowlane zawierają nowe, niesprawdzone w krajowej praktyce, rozwiązania techniczne, nieznajdujące podstaw w przepisach i Polskich Normach, należy dołączyć specjalistyczną opinię wydaną przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wskazaną przez właściwego ministra (art. 33 ust. 3 pr. b.).

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza m.in.:

- zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi,
- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7,
- wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 (art. 35 ust. 1 pr. b.)

W przypadku stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w ust. 1, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3). W razie spełnienia powyższych wymagań właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4 pr. b.). Właściwy organ wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbioru

<sup>65</sup> Dz. U. poz. 462, ze zm.

(art. 35 ust. 5 pr. b.). W przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Karę uiszcza się w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia, a w przypadku jej nieuiszczenia podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 35 ust. 6 i 7 pr. b.).

Do terminu, o którym mowa w ust. 6, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 ust. 8 pr. b.).

W decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ, w razie potrzeby:

- 1) określa szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych;
- 2) określa czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych;
- 3) określa terminy rozbiórki;
- 4) określa szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie;
- 5) zamieszcza informację o obowiązkach i warunkach, wynikających z art. 54 lub art. 55 (art. 36 pr. b.).

Także w decyzji o pozwoleniu na budowę, na podstawie § 4 **rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego**<sup>66</sup> właściwy organ nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności. Ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane m.in.: przy budowie obiektów budowlanych użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego o kubaturze 2.500 m<sup>3</sup> i większej oraz wpisanych do rejestru zabytków, a także budynków i budowli o wysokości nad terenem 15 m i większej, zawierających pomieszczenie zagrożone wybuchem w rozumieniu przepisów ppoż oraz innych, wymienionych w § 2 cytowanego rozporządzenia.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Rozpoczęcie albo wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 37 ust. 1 i 2 pr. b.).

Decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Właściwy organ prowadzi rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przechowuje zatwierdzone projekty budowlane, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, co najmniej przez okres istnienia obiektu budowlanego (art. 38 ust. 1 i 2 pr. b.). Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 39 ust. 1 pr. b.). Organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu,

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 138, poz.1554.



jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2. Przepis ten stosuje się odpowiednio do decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę lub o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji (art. 40 pr. b.).

**Organem administracji architektoniczno-budowlanej** pierwszej instancji uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą, a więc pozwoleń na budowę jest starosta (art. 81 ust. 1 pkt 2 i art. 82 ust. 2 pr. b.). Wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych m. in:

- 1) hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi;
- 2) dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu – niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróży, pojazdów i przesyłek;
- 3) usytuowanych na obszarze kolejowym;
- 4) lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi;
- 5) usytuowanych na terenach zamkniętych (art. 82 ust. 3 pr. b.).

Ponadto do zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej należy:

- prowadzenie rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę;
- bezzwłoczne przekazywanie organom nadzoru budowlanego m.in.: kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, kopii innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego;
- uczestniczenie, na wezwanie organów nadzoru budowlanego, w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych oraz udostępnianie wszelkich dokumentów i informacji związanych z tymi czynnościami.

Uwierzytelnione kopie rejestrów, o których mowa wyżej, przekazuje się do organu wyższego stopnia do każdego piątego dnia miesiąca lub, jeżeli dzień ten jest dniem wolnym od pracy, pierwszego dnia roboczego po tym terminie. W przypadku niedotrzymania tego terminu organ wyższego stopnia dokonuje kontroli rejestrów we właściwym organie administracji architektoniczno-budowlanej (art. 82b ust. 1-3 pr. b.).

Zawartość rejestrów określa **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę**<sup>67</sup>.

**Postępowanie przed organami administracji publicznej**, innymi organami państwowymi normuje **ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego**<sup>68</sup>, zwana dalej „Kpa”.

<sup>67</sup> Dz. U. Nr 23, poz. 135, ze zm., rozporządzenie uchylone z dniem 18 marca 2016 r.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

Kpa zobowiązuje organy administracji publicznej m.in. do:

- dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, zgodnie z interesem społecznym i słusznym interesem obywateli (art. 7 Kpa),
- należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenia ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 Kpa),
- wyjaśniania stronom przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy (art. 11 Kpa),
- wnikliwego i szybkiego działania i posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Sprawy które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie (art. 12 Kpa).

Terminy załatwienia spraw reguluje art. 35 Kpa. Załatwienie spraw, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę powinno nastąpić niezwłocznie (art. 35 § 2 Kpa), wymagające postępowania wyjaśniającego nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych nie później niż dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 Kpa). Do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz opóźnień spowodowanych z winy strony lub przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5).

