

Nr ewidencyjny 160/2006/P/06/153/LWA

**Informacja
o wynikach kontroli
prawidłowości wydawania
decyzji o warunkach zabudowy
i zagospodarowania terenu oraz
pozwoleń na budowę na terenie
województwa mazowieckiego w
okresie 2004 – 2006 (I kwartał)**

W a r s z a w a m a r z e c 2 0 0 7 r .

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

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

Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie

Mieczysław Kosmański

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel/fax 0 – prefiks - 22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1.Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2.Synteza wyników kontroli	6
2.3.Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne	12
3.2. Charakterystyka stanu prawnego	12
3.3. Istotne ustalenia kontroli	12
3.3.1. Organizacja wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę	12
3.3.2. Postępowanie dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę	15
3.3.3.Terminowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę	23
3.3.4. Legalność wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę	25
3.3.5. Prowadzenie wymaganych prawem rejestrów	27
3.3.6.Przekazywanie kontrolowanych decyzji organom wskazanym w przepisach prawa	28
3.3.7. Podstawowe przyczyny wzruszania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę	30
3.3.8. Inne ustalenia kontroli	32
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	34
2.4.Przygotowanie kontroli	34
2.5. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	34
5. Załączniki	36

1. WPROWADZENIE

Temat kontroli: **Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę na terenie województwa mazowieckiego w okresie 2004 – 2006 (I kwartał).**

Numer kontroli: **P/06/153.**

Kontrola planowa, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

1.1 Charakterystyka kontroli

1.1.1. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Do Najwyższej Izby Kontroli wpływały liczne skargi dotyczące nieprawidłowości w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Problemy z ww. zakresu były również przedmiotem zapytań i interpelacji poselskich kierowanych do Ministra Środowiska. Przedmiotowe zagadnienia były też tematem wielu artykułów prasowych.

Przeprowadzone przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w latach 2003 – 2005 kontrole takie jak: „Lokalizacja dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów) w województwie mazowieckim” (P/03/172), jak też kontrole „Wydawania pozwoleń na prowadzenie przy obiektach zabytkowych prac remontowych i budowlanych” (I/05/010) wykazały liczne przypadki naruszania przez organy administracji publicznej przepisów regulujących procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę.

1.1.2. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności organów administracji publicznej (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i wojewody) w zakresie prawidłowości

wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹ i decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie województwa mazowieckiego. Kontrola miała również wykazać czy osiągnięty został cel usprawnienia procesów inwestycyjnych czemu miały służyć nowe przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też zmiany wprowadzone do przepisów prawa budowlanego.

W kontroli zwrócono również uwagę na możliwość wystąpienia mechanizmów korupcjogennych w obszarze objętym badaniami.

1.1.3. Okres objęty kontrolą i termin przeprowadzenia kontroli

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2004 – 2006 (I kwartał).

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 5 kwietnia do 24 lipca 2006 r.

1.1.4. Uczestnicy kontroli i jednostki objęte kontrolą

Kontrolę przeprowadziła Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

Kontrolą objęto 21 jednostek, z tego: Mazowiecki Urząd Wojewódzki (w zakresie objętym właściwością Urzędu w Warszawie – z wyłączeniem terenów objętych właściwością delegatur tego Urzędu), 6 powiatów i 14 gmin².

W Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy badaniami objęto zarówno wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jak i decyzji o pozwoleniu na budowę.

Kontrole gmin i powiatów przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności, a w przypadku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego również celowości.

¹ W aktualnym stanie prawnym, w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 4 ust 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dla inwestycji publicznych) i decyzje o warunkach zabudowy (dla pozostałych inwestycji).

² Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie województwa mazowieckiego w okresie 2004 – 2006 (I kwartał) ze względu na stwierdzone liczne nieprawidłowości w postępowaniach dotyczących wydawania tych decyzji, polegające na niezgodnym z przepisami prawa i nierzetelnym prowadzeniu tych postępowań.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Organizacja kontrolowanych jednostek w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie była właściwa, mimo prawidłowego przypisania poszczególnym komórkom organizacyjnym skontrolowanych urzędów zadań związanych z wydawaniem ww. decyzji w regulaminach organizacyjnych skontrolowanych urzędów, nie zapewniała bowiem rzetelnego i terminowego wydawania ww. decyzji.

(część szczegółowa str. 12 -13, 15, 17, 19, 24)

2. W 3 na 14 objętych kontrolą urzędów gmin nie zapewniono sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez osoby posiadające wymagane art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, uprawnienia, tj. wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów (potwierdzone aktualnymi zaświadczeniami).

(część szczegółowa str. 14)

3. W toku kontroli zbadano łącznie 1070 postępowań, z tego 680 zakończonych wydaniem decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i 390 dotyczących pozwolenia na budowę.

W 9 na 21 skontrolowanych jednostek prowadzono postępowania na podstawie niekompletnych lub niewłaściwie wypełnionych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę. Nieprawidłowości

³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

stwierdzono w 10,3% zbadanych wniosków. Organy administracji nie realizowały, bądź nie realizowały w sposób skuteczny, obowiązku⁴ wynikającego z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.⁵

(część szczegółowa str. 15 - 16)

4. W 7 na 21 jednostek nie powiadomiono wszystkich stron o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę. Dotyczyło to 13,9% zbadanych postępowań. Ponadto w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w 6 gminach stwierdzono przypadki pomijania procedury zawiadamiania o wszczęciu postępowania, określonej przepisami art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(część szczegółowa str. 16 -17)

5. Brak realizacji lub niewłaściwa realizacja przez gminy obowiązku uzyskania prawem wymaganych uzgodnień z innymi organami, przed wydaniem decyzji, miała miejsce w 8 na 14 skontrolowanych urzędów gmin i dotyczyła 6,9% zbadanych postępowań.

Za nierzetelne uznano nierespektowanie obowiązku, nakładanego postanowieniami Marszałka Województwa Mazowieckiego i starostów, uzgodnienia lub zaopiniowania inwestycji z podmiotami wskazanymi w tych postanowieniach. Działanie takie miało miejsce w 4,8% zbadanych postępowań.

(część szczegółowa str.17 - 19)

6. Zbadano 354 projekty budowlane, które zostały zatwierdzone w decyzjach o pozwoleniu na budowę. W 153 (43,2%) z nich stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezgodnym z obowiązującymi przepisami sporządzeniu tych projektów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku właściwej numeracji stron, braku oprawy uniemożliwiającej dekompletację projektu, braku lub niewłaściwie sporządzonych stronach tytułowych.

(część szczegółowa str.19 - 21)

7. W 15 na 21 objętych kontrolą jednostek nie dokumentowano (lub nierzetelnie dokumentowano) prawem przewidzianych czynności mających istotne znaczenie dla toku

⁴ tj. obowiązku egzekwowania usunięcia braków i doprowadzenia do zgodności ww. wniosków z przepisami.

⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.

postępowania i rozstrzygnięć w wydawanych decyzjach. Nieprawidłowości w dokumentowaniu stwierdzono w 46,5% zbadanych postępowań. Nierzetelność w dokumentowaniu polegała m.in. na błędnych ustaleniach co do stanu prawnego terenu, na którym miały być zlokalizowane inwestycje.

(część szczegółowa str. 21- 23)

8. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane były z uchybieniem terminów określonych w przepisach prawa. Dotyczyło to 56% zbadanych ww. decyzji. Decyzje o pozwoleniu na budowę na ogół wydawano w terminie określonym przepisami, z uchybieniem terminu wydano 3% zbadanych decyzji.

(część szczegółowa str. 23 -25)

9. Wojewoda Mazowiecki z naruszeniem ustawowych terminów rozpatrywał odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę. Nieterminowość stwierdzono w 55 na 70 zbadanych, tj. w 78,5% skontrolowanych odwołań.

(część szczegółowa str. 31 - 32)

10. W wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w decyzjach o pozwoleniu na budowę stwierdzono różnego rodzaju wady i uchybienia o charakterze formalnym. Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono w 12,3% zbadanych decyzji, przy czym w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczyło to 10,2% decyzji, a w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę 14,6%. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niewłaściwym oznaczaniu załączników do decyzji i przywoływaniu niewłaściwych podstaw prawnych.

(część szczegółowa str. 25 - 27)

11. Niezgodnie z obowiązującymi przepisami prowadzono rejestry decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym oraz rejestry wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę. Nieprawidłowości te stwierdzono w 46 na 139 zbadanych rejestrów, tj. w 33% zbadanych rejestrów.

(część szczegółowa str. 27 - 28)

12. Niezgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kontrolowane gminy nie przekazały Marszałkowi Województwa Mazowieckiego kopii wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nieprawidłowości te stwierdzono w 12 na 14 zbadanych gmin.

Niezgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane⁶ realizowany był obowiązek przekazywania organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym. W 4 na 8 zbadanych jednostek wydających pozwolenia na budowę stwierdzono przypadki braku realizacji tego obowiązku lub jego realizację ze znacznym opóźnieniem (w pojedynczych przypadkach opóźnienia te wynosiły: 281,636 i 707 dni).

(część szczegółowa str. 28- 30)

13. Organy właściwe do zbadania zgodności z przepisami prawa wydanych decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę wzruszyły znaczną liczbę zaskarżonych decyzji:

- od 18 044 decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych przez kontrolowane jednostki wniesiono 1 184 odwołania do samorządowych kolegiów odwoławczych, które wzruszyły 714 (60,3% zaskarżonych decyzji),
- od 46 896 decyzji w sprawie pozwolenia na budowę wydanych przez skontrolowane jednostki wniesiono 667 odwołań do Wojewody Mazowieckiego, który wzruszył 214 (34,7% zaskarżonych decyzji).

Na 951 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych przez Wojewodę Mazowieckiego, wniesiono odwołania od 21 decyzji do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który wzruszył 5 (23,8% zaskarżonych) decyzji.

Ponadto 562 decyzje (na 2 613 decyzji wydanych w trybie odwoławczym przez Wojewodę Mazowieckiego) zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wzruszył 154 (27,4%) decyzje.

Wysoki procent decyzji wzruszonych w wyniku ich zaskarżenia świadczy o niskiej jakości tych decyzji.

(część szczegółowa str. 30 - 32)

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 ze zm.

14. W 4 na 21 skontrolowanych jednostek stwierdzono występowanie sytuacji o jakiej mowa w art. 18 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁷, tj. wykonywanie przez pracowników samorządowych zajęć, które pozostawały w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogły wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność.

Występujący w takich przypadkach konflikt interesów jest uznawany za szczególnie niebezpieczny mechanizm korupcyjny.

(część szczegółowa str. 32 - 34)

15. Z ustaleń kontroli wynika, że wejście w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak też zmiany wprowadzone do przepisów prawa budowlanego nie doprowadziły do uproszczenia procedur ani też do wyeliminowania przypadków nieuzasadnionego wydłużania przez organy administracji publicznej postępowania administracyjnego związanego z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że stwierdzone w kontroli nieprawidłowości spowodowane były złą organizacją pracy w urzędach, pomimo prawidłowego przypisania obowiązków w regulaminach organizacyjnych urzędów i zakresach czynności pracowników, niedostateczną znajomością przez urzędników obowiązujących przepisów prawa (w kontrolowanym zakresie), opieszałością osób prowadzących postępowania oraz niewystarczającym nadzorem ze strony kierowników tych urzędów nad pracą podległych pracowników.

Najwięcej nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stwierdzono w gminach Grodzisk Mazowiecki i Stanisławów, a w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę w powiatach: Grodzisk Mazowiecki i Legionowo. We wszystkich skontrolowanych gminach stwierdzono wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uchybieniem terminów określonych przepisami prawa. W 7 na 8 skontrolowanych organów wydających pozwolenia na budowę stwierdzono zatwierdzanie, w ramach decyzji o pozwoleniu na budowę, projektów budowlanych nie spełniających wymagań określonych w przepisach prawa.

⁷ Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz.1593 ze zm.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Podstawą do rozpoczęcia realizacji inwestycji przez inwestorów jest uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku braku planów zagospodarowania przestrzennego wydanie pozwolenia na budowę jest poprzedzone procedurą uzyskania decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdzona w kontroli długotrwałość tych postępowań, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stanowi istotną barierę w rozwoju budownictwa na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁸. Podstawowym warunkiem skrócenia czasu trwania postępowania prowadzącego do wydania pozwolenia na budowę jest uchwalenie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W obecnym stanie prawnym istnieje obowiązek opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale tylko dla niektórych terenów (jak na przykład parków kulturowych).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uchwalenie takich planów leży w interesie własnym gmin, które w ten sposób zapewnią sobie harmonijny, zgodny z zasadami ładu przestrzennego rozwój oraz doprowadzą do znacznego skrócenia procedury uzyskania pozwolenia na budowę.

Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek, wnosi o prowadzenie przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i Wojewodę Mazowieckiego postępowań dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach oraz o wydawanie przedmiotowych decyzji w terminach określonych przepisami prawa.

Ustalenia kontroli wskazują również na potrzebę przedłożenia Radzie Ministrów, przez Ministra Budownictwa, projektu ustawy wprowadzającej obowiązek uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod zabudowę.

⁸ Kontrolą objęto gminy o różnym stopniu pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego od 0,09% (gmina Baranów) do 96,5% (gmina Marki). Informacje nt. pokrycia kontrolowanych jednostek planami zagospodarowania przestrzennego zawiera załącznik nr 2 do informacji.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu służą określaniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu nieobjętego ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz są podstawą do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wydaje je w pierwszej instancji wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zaś odwołania od nich rozpatrują samorządowe kolegia odwoławcze.

Decyzje o pozwoleniu na budowę w pierwszej instancji wydawane są przez starostów i w określonych przepisami sprawach przez wojewodów. Gdy dla danego terenu istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wydawane są na podstawie ustaleń tego planu, a w przypadku jego braku, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Organem odwoławczym od decyzji podjętych przez starostów jest właściwy wojewoda, a od decyzji wojewodów Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Na decyzje organów drugiej instancji przysługuje skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

3.2. Charakterystyka stanu prawnego

Szczegółową charakterystykę stanu prawnego dotyczącą kontrolowanej działalności przedstawiono w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

3.3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.3.1. Organizacja wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę

3.3.1.1. W objętych kontrolą jednostkach określono (w regulaminach organizacyjnych) komórki organizacyjne urzędów, którym powierzono realizację zadań związanych z prowadzeniem postępowań dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Jedyne regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Baranów nie określał komórki odpowiedzialnej za realizację postępowania dotyczącego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Także zakres czynności pracownika prowadzącego sprawę z zakresu decyzji o warunkach zabudowy

i zagospodarowania terenu w tej gminie nie precyzował jego obowiązków związanych z tym zadaniem. Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Wieliszew zawierał natomiast postanowienia dotyczące wykonywania zadań z zakresu administracji architektoniczno – budowlanej, mimo iż od dnia 31 grudnia 2003 r. zadania te nie były wykonywane.

Prawidłowe przypisanie zadań z zakresu wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w regulaminach organizacyjnych kontrolowanych jednostek nie zapewniało jednak rzetelnego i terminowego prowadzenia postępowań dotyczących ww. decyzji.⁹

Pracownicy Urzędu Gminy Konstancin Jeziorna, odpowiedzialni za prowadzenie spraw dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie posiadali pisemnych zakresów czynności. Także pięcioro spośród 13 zatrudnionych w Wydziale Architektury i Budownictwa pracowników starostwa w Mińsku Mazowieckim nie posiadało aktualnych zakresów czynności obejmujących zadania będące przedmiotem kontroli, co wyjaśniono brakiem ustawowego obowiązku. Natomiast pracownicy poszczególnych kontrolowanych jednostek, mimo braku uprawnień do sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ich sporządzanie mieli wpisane do zakresu obowiązków służbowych.

Zapisy takie znalazły się w zakresie czynności pracownika Urzędu Miasta Marki, trzech pracowników Urzędu Miejskiego w Wołominie, pracownika Urzędu Gminy w Stanisławowie i trzech pracowników Urzędu Miasta i Gminy Łomianki. W przypadku pracowników: Urzędu Miasta Marki i Urzędu Gminy w Stanisławowie nieprecyzyjnie określono rodzaj wykonywanych przez nich zadań, osoby te nie opracowywały projektów decyzji, a jedynie prowadziły postępowania związane z procedurą dotyczącą ich wydawania. W przypadku zaś pracowników pozostałych urzędów (Urząd Miejski w Wołominie i Urząd Miasta i Gminy Łomianki) zapisy te były niezgodne z art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jakkolwiek precyzyjne przypisanie zadań poszczególnym jednostkom organizacyjnym urzędu (w drodze regulaminu organizacyjnego) i poszczególnym pracownikom (w zakresach czynności) nie gwarantuje właściwej realizacji zadań to jednakże, zdaniem NIK, świadczy o dbałości kierownictwa urzędów o prawidłowy podział obowiązków i wynikający z niego zakres odpowiedzialności komórek organizacyjnych i konkretnych osób za realizowane zadania. Brak precyzyjnie określonej odpowiedzialności pracowniczej za powzięte rozstrzygnięcia może prowadzić do rozmywania się tej odpowiedzialności.

3.3.1.2. Projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzane były przez pracowników jednostek objętych badaniami, jak też zlecane

⁹ Ustalenia z tego zakresu zawarte są w poszczególnych punktach informacji: 3.3.2.1., 3.3.2.2., 3.3.3.1.

podmiotom zewnętrznym. Na 14 zbadanych gmin w 9 z nich sporządzanie projektów decyzji zlecano w całości lub w części na zewnątrz urzędów. Przyczyną takiego działania był, wynikający z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązek sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia, tj. wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. Urzędy, w których nie zatrudniono osób z takimi kwalifikacjami, lub zatrudnienie nie było wystarczające, zlecały w całości lub w części realizację tego zadania osobom niezatrudnionym w urzędzie. Zleceń dokonywano na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.- Prawo zamówień publicznych.¹⁰ Uzyskane w wyniku umów zleceń projekty decyzji zostały wykorzystane przez organy, dla których zostały opracowane

Ogółem w 11 gminach projekty decyzji sporządzały osoby ze stosownymi uprawnieniami, potwierdzonymi aktualnymi zaświadczeniami o wpisie na listę samorządu zawodowego urbanistów lub architektów.