W toku kontroli mogą mieć miejsce sytuacje, w których pracownik organu administracji publicznej albo organ na podstawie art. 24-25 Kpa podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy. Na podstawie art. 26 § 1 Kpa w przypadku wyłączenia pracownika jego bezpośredni przełożony wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy, natomiast na podstawie art. 26 § 2 Kpa w przypadku wyłączenia organu sprawę załatwia organ wyższego stopnia.

Ponadto, zgodnie z art 77 § 1 Kpa organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Decyzje zaś wydawane przez organ, stosownie do art. 107 § 1 Kpa powinny zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, jak i pozwoleń na budowę obwarowane jest w określonych sytuacjach dokonaniem uzgodnień ze wskazanymi w przepisach organami.

Zastosowanie dla celów niniejszej kontroli miały w tym zakresie następujące przepisy:

**1. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**<sup>69</sup>

– zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę, o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o ustaleniu lokalizacji autostrady, linii kolejowej, przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W myśl art. 75 ust. 1 ustawy organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska – w przypadku będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, m.in. dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych,
- starosta – w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów,
- dyrektor regionalnej dystrykcji Lasów Państwowych – w przypadku zmiany lasu, stanowiącego własność Skarbu Państwa, na użytek rolny,
- wójt, burmistrz lub prezydent miasta – w przypadku pozostałych przedsięwzięć.

W decyzji tej orzeka się o dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia i ponadto określa warunki wykorzystania terenu na etapie realizacji inwestycji, jej eksploatacji i ewentualnie likwidacji. Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę powinien być złożony w okresie ważności tej decyzji (4 lata od dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma zatem charakter rozstrzygnięcia wstępnego. Może też zaistnieć potrzeba przeprowadzenia ponownej, uzupełniającej oceny oddziaływania na środowisko, którą przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska, kończąc ją wydaniem postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (postanowienie może być pozytywne lub negatywne).

**2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko**<sup>70</sup> określa rodzaje przedsięwzięć:

1. mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
2. mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz
3. przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2.

Do kategorii tych pierwszych zalicza się m.in.: instalacje do wyrobu substancji przy zastosowaniu niektórych procesów chemicznych, instalacje do wytwarzania podstawowych produktów farmaceutycznych, elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie, elektrownie jądrowe, elektrownie wiatrowe, stacje elektroenergetyczne lub napowietrzne linie elektroenergetyczne, instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, instalacje związane z postępowaniem z paliwem jądrowym lub odpadami promieniotwórczymi, odlewnie stali, huty, instalacje do obróbki metali żelaznych, koksownie, rafinerie, naftociągi, wydobywanie azbestu lub instalacje do przetwarzania azbestu, instalacje do przerobu kopalin, linie kolejowe, lotniska, autostrady i drogi ekspresowe, porty lub śródlądowe drogi wodne, zapory, urządzenia umożliwiające pobór

<sup>69</sup> Dz. U. z 2016 r. poz 353.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

wód podziemnych, wodociągi, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów niebezpiecznych, stacje demontażu, strzępiarki, zakłady recyklingu, fermy dużych zwierząt (powyżej 210 sztuk), przy czym każdą z tych instalacji charakteryzować mają jej indywidualne parametry (§ 2 rozporządzenia).

Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należą m.in.: instalacje do wytwarzania produktów przez mieszanie, emulgowanie lub konfekcjonowanie chemicznych produktów, elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie, elektrownie wodne, wiatrowe, stacje elektroenergetyczne lub napowietrzne linie elektroenergetyczne, fabryki pojazdów, sprzętu mechanicznego, zakłady naprawcze, naftociągi, gazociągi, instalacje do produkcji paliw z produktów roślinnych, tartaki, stolarnie, trasy narciarskie, ośrodki wypoczynkowe, hotele, stałe pola kempingowe lub karawaningowe, zabudowa przemysłowa, zabudowa mieszkaniowa wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, centra handlowe, zabudowa usługowa, garaże, parkingi, parki rozrywki, linie kolejowe, lotniska, drogi, linie tramwajowe, porty, przystanie, budowle przeciwpowodziowe, piętrzące wodę, kanały, wodociągi, oczyszczalnie ścieków, grzebowniska zwierząt, sieci kanalizacyjne, złomowiska, scalanie gruntów, melioracje, zalesienia, przetwórnice owoców, warzyw, ryb lub zwierząt, browary, gorzelnie, chów lub hodowla zwierząt, przy czym w przypadku instalacji ponownie wymienionych o ich kwalifikowaniu do pierwszej lub drugiej kategorii decydować będą jej indywidualne parametry (§ 3 rozporządzenia).

**3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody**<sup>71</sup> – z art. 118 ustawy wynika, że prowadzenie robót polegających m.in. na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, melioracyjnych, odwodnień budowlanych na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, następuje na podstawie decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który ustala warunki prowadzenia robót. Wydanie takiej decyzji następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Od oceny oddziaływania na środowisko należy odróżnić ocenę oddziaływania na obszary Natura 2000, przeprowadzaną przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Kończy się ona postanowieniem.