W pięciu gminach projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzane były przez pracowników urzędów lecz w trzech z nich (Łomianki, Wołomin, Konstancin Jeziorna) realizacja tego zadania nie przebiegała prawidłowo. Projekty decyzji przygotowywane były przez osoby nie posiadające kwalifikacji wymaganych art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i tylko weryfikowane oraz autoryzowane (parafowane) przez osoby posiadające takie kwalifikacje. W Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin Jeziorna osoba ze stosownymi uprawnieniami także opracowała wzory wydawanych decyzji. Udział w procesie przygotowania projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu osób z uprawnieniami nie był jednoznaczny z ich sporządzeniem przez uprawnione osoby, stosownie do zacytowanego przepisu i nie gwarantował właściwej realizacji zadania.

Decyzje o pozwoleniu na budowę, poza jednym przypadkiem (m.st. Warszawa), sporządzane były wyłącznie przez pracowników kontrolowanych urzędów.

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1169 ze zm.

3.3.2. Postępowanie dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę

W toku kontroli zbadano łącznie 1070 postępowań, z tego 680 zakończonych wydaniem decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a 390 dotyczących pozwolenia na budowę.

3.3.2.1. Stwierdzone w kontroli wady wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu polegały na ich niekompletności lub braku charakterystyki planowanej inwestycji (niewłaściwej charakterystyce), w tym planowanej powierzchni sprzedaży, w przypadku obiektów handlowych, co było niezgodne z art. 52 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ww. wady stwierdzono w 57 (8,4%) na 680 zbadanych wniosków. W 5 przypadkach wnioski nie zawierały określenia granic terenu objętego wnioskiem przedstawionych na kopii właściwej mapy (4 przypadki w gminie Konstancin Jeziorna, 1 przypadek w gminie Grodzisk Mazowiecki), a w pozostałych 52 przypadkach dotyczyły charakterystyki planowanej inwestycji. Najwięcej nieprawidłowo sporządzonych wniosków stwierdzono w gminach: Konstancin Jeziorna (25 wniosków), Wołomin (11 wniosków), Jaktorów (8 wniosków). Nieprawidłowości w ww. zakresie stwierdzono w 7 na 14 skontrolowanych urzędów gmin.

Prowadzenie postępowań na podstawie niekompletnych lub niewłaściwie wypełnionych wniosków przez pracowników skontrolowanych urzędów było działaniem niezgodnym z przywołanym wyżej przepisem i nierzetelnym. Stwierdzone nieprawidłowości osoby odpowiedzialne za ich weryfikację uzasadniały m.in. przeświadczeniem, że dla prawidłowego opracowania projektu decyzji uzupełnianie wniosku o wszystkie wymagane dane pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięć (Konstancin Jeziorna), sporządzaniem wniosków przez osoby mające trudności z prawidłowym ich wypełnieniem (Jaktorów) oraz niedopatrzzeniami pracowników (Wołomin oraz inne gminy).

W przypadku wniosków o pozwolenie na budowę nieprawidłowości polegały na formalnym braku zgodności tych wniosków ze wzorami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę¹¹ (53 na 390 zbadanych, tj. 13,6%).

¹¹ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

Nieprawidłowości stwierdzono w 2 na 8 jednostek prowadzących postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

W starostwie grodziskim zaden z 48 złożonych wniosków nie był zgodny ze wzorem określonym w ww. rozporządzeniu (nie zawierał numeru rejestru organu właściwego do wydania decyzji), a w przypadku Biura Naczelnego Architekta Miasta niezgodnych ze wzorem było 5 wniosków (wnioski zawierały jednak wymagane dane i informacje). Ponadto do przyjętych w starostwie grodziskim trzech wniosków nie dołączono oświadczenia inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością, a w jednym przypadku przyjęto wniosek, do którego załączono 3 zamiast 4 egzemplarzy projektu budowlanego.

Za nieprawidłowy uznać należy brak skutecznej realizacji, lub brak realizacji przez kontrolowane jednostki procedury przewidzianej w art. 64 ust. 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. wezwania do uzupełnienia braków we wniosku w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Świadczyć to może o niedostatecznej wiedzy urzędników z zakresu prowadzonych postępowań jak i braku należytej staranności przy weryfikacji wniosków.

Istotne wady wniosku mogą stanowić podstawę do wzruszenia wydanych na ich podstawie decyzji. Mogą też prowadzić do wydania decyzji niezgodnej z zamierzeniami wnioskodawców (w sytuacji nieprecyzyjnego określenia charakterystyki planowanej inwestycji).

3.3.2.2. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż w kontrolowanych jednostkach (w 7 na 21 zbadanych) nie zawsze powiadamiano strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, stosownie do art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stron postępowania nie powiadomiono o jego wszczęciu w 3 na 14 zbadanych urzędów gmin i w 49 na 548 zbadanych postępowaniach dotyczących warunków zabudowy, tj. w 9% zbadanych postępowaniach, przy czym w gminie Stanisławów (w 29 przypadkach na 40 zbadanych, tj. w 72,5 %), w gminie Sulejówek (w 16 przypadkach na 40 zbadanych, tj. w 40%) i w gminie Wieliszew (w 4 na 40 zbadanych przypadków, tj. w 10%).

W postępowaniu dotyczącym ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego brak określonych art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiadomień o wszczęciu postępowania oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, stwierdzono w 28 na 132 zbadane postępowania, tj. w 21,2%, przy czym w gminach: Dębe Wielkie (w 10 na 10 zbadanych postępowaniach), Ożarów Mazowiecki (w 9 na 10 zbadanych postępowaniach), Piaseczno i Sulejówek (po 3 na 10 zbadanych postępowaniach). W pozostałych gminach stwierdzono pojedyncze przypadki braku takich zawiadomień.

Brak stosownych zawiadomień o wszczęciu postępowania o jakich mowa w art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz realizacji ustawowych wymogów określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zbadanych jednostek wyjaśniano brakami kadrowymi, niedopatrzeniem pracowników, pracochłonnością procedur. Brak obwieszczeń w postępowaniach dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego uzasadniano również brakiem doświadczenia w pierwszych miesiącach realizacji tego zadania, a w gminie Piaseczno zamiarem skrócenia procedury poprzedzającej wydanie decyzji.

Zawiadamianie o wszczęciu postępowania, a w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego także o wydanych postanowieniach i decyzjach w sposób określony w przywołanym wyżej przypisie, umożliwić ma stronom czynny udział w postępowaniu, a po wydaniu decyzji skorzystanie z prawa do wniesienia odwołania.

W organach prowadzących postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę nieprawidłowości w zawiadamianiu stron (określonych w art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane) o wszczęciu postępowania stwierdzono w 4 na 8 skontrolowanych jednostek wydających pozwolenia na budowę i w 72 na 390 zbadanych postępowań, tj. w 18,5%.

Brak zawiadomień o wszczęciu postępowania stwierdzono w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim (w 38 na 40 zbadanych postępowań, tj. w 95 % postępowań), w starostwie grodziskim (w 16 na 48, tj. w 33,3%), w m.st. Warszawie (w 10 na 50, tj. 20%) i w starostwie legionowskim (w 8 na 50, tj. w 16%).

Niewłaściwą realizację ustawowych wymagań tłumaczono domniemaniem pracowników, iż stronom znane są zamierzenia inwestorów (starostwa: legionowskie, grodziskie i m.st. Warszawa), a w przypadku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zamiarem dotrzymania ustawowych terminów załatwienia sprawy.

Prowadzenie postępowania administracyjnego bez prawidłowego powiadomienia stron o jego wszczęciu, tj. niezgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, uzasadnia wznowienie postępowania w sprawie, co w konsekwencji może prowadzić do uchylecia wydanych decyzji. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli ocenia je jako niezgodne z ww. przepisami prawa i nierzetelne.

3.3.2.3. Jednym z warunków wydania prawidłowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jak też decyzji o pozwoleniu na budowę jest uzyskanie wszystkich, wymaganych przed ich wydaniem, uzgodnień i opinii. Zakres tych uzgodnień dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a dla decyzji o pozwoleniu na budowę m. in. art. 39 ust. 1

Prawa budowlanego. W 8 na 14 skontrolowanych gmin wystąpiły przypadki braku realizacji, bądź niewłaściwej realizacji ustawowych wymagań, co było działaniem niezgodnym z prawem. W przypadku 34 na 680 (5,0%) zbadanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego nie wystąpiono o uzgodnienia z organami wymienionymi w przywołanym wyżej art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w 13 (1,9%) dokonano uzgodnień z niewłaściwym organem. W 33 (4,8%) postępowaniach nie dopełniono obowiązku dokonania uzgodnień z podmiotami wskazanymi w postanowieniach starostów lub Marszałka Województwa Mazowieckiego o uzgodnieniu inwestycji. W 5 (0,7%) przypadkach wydano decyzję przed wpływem uzgodnień do urzędu.

Najwięcej przypadków braku uzgodnień stwierdzono w gminie Grodzisk Mazowiecki. W 21 postępowaniach przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie dokonano uzgodnień z właściwym wojewódzkim konserwatorem przyrody, mimo iż planowane inwestycje zlokalizowane były w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, a w 1 przypadku ze Starostą Grodziskim.

Ponadto w 33 przypadkach nie dopełniono obowiązku, nałożonego w wydanych przez starostów w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego postanowieniach, tj. uzgodnienia projektów decyzji z Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie, Oddział w Warszawie, Inspektorat w Grodzisku Mazowieckim. Na 45 zbadanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez Burmistrza Miasta Grodzisk Mazowiecki łącznie w 37 postępowaniach (74%), wystąpiły opisane nieprawidłowości (w 17 postępowaniach nie dokonano uzgodnień zarówno w zakresie ochrony przyrody jak i uzgodnień z Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych). Także w gminie Stanisławów nie dokonano właściwych uzgodnień w 14 przypadkach, tj. w 28% zbadanych postępowań: w 5 nie uzgodniono decyzji z właściwym zarządcą drogi, w 2 z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, a w 7 innych postępowaniach dokonano uzgodnień z Wojewodą Mazowieckim zamiast z właściwym starostą (w odniesieniu do gruntów rolnych) lub z właściwym dyrektorem regionalnej dyrekcji lasów państwowych (w odniesieniu do gruntów leśnych). Przyczyną powyższego było stanowisko Wojewody Mazowieckiego, który uznając się za organ właściwy żądał uzgadniania z nim decyzji dotyczących gruntów rolnych i leśnych (powołując się na pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Wspomniane stanowisko Wojewody Mazowieckiego było też przyczyną dokonania w 6 przypadkach uzgodnień przez Wójta Gminy Jaktorów z niewłaściwymi w sprawie organami, tj. z Wojewodą Mazowieckim zamiast z właściwymi: dyrektorem regionalnej dyrekcji lasów państwowych i starostą. Burmistrz Wołomina w 4 przypadkach nie dokonał uzgodnień z organem właściwym w sprawach ochrony przyrody. Wójt Gminy Baranów w 6 postępowaniach nie zrealizował obowiązku uzgodnienia inwestycji z Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych, nałożonego postanowieniami Marszałka Województwa Mazowieckiego (3 przypadki) oraz postanowieniami Starosty Grodziskiego (3 przypadki).

W pozostałych gminach stwierdzono pojedyncze przypadki braku uzgodnień (Łomianki – 1 przypadek), bądź wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przed ich uzyskaniem (gminy: Ożarów Mazowiecki – 3 przypadki, Jaktorów i Stanisławów – po 1 przypadku).

Różne były powody pomijania wymaganych prawem uzgodnień. W gminie Grodzisk Mazowiecki podstawową przyczyną opisanych zaniechań były błędne ustalenia dotyczące stanu prawnego terenu, którego dotyczyły planowane inwestycje. W gminie Stanisławów brak uzgodnień wyjaśniano przeoczeniem pracownika prowadzącego postępowanie. W przypadku Urzędu Gminy Wołomin w miejsce wymaganych z wojewódzkim konserwatorem zabytków uzgodnień stosowano zasadę wpisywania ustaleń dotyczących ochrony przyrody, zawartych w rozporządzeniu Wojewody Mazowieckiego nr 117 dla Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Pomijanie obowiązku uzgodnienia lokalizacji planowanych inwestycji z właściwymi organami może prowadzić do nieprawidłowego, niezgodnego z zasadami określonymi przez ustawy szczególne, zagospodarowania danego terenu, w tym do lokalizacji inwestycji negatywnie wpływających na środowisko na terenach objętych ochroną przyrody. Ponadto działanie takie jest niezgodne z przepisami prawa i może stanowić podstawę do wzruszenia decyzji. W przypadku zaś ich wzruszenia może skutkować roszczeniami odszkodowawczymi stron, które poniosły szkodę na skutek niezgodnego z prawem działania organu.

Organy prowadzące postępowania w sprawach pozwoleń na budowę przed wydaniem decyzji realizowały obowiązek uzyskania stosownych uzgodnień.

3.3.2.4. Kontrolowane jednostki wydające decyzje o pozwoleniu na budowę nierzetelnie sprawdzały poprawność projektów budowlanych i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na zatwierdzaniu (w decyzji o pozwoleniu na budowę) projektów budowlanych, które były niekompletne bądź nie spełniały wymagań formalnych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹².

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły 153 projektów budowlanych (tj. 43,2% zbadanych projektów). W 102 na 153 projekty (66,6%) stwierdzone uchybienia polegały głównie na braku właściwej (ciągłej i jednolitej) numeracji stron, braku oprawy uniemożliwiającej dekompletację projektu, niewłaściwie sporządzonych stronach tytułowych i metrykach projektu budowlanego oraz nieprecyzyjnym określeniu daty sporządzenia projektu.

¹² Dz. U. Nr 120, poz. 1133.

W starostwie legionowskim powyższe dotyczyło 15 (34% zbadanych) zatwierdzonych projektów budowlanych, w starostwie piaseczyńskim 15 (32%) projektów, a w starostwie warszawskim zachodnim 12 (26,7%) zatwierdzonych projektów budowlanych.

Nieprawidłowości w tym zakresie spowodowane były nieprzywiązywaniem wagi przez pracowników urzędów do wad projektu budowlanego, uznawanych za uchybienia formalne, a także, jak wynika ze złożonych wyjaśnień, przeoczeniami wynikającymi z nadmiaru prowadzonych postępowań, jak też koncentrowaniem się na merytorycznych aspektach sprawy. Właściwa numeracja i oprawa projektów budowlanych jest nie tylko wymogiem formalnym. Celem przedmiotowej regulacji jest bowiem zabezpieczenie przed możliwością swobodnej wymiany poszczególnych stron projektu, co ma zapewnić realizację inwestycji zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym.

W 57 zatwierdzonych projektach budowlanych stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku wymaganych zaświadczeń projektanta o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (art. 12 ust. 2 pkt 7 prawa budowlanego) lub oświadczeń projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 3 pkt 4 Prawa budowlanego), a ponadto brak części opisowej projektu zagospodarowania działki (§ 8 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego) i informacji w sprawie wpisu do rejestru zabytków (§ 8 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia).

W starostwie grodziskim brak zaświadczeń stwierdzono w 10 na 44 zbadane projekty budowlane (przy czym w 6 przypadkach projekty nie zawierały takich zaświadczeń w ogóle, a w 4 zaświadczenia te były nieaktualne), a brak oświadczeń w 7 projektach, (tj. łącznie w 17 projektach). Ponadto w 6 przypadkach projekty nie zawierały części opisowej projektu zagospodarowania działki, a 4 wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń (łącznie 27 projektów budowlanych obarczonych było ww. wadami). W starostwie legionowskim brak zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego stwierdzono w 7 zatwierdzonych projektach budowlanych, a stosownych oświadczeń w 8 na 44 zbadane projekty. W starostwie piaseczyńskim 3 projekty nie zawierały wymaganych oświadczeń, 1 projektu zagospodarowania działki, a 4 informacji w sprawie wpisu do rejestru zabytków. Ponadto w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono 4, a w Urzędzie m.st. Warszawy 3 projekty budowlane bez stosownych zaświadczeń.

Brak wymaganych zaświadczeń i oświadczeń najczęściej uzasadniano niedopatrzeniem pracowników prowadzących postępowania.

Organy administracji publicznej prowadzące postępowania dotyczące decyzji o pozwoleniu na budowę nie mają uprawnień do merytorycznej oceny danego projektu, zwłaszcza jeśli chodzi o przepisy techniczne z dziedziny prawa budowlanego. Wymienione dokumenty mają więc istotne znaczenie m.in. dla ustalenia odpowiedzialności ww. osób za wykonane (sprawdzone) projekty budowlane. Ponadto brak w projektach budowlanych opisanych wyżej zaświadczeń lub oświadczeń jest niezgodny z przywołanymi wyżej przepisami.

Skontrolowane podmioty nie realizowały prawidłowo procedury przewidzianej w art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, tj. nakładania w drodze postanowienia obowiązku usunięcia w wyznaczonym terminie wskazanych nieprawidłowości, pod rygorem odmowy zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Ponadto w przypadkach wydawania postanowień, po upływie terminu wyznaczonego do usunięcia nieprawidłowości, nie zawsze wydawano decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

W starostwie mińskim nie stosowano jednolitych zasad postępowania w sytuacji, gdy inwestor nie usunął nieprawidłowości w wyznaczonym w postanowieniu terminie. W ośmiu przypadkach z uwagi na niedotrzymanie terminu wyznaczonego do usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, wydane zostały decyzje o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę. W pięciu przypadkach decyzji takiej nie wydano (po usunięciu nieprawidłowości przez inwestorów w terminie przekraczającym określony w postanowieniu, wydane zostały pozwolenia na budowę), co było niezgodne z przywołanym wyżej art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego (nakazującym w takiej sytuacji wydanie decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego). Podobnie postępowano w starostwie warszawskim zachodnim - na zbadanych 6 przypadków wezwania inwestorów do usunięcia nieprawidłowości, mimo upływu terminu do ich usunięcia określonego w postanowieniu, w 3 z nich wydano pozwolenie na budowę, a w trzech odmówiono zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę.

Niewłaściwe stosowanie przepisów prawa, polegające na niewydawaniu decyzji odmownych, mimo upływu terminu wyznaczonego w postanowieniach do usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, pracownicy wymienionych urzędów tłumaczyli działaniem dla dobra interesanta. Działania takie są nie tylko niezgodne z przepisami i nierzetelne ale też świadczą o nieuzasadnionej, w tych przypadkach, dowolności urzędników prowadzących konkretne postępowania. Dowolność w podejmowaniu rozstrzygnięć to jeden z rozpoznanych mechanizmów korupcjogennych.

3.3.2.5. W postępowaniu dotyczącym wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzące je organy mają obowiązek dokonania wielu przewidzianych prawem czynności w tym:

- organy prowadzące postępowania z zakresu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu winny dokonać analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji (art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),

- organy prowadzące postępowania z zakresu decyzji o pozwoleniu na budowę winny sprawdzić m.in. kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń (art. 35 ust.1 Prawa budowlanego).