Pojęcie „obszar Natura 2000” zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie przyrody jako obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty Europejskiej (art. 25 ustawy o ochronie przyrody). Obszary Natura 2000 są ustanawiane w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska (art. 26). Ustawa o ochronie przyrody generalnie wprowadza zasadę, zgodnie z którą zabronione jest podejmowanie jakichkolwiek działań mogących w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na obszary Natura 2000 (art. 33 ust.1). Rozpoczęcie inwestycji na tych terenach jest możliwe w wyjątkowych sytuacjach, po spełnieniu odpowiednich warunków.

Organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę powinien rozważyć, czy dane przedsięwzięcie może potencjalnie oddziaływać na obszar Natura 2000 i wezwać inwestora do przedłożenia odpowiednich dokumentów regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, który, gdy uzna że przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest konieczne, taką ocenę przeprowadzi.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, ze zm.

**4. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**<sup>72</sup> – z art. 36 ust. 1 ustawy wynika, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku. Tryb i sposób wydawania pozwoleń określa **rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych**<sup>73</sup>.

Z dniem 28 czerwca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw<sup>74</sup>. Powyższa nowelizacja m.in. znosi wymóg uzyskiwania pozwolenia na budowę lub przebudowę wolnostojącego domu jednorodzinnego – chodzi o inwestycje, które nie oddziałują na sąsiednią nieruchomość. Konieczne będzie jedynie zgłoszenie budowy wraz m.in. z projektem budowlanym. Starosta będzie miał 30 dni na ewentualne wniesienie sprzeciwu do zgłoszenia. Ustawa pozostawia inwestorowi możliwość budowy lub przebudowy wolnostojącego domu jednorodzinnego w trybie pozwolenia na budowę, jeśli uzna on, że jest to dla niego korzystniejsze. W przypadku wyboru takiego wariantu, jeśli inwestor będzie jedyną stroną postępowania, roboty budowlane będzie można rozpocząć bez oczekiwania na uprawomocnienie decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę. Dzięki temu inwestor zyska co najmniej 14 dni.

Nowe przepisy przewidują też, że do projektu budowlanego nie będzie już trzeba dołączać oświadczeń o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła, gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych. W przypadku wystąpienia braków formalnych we wniosku o pozwolenie na budowę, urzędnicy będą musieli w ciągu 14 dni od złożenia wniosku wezwać inwestora do ich uzupełnienia. Dotychczas nie było wyznaczonego terminu. Zgłoszenie będzie wystarczające także w przypadku takich inwestycji jak np. garaże wolnostojące oraz przydomowe ganki i oranżerie (ogrody zimowe) do 35 m<sup>2</sup>, parterowe domki letniskowe do 35 m<sup>2</sup>, szamba do 10 m<sup>3</sup>, przydomowe baseny i oczka wodne do 50 m<sup>2</sup> (dotychczas do 30 m<sup>2</sup>). Zgłoszenie ma w określonych przypadkach zastąpić nie tylko dotychczasowe pozwolenie na budowę, ale też pozwolenie na użytkowanie. Rozwiązanie to skróci czas oczekiwania na rozpoczęcie korzystania z obiektów. Będzie to dotyczyć: warsztatów rzemieślniczych, stacji obsługi pojazdów, myjni samochodowych, garaży na nie więcej niż pięć stanowisk, obiektów magazynowych, budynków kolejowych, a także placów składowych, postojowych i parkingów oraz stawów rybnych. Pozwolenie na użytkowanie nie będzie wymagane również w przypadku wałów przeciwpowodziowych, jazów, opasek i ostróg brzegowych oraz rowów melioracyjnych.

Powyższe zmiany nie miały jednak zastosowania do badań przeprowadzonych w niniejszej kontroli, bowiem okres objęty kontrolą to lata 2012 – I połowa 2015 r.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.

<sup>73</sup> Dz. U. Nr 165, poz. 987 – uchylone z dniem 30 listopada 2015 r., zastąpione rozporządzeniem z dnia 14 października 2015 r. (Dz. U. poz. 1789).

<sup>74</sup> Dz. U. poz. 443.

## Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz. U. Nr 164, poz. 1588.
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – Dz. U. Nr 130, poz. 1385.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy – Dz. U. Nr 164, poz. 1589.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2016 r. poz. 290.
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę – Dz. U. Nr 120, poz. 1127, ze zm.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę – Dz. U. Nr 23, poz. 135, ze zm., uchylone z dniem 18 marca 2016 r.
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2016 r. poz. 23.
9. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2016 r. poz. 233.
10. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, ze zm.
11. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.

## 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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Budownictwa
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
10. Komisja Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja ds. Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Infrastruktury
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.