Właściwe przeprowadzenie powyższych czynności ma istotne znaczenie dla toku postępowania i dla rozstrzygnięcia sprawy (czyli decyzji). Na podstawie analizy, o jakiej mowa w art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzący postępowanie organ ustala strony postępowania i wszelkie prawne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym organy, do których należy wystąpić o uzgodnienie planowanych inwestycji.

W przypadku postępowania dotyczącego decyzji o pozwoleniu na budowę w wyniku wykonania czynności określonych w art. 35 ust.1 Prawa budowlanego organ prowadzący postępowanie ustala m.in. poprawność i kompletność przedłożonej przez inwestora dokumentacji projektowej, a w konsekwencji rodzaj i zakres koniecznych do wyeliminowania nieprawidłowości.

W związku z powyższym przeprowadzenie wspomnianych czynności powinno być udokumentowane co najmniej w sposób określony w art. 72 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. w formie adnotacji podpisanej przez pracownika.

Objęte kontrolą jednostki nie zawsze dokumentowały dokonanie powyższych czynności. Na skontrolowanych 14 urzędów gmin w 9 stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Nie udokumentowano dokonania analizy wymaganej przepisami art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 262 postępowaniach na 680 zbadanych tj. w 38,5% prowadzonych postępowań (Urząd m.st. Warszawy, Urząd Gminy Konstancin Jeziorna, Urząd Gminy Dębe Wielkie). W innych gminach dokumentowano sporządzanie analiz tylko w części prowadzonych postępowań (w Piasecznie w 82% zbadanych postępowaniach, w Sulejówku w 78%, w Ożarowie Mazowieckim w 66%, w Baranowie w 51%, w Stanisławowie tylko w 2%). W gminie Grodzisk Mazowiecki sporządzano notatki z przeprowadzanych analiz, ale 10 z nich (tj. 20% zbadanych) sporządzonych zostało nierzetelnie i zawierało nieprawidłowe dane dotyczące stanu prawnego terenu, na którym miały być zlokalizowane inwestycje.

Organy prowadzące postępowanie w sprawach pozwoleń na budowę również nie zawsze dokumentowały przeprowadzenie czynności określonych art. 35 ust. 1 prawa budowlanego. Na 8 skontrolowanych podmiotów tylko w 2 z nich nie stwierdzono nieprawidłowości. W przypadku pozostałych, czynności te nie były dokumentowane w ogóle (m.st. Warszawa, powiaty: Grodzisk Mazowiecki i Legionowo) lub dokumentowane w części zbadanych postępowań, jak np. w Mińsku Mazowieckim i w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. W starostwie warszawskim zachodnim sporządzano odrębne notatki, ale nie

zawsze włączano je do dokumentacji przekazywanej do archiwum. Powodem stwierdzonych nieprawidłowości był brak, w opinii kontrolowanych organów, obowiązku dokonywania tej czynności w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy Prawo budowlane. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela takiego poglądu. Zarówno decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jak i o pozwoleniu na budowę są decyzjami administracyjnymi, do których, w sprawach nie uregulowanych odrębnie, ma zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego, a zatem i cytowany art. 72 tego Kodeksu. Zatem pomijanie obowiązku dokumentowania istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy czynności organu jest działaniem niezgodnym z prawem. Niedokumentowanie istotnych dla toku postępowania czynności jest działaniem nierzetelnym, prowadzi do braku jasności i przejrzystości tego postępowania, oraz jest mechanizmem zwiększającym możliwość wystąpienia zjawiska korupcji.

3.3.3. Terminowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i o pozwoleniu na budowę

3.3.3.1. Terminowość wydawania decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zbadana została na próbie 680 decyzji (w tym 548 decyzji dotyczących warunków zabudowy i 132 dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego). Tylko 44% (299 zbadanych) decyzji wydanych zostało z zachowaniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (tj. w terminie jednego lub dwóch miesięcy). Pozostałych 56% (381 zbadanych) decyzji wydanych zostało z naruszeniem przywołanego przepisu.

W terminie od 2 do 6 miesięcy wydano 49,8% decyzji, w terminie od 6 do 12 miesięcy wydano 5,6% decyzji, a powyżej 12 miesięcy 0,6%. Wymienione dane dotyczą czasu trwania postępowań nie obejmującego okresów, których zgodnie z art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, nie wlicza się do czasu trwania postępowania. Bezwzględny czas trwania postępowań (od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji) był dłuższy i wynosił dla 30,3 % decyzji do 2 miesięcy, dla 55,3% od 2 do 6 miesięcy, dla 13% od 6 do 12 miesięcy i dla 1,4% decyzji powyżej 12 miesięcy. Przy tym istnieją różnice w terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego traktowane były priorytetowo, stąd terminy ich wydawania były nieco krótsze aniżeli terminy wydawania decyzji o warunkach zabudowy. 31,8% decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydanych zostało w terminie do 2 miesięcy¹³ (w tym samym czasie 29,9% decyzji o warunkach

¹³ dane dotyczą bezwzględnego czasu trwania postępowań

zabudowy), 28% w terminie od 2 do 3 miesięcy (16,8% decyzji o warunkach zabudowy), 30,3% w terminie od 3 do 6 miesięcy (37,8% decyzji o warunkach zabudowy) i 9,9% w terminie od 6 do 12 miesięcy (13,7% decyzji o warunkach zabudowy). Nie wydawano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego po upływie 12 miesięcy, natomiast po upływie tego terminu wydanych zostało 1,8% decyzji o warunkach zabudowy.

Najdłużej w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego trwały postępowania w gminach: Grodzisk Mazowiecki (5 na 10 zbadanych decyzji wydanych zostało w terminie od 3 do 6 miesięcy), Sulejówek i Stanisławów (po 4 na 10 zbadanych decyzji wydanych zostało w terminie od 3 do 6 miesięcy). W pojedynczych przypadkach decyzje te wydawano w terminach od 6 do 12 miesięcy (Jaktorów – 2 decyzje, m. st. Warszawa – 2 decyzje, Konstancin Jeziorna i Wieliszew po 1 decyzji).

W odniesieniu do decyzji dotyczących warunków zabudowy największe przekroczenia terminów stwierdzono w gminach: m.st. Warszawa (tylko 8 na 39 zbadanych, tj. 20,5% wydanych zostało w terminie do 2 miesięcy), Konstancin Jeziorna (tylko 7 decyzji na 40 zbadanych, tj. 17,5%), Grodzisk Mazowiecki (10 na 40 zbadanych, tj. 25%), Łomianki (14 na 40, tj. 35%), Jaktorów (16 na 44, tj. 36%).

Szczegółowe dane dotyczące terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (z podziałem na decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o ustaleniu warunków zabudowy zawiera załącznik nr 5 do niniejszej informacji).

Podstawową przyczyną długotrwałości postępowań była ich złożoność, konieczność uzyskania uzgodnień od różnych organów oraz, jak podnosili kierownicy kontrolowanych jednostek, duże obciążenie pracowników urzędów różnymi zadaniami. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, liczba postępowań prowadzonych przez urzędników z tego zakresu nie miała bezpośredniego wpływu na czas ich trwania.

Ustalono w toku kontroli, że np.: w przypadku gminy Konstancin Jeziorna średnie obciążenie pracowników w objętym kontrolą okresie wynosiło ok. 30 postępowań na osobę rocznie, a tylko 9 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (na 50 zbadanych, tj. 18%) wydano w terminie nie przekraczającym 2 miesięcy, w przypadku gminy Marki obciążenie to wynosiło ok. 15 postępowań na osobę rocznie, a tylko 5 decyzji (na 23 zbadane, tj. 21,7%) wydano w ww. terminie. Natomiast w gminie Ożarów Mazowiecki przy średnim obciążeniu pracowników wynoszącym 139 postępowań rocznie w terminie 2 miesięcy wydano 31 decyzji, tj. 62%, a w gminie Dębe Wielkie przy średnim rocznym obciążeniu pracowników wynoszącym ok. 120 postępowań 16 (na zbadanych 50), tj. 32% decyzji wydanych zostało w ustawowym terminie.

Jednym z powodów długotrwałości prowadzonych postępowań była, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zła organizacja pracy w urzędach, opieszałość urzędników w prowadzeniu postępowań oraz brak właściwego nadzoru ze strony kierowników tych urzędów.

3.3.3.2. Decyzje dotyczące pozwoleń na budowę wydawane były na ogół w terminie określonym w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego. W terminie nie przekraczającym 65 dni (po odliczeniu okresów, których zgodnie z art. 35 ust. 8 Prawa budowlanego nie wlicza się do czasu trwania postępowania administracyjnego) wydane zostały 354 z 365 tj. 97 % zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę. 11 decyzji (tj. 3%) wydano w terminie powyżej 65 dni (6 decyzji Starosty Powiatu Warszawa Zachód, 3 decyzje Starosty Powiatu Mińsk Mazowiecki i po 1 decyzji Starosta Legionowa i Starosta Grodziska Mazowieckiego).

Bezwzględny czas trwania postępowań (liczony od dnia złożenia wniosku do dnia wydania decyzji) wynosił dla 76,2% objętych badaniem decyzji 2 miesiące, dla kolejnych 17,8% decyzji od 2 do 4 miesięcy, a dla 6% powyżej 4 miesięcy.

Obciążenie pracowników liczbą prowadzonych postępowań dotyczących pozwoleń na budowę nie miało wpływu na czas trwania postępowania. Np. w starostwie warszawskim zachodnim średnie roczne obciążenie pracowników, w kontrolowanym okresie, liczbą prowadzonych spraw z tego zakresu wynosiło 244, a 46% zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych zostało w terminie do 1 miesiąca, w starostwie legionowskim przy obciążeniu pracowników ok. 208 postępowaniami również 46 % decyzji wydano w tym terminie. Natomiast w starostwie mińskim, w którym ww. obciążenie wynosiło 139 postępowań w terminie 1 miesiąca wydano zaledwie 21,4% zbadanych decyzji, a w starostwie piaseczyńskim przy obciążeniu ok. 111 postępowań na jednego pracownika w terminie jednego miesiąca wydano 18% zbadanych decyzji.

Błędna interpretacja przepisów art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, nakładającego obowiązek wymierzenia kary, w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki, przez organ wyższego stopnia, w sytuacji gdy zobowiązany do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę organ nie wyda jej w terminie 65 dni od złożenia wniosku, była powodem stwierdzonych w kontroli przypadków nierzetelności prowadzonych przez organy postępowań, zwłaszcza nierzetelności weryfikacji zatwierdzanych w tych postępowaniach projektów budowlanych¹⁴. Nierzetelność tej weryfikacji tłumaczono bowiem pośpiechem przy załatwianiu spraw w celu nieprzekroczenia ww. terminu. Jak wynika z ustaleń niniejszej kontroli 43,2% zbadanych projektów budowlanych nie spełniało wymogów formalnych określonych w przepisach¹⁵.

3.3.4. Legalność wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę

W toku kontroli objęto badaniami łącznie 1 070 decyzji, z tego 680 decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz 390 decyzji dotyczących

¹⁴ Ustalenia w tym zakresie zawarte są na stronach 18-20 niniejszej informacji.

¹⁵ Informacja o stwierdzonych w projektach budowlanych nieprawidłowościach zawarte jest na stronach 17-19 niniejszej informacji.

pozwoleń na budowę. Z 680 decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu 132 decyzje dotyczyły ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (w tym 5 decyzji o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego), a 548 ustalenia warunków zabudowy (w tym 37 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy). Z 390 decyzji dotyczących pozwoleń na budowę 36 decyzji orzekało o odmowie wydania pozwolenia na budowę.

Wszystkie skontrolowane decyzje wydane zostały przez uprawnione organy administracji publicznej.

Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i o ustaleniu warunków zabudowy zawierały elementy określone w art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponadto decyzje o ustaleniu warunków zabudowy wydawano po spełnieniu warunków z art. 61 ust. 1 pkt 1- 4 tej ustawy.

Zbadane 42 decyzje o odmowie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu uzasadnione były w 5 przypadkach nieuzyskaniem uzgodnień od właściwych organów, a w 37 przypadkach niespełnieniem warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W 74 decyzjach wydanych w 6 z objętych kontrolą 14 gmin (42,8%) stwierdzono uchybienia formalne. Polegały one m.in. na niewłaściwym oznaczaniu załączników, stanowiących integralną część decyzji. Np. w załącznikach do decyzji Wójta Gminy Stanisławów nie podawano numerów decyzji, a w 4 decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przywołano niewłaściwą podstawę prawną (przywołano przepisy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy). Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno w 6 decyzjach, mimo braku podstaw prawnych, określił termin ich wygaśnięcia (2 lata od daty wydania). Wójt Gminy Baranów w 3 wydanych decyzjach nie uwzględnił wszystkich wymogów technologicznych wynikających z raportów oddziaływania na środowisko (opracowanych dla tych inwestycji), a w dwóch, warunków i wymagań dotyczących zabudowy i zagospodarowania terenu wynikających z uzgodnień z Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych. Burmistrz Ożarowa Mazowieckiego nie określił w 3 decyzjach obowiązku zaopiniowania inwestycji przez ww. podmiot, mimo iż warunek taki wynikał z postanowień uzgadniających inwestycje, wydanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego. W 6 decyzjach Burmistrza Gminy Grodzisk Mazowiecki błędnie określono stan prawny terenu, na którym miały być zlokalizowane inwestycje.

Zamierzenia inwestycyjne w 354 zbadanych decyzjach o pozwoleniu na budowę zgodne były z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku planu).

36 decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę uzasadniono brakiem ważnej decyzji o warunkach zabudowy (4 przypadki), niezgodnością z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego (3 przypadki), brakiem zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków (2 przypadki). W pozostałych decyzjach odmówiono wydania

pozwolenia na budowę w związku z nieusunięciem nieprawidłowości stwierdzonych w dokumentacjach załączanych do wniosku o wydanie decyzji.

Podstawową nieprawidłowością w skontrolowanych decyzjach o pozwoleniu na budowę było nienałożenie w 12 decyzjach (na 347, tj. 3,5%) obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, w sytuacjach gdy przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹⁶, obowiązek ten przewidywały. Ponadto w 45 decyzjach, w których obowiązek ten został nałożony, nie określono specjalności tego inspektora¹⁷ (co było niezgodne z § 4 ww. rozporządzenia).

Nieprawidłowości te spowodowane były niewłaściwą interpretacją przywołanego rozporządzenia przez pracowników. Ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego wymagają m.in. inwestycje, które mogą w sposób znaczący oddziaływać na środowisko. Ma to zapewnić realizację inwestycji zgodnie z przyjętą dokumentacją projektową, a tym samym wyeliminować możliwość przeprowadzenia inwestycji w sposób zagrażający środowisku.

Podkreślenia wymaga, iż stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniach poprzedzających wydanie decyzji dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, oprócz innych skutków w informacji tej opisanych, mogą prowadzić do uchylecia tych decyzji przez organy je kontrolujące w toku instancyjnym i przez sąd administracyjny. W przypadku zaś ich wzruszenia może to skutkować roszczeniami odszkodowawczymi stron, które poniosły szkodę na skutek niezgodnego z prawem działania organu.

3.3.5. Prowadzenie wymaganych prawem rejestrów

We wszystkich kontrolowanych jednostkach prowadzone były rejestry:

- w gminach: decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- w powiatach, m. st. Warszawie i Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim: wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę.

W 11 na 14 skontrolowanych urzędów gmin rejestry decyzji o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzono niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru

¹⁶ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

¹⁷ W zależności od rodzaju realizowanej inwestycji, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko.

decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁸.

Zbadano łącznie 85 rejestrów, z tego 34 (40,0%) rejestry prowadzono niezgodnie ze wzorami określonymi w przywołanych wyżej przepisach, a 28 (32,9%) rejestrów zawierało nierzetelne dane. Prawidłowo i rzetelnie prowadzone były rejestry w gminach: Łomianki, Baranów, Wołomin.

Na 8 jednostek (6 powiatów, m.st. Warszawa i Wojewoda Mazowiecki) obowiązanych do prowadzenia rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę, w 2 z nich (25%) stwierdzono nieprawidłowości (starostwa: Mińsk Mazowiecki i Grodzisk Mazowiecki).

Zbadano łącznie 54 rejestry, z tego 12 (22,2%) rejestrów prowadzono niezgodnie ze wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁹, a 16 (29,6%) rejestrów zawierało nierzetelne dane. Rejestry decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku 3 podmiotów prowadzone były rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami (w powiatach: warszawskim zachodnim i legionowskim oraz w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim), a w 5 skontrolowanych jednostkach rejestry nie odpowiadały określonym w przepisach wzorom lub prowadzone były nierzetelnie.

Stwierdzone nieprawidłowości w rejestrach, jak wynika z wyjaśnień kierowników kontrolowanych jednostek, wynikały z przeoczenia i obciążenia pracowników dużą liczbą prowadzonych spraw.

Kontrolowane jednostki przekazywały prowadzone rejestry wniosków o pozwolenia na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę organom wyższego stopnia w terminach określonych w art. 82b ust. 2 Prawa budowlanego.

3.3.6. Przekazywanie kontrolowanych decyzji organom wskazanym w przepisach prawa

Niewłaściwie był realizowany obowiązek (wynikający z art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) przekazywania kopii wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego marszałkowi województwa. Na 127 zbadanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie przekazano Marszałkowi Województwa Mazowieckiego 79 (tj. 62,2%) z nich. Działanie takie było

¹⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

¹⁹ Dz. U. nr 120, poz. 1129, ze zm.

niezgodne z przywołanym wyżej art. 57 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyczyną, jak wynika z wyjaśnień, było błędne przekonanie pracowników kontrolowanych urzędów, iż kopie tych decyzji nie podlegają przekazaniu marszałkom województwa, spowodowane niewłaściwą interpretacją przywołanego przepisu.

Celem uregulowań zawartych w przywołanym przepisie 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 zadania przez zobowiązane podmioty.

Nie w każdym przypadku skontrolowane podmioty, wydające decyzje o pozwoleniu na budowę, prawidłowo realizowały obowiązek określony w art. 82b ust.1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane, tj. obowiązek bezzwłocznego przekazywania organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, a także obowiązek przekazania kopii tych decyzji organom podatkowym właściwym w sprawach podatku od nieruchomości (w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna), zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych²⁰.

W przypadku starostwa mińskiego 11 decyzji (na 44 zbadane, tj. 25% decyzji) przekazano organom nadzoru budowlanego w terminie od 8 do 207 dni, od dnia kiedy stały się ostateczne, w przypadku starostwa legionowskiego 18 decyzji (na 44 zbadane, tj. 40,9%) przekazano organom nadzoru budowlanego po upływie 30 dni od dnia, kiedy stały się ostateczne (sześć z nich przekazano po upływie 124, 182, 224, 281, 636 i 707 dni), a organom podatkowym 30 decyzji (75%) przekazano, zanim stały się ostateczne. Starostwo grodziskie 4 decyzje (na 37 zbadanych, tj. 10,8%) przekazało organom nadzoru budowlanego po upływie od 15 do 26 dni od wymaganego terminu, a dwóch decyzji (5,4%) nie przekazało w ogóle. Organom podatkowym 3 decyzje przekazano z opóźnieniem od 5 do 7 dni.

Wojewoda Mazowiecki 9 decyzji (na 40 zbadanych, tj. 22,5%) nie przekazał organom nadzoru budowlanego, 25 decyzji (tj. 62,5%) przekazał z opóźnieniem wynoszącym od 8 do 254 dni, a organom podatkowym nie przekazał w ogóle 8 (tj. 20%) decyzji.

Niewłaściwa realizacja tego obowiązku, uzasadniana głównie nadmiernym obciążeniem pracą lub przeoczeniami, może utrudniać organom nadzoru budowlanego skuteczne sprawowanie nadzoru nad inwestycjami budowlanymi, a organom podatkowym przyjmowanie właściwej podstawy do wymierzania należności podatkowych.

²⁰ Dz. U. Nr 240, poz. 2061 ze zm.

Natomiast skontrolowane jednostki (poza jednym przypadkiem), stosownie do art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, przekazywały kopie decyzji o pozwoleniu na budowę organom, które wydały decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jedynie Wojewoda Mazowiecki w 8 przypadkach (tj. 20%) decyzji takich nie przekazał właściwym organom.

3.3.7. Podstawowe przyczyny wzruszania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę

3.3.7.1. W objętym kontrolą okresie od 18 044 decyzji dot. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych przez kontrolowane jednostki wniesione zostały 1 184 odwołania (od 6,6% decyzji) do samorządowych kolegiów odwoławczych. Samorządowe kolegia odwoławcze zakwestionowały 714 decyzji (60,3%) z tego:

- uchyliły i przekazały do ponownego rozpatrzenia 674 decyzje (tj. 56,9%),
- uchyliły decyzje i wydały rozstrzygnięcie w 33 sprawach (tj. 2,8%),
- stwierdziły nieważność decyzji w 7 sprawach (tj. 0,6%).

Podstawą do uchylania decyzji dot. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wskazywaną w uzasadnieniach poddanych analizie 130 rozstrzygnięć wydanych przez samorządowe kolegia odwoławcze były: niekompletna lub niewłaściwie sporządzona dokumentacja (23% spraw), niustalony prawidłowo stan faktyczny lub prawny danej sprawy (21,5%), niewłaściwe lub brak powiadomienia stron postępowania o jego wszczęciu (17%), decyzja niezgodna z przepisami prawa (13,8%), brak wymaganych przepisami uzgodnień (10%), oraz inne (14,7%). W rozstrzygnięciach SKO wskazywały zazwyczaj więcej niż jedną wadę wydanej decyzji uzasadniającej jej uchylenie.

W wyniku zbadania terminów wydania 175 orzeczeń przez samorządowe kolegia odwoławcze ustalono, iż rozpatrywały one sprawy w terminach od kilku dni do kilku miesięcy. 24,6% wniesionych odwołań rozpatrzono w terminie do 1 miesiąca, 25,1% w terminie od 1 do 2 miesięcy, 18,3% w terminie od 2 do 3 miesięcy, 23,4% w terminie od 3 do 6 miesięcy, a 8,6% w terminie od 6 do 12 miesięcy. W przypadku zatem wniesienia przez jedną ze stron odwołania od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, termin zakończenia postępowania decyzją ostateczną znacznie się wydłużał.

3.3.7.2. Na 46 896 wydanych w badanym okresie przez skontrolowane jednostki decyzji dot. pozwoleń na budowę 667 (1,5%) z nich zostało zaskarżonych w trybie odwoławczym do Wojewody Mazowieckiego, a 21 decyzji Wojewody Mazowieckiego do

Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Wojewoda Mazowiecki zakwestionował 214 (34,7%) zaskarżonych decyzji, z tego:

- uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia 168 decyzji (tj. 25,2%),
- uchylił decyzję i wydał rozstrzygnięcie w 40 sprawach (6%),
- stwierdził nieważność 6 decyzji (0,9%).

Uchylając decyzje dot. pozwoleń na budowę Wojewoda Mazowiecki w 115 zbadanych rozstrzygnięciach wskazywał m. in. na: niewłaściwie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające w tym nieustalony lub niewłaściwie ustalony stan faktyczny i prawny sprawy (33,9%), niewłaściwe lub brak powiadomienia stron postępowania (18,3%), niekompletną (17,4%) lub nieprawidłowo sporządzoną dokumentację (15,6%), niezgodność rozstrzygnięcia ze złożonym wnioskiem (3,5%) oraz inne nieprawidłowości (7%). W 4,3% zbadanych rozstrzygnięć podstawą do zakwestionowania decyzji była niezgodność zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W rozstrzygnięciach Wojewoda wskazywał zazwyczaj na więcej niż jedną wadę wydanej decyzji uzasadniającej jej uchylenie.

W wyniku kontroli terminowości rozpatrywania odwołań przez Wojewodę (zbadanej na próbie 70 spraw) ustalono, że 15 z nich, tj. 21,5% zostało rozpatrzonych w terminie określonym w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego tj. w terminie jednego miesiąca.

Pozostałe odwołania rozpatrzono: 16 (22,8%) w terminie od 1 do 2 miesięcy, 13 (18,6%) w terminie od 2 do 3 miesięcy, 13 (18,6%) w terminie od 3 do 6 miesięcy, 10 (14,3%) w terminie od 6 do 12 miesięcy, a 3 odwołania (4,2%) w terminie powyżej 12 miesięcy (po upływie 390, 416 i 549 dniach od wpływu odwołania do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego). Tak liczne opóźnienia w rozpatrywaniu odwołań przez Wojewodę Mazowieckiego tłumaczono dużą liczbą składanych odwołań (z terenu województwa w kontrolowanym okresie wpłynęło 2 613 odwołań) przy zmniejszającej się obsadzie kadrowej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda Mazowiecki w niewystarczającym stopniu korzystał z prawa organu drugiej instancji do merytorycznego rozstrzygania zaskarżonych spraw. Na 2 613 odwołań od wydanych przez starostów decyzji w sprawie pozwolenia na budowę tylko w 307 przypadkach (11,7%) Wojewoda uchylając decyzję organu pierwszej instancji wydał rozstrzygnięcie. Natomiast w 573 przypadkach Wojewoda

uchylił decyzję organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi²¹

Takie postępowanie organu stopnia wojewódzkiego powodowało dalsze wydłużanie postępowania administracyjnego.

W badanym okresie 562 decyzje Wojewody Mazowieckiego dot. pozwoleń na budowę (na 951 wydanych w trybie odwoławczym od decyzji organów I instancji, tj. 59,1%) zostało zaskarżonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd rozpatrzył i wydał rozstrzygnięcie w 331 (58,9% zaskarżonych spraw), z tego: w 147 (26,1%) sprawach Sąd uchylił decyzję Wojewody, w 7 (1,2%) stwierdził nieważność decyzji, a w 177 sprawach (31,4%) utrzymał decyzję Wojewody w mocy. Pozostałe 231 spraw (41,1%) nie zostało jeszcze rozpatrzonych.

Podstawowymi przyczynami uchylania decyzji były uchybienia proceduralne polegające na niedokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego (tj. naruszenia art. 7 i 77 Kodeksu postępowania administracyjnego).

3.3.8. Inne ustalenia kontroli

W trakcie kontroli zbadano prawidłowość składania przez pracowników kontrolowanych jednostek oświadczeń o jakich mowa w art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²², tj. oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. Ustalono, iż pracownicy, poza niżej opisanymi przypadkami, składali w terminie określonym w art. 18a ust. 3 ustawy stosowne oświadczenia.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Urzędzie m.st. Warszawy. Analizie poddano oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej złożone przez 15 pracowników Biura Naczelnego Architekta Miasta i stwierdzono nieterminowe (tj. powyżej 30 dni od rozpoczęcia pracy bądź rozpoczęcia

²¹ „uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia jest możliwe tylko wtedy gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, czyli jest to odstępstwo od generalnej zasady postępowania administracyjnego. Wydawanie decyzji o charakterze kasatoryjnym dopuszczalne jest zupełnie wyjątkowo, gdyż stanowi wyłom od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy i nie jest w tej kwestii dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Konieczność zatem przeprowadzenia dowodu lub kilku dowodów (...) mieści się w kompetencji organu odwoławczego do uzupełnienia postępowania wyjaśniającego Wyrok NSA z dnia 17 października 1996 r., I SA/Gd 234/96, „uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia jest możliwe tylko wtedy gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, czyli jest to odstępstwo od generalnej zasady postępowania administracyjnego. Wydawanie decyzji o charakterze kasatoryjnym dopuszczalne jest zupełnie wyjątkowo, gdyż stanowi wyłom od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy i nie jest w tej kwestii dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Konieczność zatem przeprowadzenia dowodu lub kilku dowodów (...) mieści się w kompetencji organu odwoławczego do uzupełnienia postępowania wyjaśniającego..

²² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

prowadzenia działalności gospodarczej) złożenie oświadczeń przez 2 osoby oraz brak w 6 oświadczeniach informacji o rodzaju prowadzonej działalności i o dacie jej rozpoczęcia.

W przypadku 2 pracowników Biura Naczelnego Architekta Miasta stwierdzono, iż prowadzony rodzaj działalności gospodarczej może pozostawać w sprzeczności z ich obowiązkami albo może wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Ze złożonych oświadczeń wynikało, iż jeden z nich prowadził działalność w zakresie „usługi – prace geodezyjno – kartograficzne”, podczas gdy zgodnie z zakresem czynności był on zobowiązany m.in. do opiniowania projektów podziałów działek w zakresie ich zgodności z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a drugi w zakresie „projektów budowlano – architektonicznych”, podczas gdy zgodnie z zakresem obowiązków zobowiązany był do analizy decyzji o pozwoleniu na budowę i ich parafowania.

W starostwie piaseczyńskim dwóch pracowników Urzędu, prowadzących sprawy pozwoleń na budowę, nie złożyło oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. Ponadto jeden z nich był autorem projektu budowlanego, zatwierdzonego w decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanej przez Starostę. Starosta piaseczyński nie przedłużył z ww. pracownikami umowy o pracę.

W starostwie mińskim przedmiotem 13 postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę były m.in. projekty budowlane, których projektantem był architekt K.W. W postępowaniach tych brała udział Pani A.W. matka ww., wykonująca czynności polegające na sprawdzeniu kompletności dokumentów załączonych do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, w tym projektów budowlanych. Stosownie do art. 24 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego pracownik ten winien być wyłączony z postępowania.

W Urzędzie Miasta Marki Kierownik Referatu Gospodarki i Planowania Przestrzennego Urzędu w złożonym oświadczeniu podał, iż prowadzi działalność gospodarczą w zakresie usług geodezyjnych. Z zakresu czynności ww. pracownika wynikało, iż do jego obowiązków służbowych należało prowadzenie m.in. spraw związanych z usługami geodezyjnymi. Pracownik ustnie uzgodnił z Burmistrzem Miasta, iż nie będzie prowadził działalności gospodarczej w godzinach pracy Urzędu oraz przyjmował zleceń na wykonanie prac geodezyjnych na terenie Miasta Marki, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie stanowiło należytej gwarancji prawidłowego wykonywania obowiązków.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w niewystarczającym stopniu zwracano w wymienionych jednostkach uwagę na możliwość wykonywania przez pracowników samorządowych zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność, tj. sytuacji o jakich mowa w art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych.

Sytuacja, w której urzędnicy podejmujący rozstrzygnięcia w danej sprawie czy uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia mają osobisty interes w sposobie jej załatwienia (w opisywanych przypadkach zatwierdzenie sporządzonej przez pracownika lub członka rodziny pracownika dokumentacji geodezyjnej lub architektonicznej) jest typowym przykładem tzw. konfliktu interesów, stanowiącego jeden z mechanizmów korupcyjnych.

W pozostałych skontrolowanych jednostkach nie stwierdzono nieprawidłowości z tego zakresu. Pracownicy, którzy deklarowali prowadzenie działalności gospodarczej

zbieżnej z ich obowiązkami służbowymi, składali jednocześnie pisemne zobowiązanie, iż nie będą świadczyć usług na terenie gminy (powiatu), w których są zatrudnieni.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola była poprzedzona analizą wyników kontroli „Lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów) w województwie mazowieckim” (P/03/172), jak też kontroli „Wydawania pozwoleń na prowadzenie przy obiektach zabytkowych prac remontowych i budowlanych” (I/05/010) oraz analizą skarg jakie wpłynęły do Najwyższej Izby Kontroli z zakresu objętego tematyką kontroli. Ponadto analizą objęto również interpelacje poselskie adresowane do różnych organów władzy państwowej jak też publikacje prasowe dotyczące kontrolowanych zagadnień.

W związku z kontrolą zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. Uzyskane informacje na temat natężenia ruchu budowlanego w poszczególnych powiatach posłużyły do wytypowania jednostek do kontroli. Przy typowaniu jednostek do kontroli uwzględniono również stopień ich pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego.²³

Dobór próby do kontroli dokonywany był w sposób celowy i uwzględniał przede wszystkim postępowania zakończone decyzjami dotyczącymi zabudowy o charakterze produkcyjno – przemysłowym, handlowym, lub dotyczącymi zabudowy na terenach o ograniczonych możliwościach zagospodarowania. Badaniami objęte były również decyzje o odmowie ustalenia warunków zabudowy i odmowie wydania pozwolenia na budowę. Ustaleń dokonywano na podstawie analizy akt poszczególnych postępowań zakończonych decyzjami, ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku obszarów nie objętych ustaleniami planów, innych dokumentów mających znaczenie dla sposobu zagospodarowania danego terenu.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli, rewizji czy inspekcji. Nie korzystano również z pomocy specjalistów czy biegłych. W związku z kontrolą zasięgnięto

²³ Stopień pokrycia gmin i powiatów planami zagospodarowania przestrzennego zawiera załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

informacji - w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - w gminach (7) i w powiatowym inspektoracie nadzoru budowlanego (1). Do jednego z protokołów kontroli wniesione zostały zastrzeżenia. Po ich rozpatrzeniu zostały przez kontrolera wprowadzone zmiany do protokołu kontroli. Pozostałe protokoły podpisane zostały bez zastrzeżeń przez kierowników kontrolowanych jednostek.

Po zakończeniu kontroli w 6 jednostkach odbyły się narady pokontrolne.

Do kierowników urzędów gmin (13) i starostów powiatowych (6) oraz Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy i Wojewody Mazowieckiego skierowano wystąpienia pokontrolne. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 127 wniosków, z tego 80 do organów gmin i 32 do organów powiatów oraz 11 do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy i 4 do Wojewody Mazowieckiego.

W wystąpieniach wnoszono najczęściej o:

1. wzywianie wnioskodawców do usunięcia braków we wnioskach o wydanie objętych kontrolą decyzji, oraz innych nieprawidłowości w przedkładanej przez inwestorów dokumentacji,
2. zawiadamianie właściwych stron postępowania o jego wszczęciu,
3. dokonywanie wszystkich wymaganych prawem uzgodnień z właściwymi organami,
4. dokumentowanie prawem przewidzianych czynności mających istotne znaczenie dla toku postępowania i sposobu rozstrzygnięcia sprawy,
5. podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do wydawania decyzji w terminach określonych w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego,
6. rzetelne prowadzenie wymaganych prawem rejestrów.

Ponadto w przypadku występowania w kontrolowanych jednostkach sytuacji o jakich mowa w art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania tego rodzaju nieprawidłowości.

W wystąpieniu skierowanym do Wojewody Mazowieckiego sformułowano wniosek dot. skrócenia terminów rozpatrywania odwołań.

Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o realizacji 93 wniosków i podjęciu działań w celu realizacji pozostałych.

Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz kierowników tych jednostek :

Gminy:

1. Urząd Gminy Baranów – Wójt Andrzej Kolek,
2. Urząd Gminy Jaktorów - Wójt Maciej Śliwerski,
3. Urząd Gminy Dębe Wielkie – Wójt Hanna Zofia Wodnicka
4. Urząd Gminy Stanisławów – Wójt Wojciech Witczak,
5. Urząd Gminy Wieliszew – Wójt Edward Trojanowski,
6. Urząd Miejski w Wołominie – Burmistrz Jerzy Mikulski,
7. Urząd Miasta Marki - Burmistrz Janusz Werczyński,
8. Urząd Miasta Sulejówek – Burmistrz Waldemar Chachulski,
9. Urząd Miasta i Gminy Ożarów Mazowiecki – Burmistrz Kazimierz Stachurski,
10. Urząd Miasta i Gminy Konstancin – Burmistrz Marek Skowroński
11. Urząd Miasta i Gminy Piaseczno – Burmistrz Józef Zalewski,
12. Urząd Miasta i Gminy Łomianki – Burmistrz Łucjan Sokołowski,
13. Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim – Burmistrz Grzegorz Benedykciński.
14. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy *

Powiaty:

1. Urząd Starostwa Powiatowego w Legionowie – Starosta Dorota Sowińska Kobelak,
2. Urząd Starostwa Powiatowego w Wołominie - Starosta Konrad Rytel,
3. Urząd Starostwa Powiatowego w Mińsku Mazowieckim – Starosta Antoni Jan Tarczyński,
4. Urząd Starostwa Powiatowego w Grodzisku Mazowieckim – Starosta Marek Wieźbicki,
5. Urząd Starostwa Powiatowego w Piasecznie – Starosta Jerzy Kongiel,
6. Urząd Starostwa Powiatowego Warszawa – Zachód – Starosta Jan Żychliński.

oraz Mazowiecki Urząd Wojewódzki - Wojewoda Tomasz Koziński.

** w okresie od 18 listopada do 23 grudnia 2005 r. Prezydentem Miasta Stołecznego Warszawy był Lech Kaczyński, od 9 lutego 2006 do dnia 17 lipca 2006 r. pełniącym obowiązki prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy był Mirosław Kochalski.*

Powierzchnia gmin i powiatów objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Gminy:

1. Baranów – 0,09 %
2. Stanisławów – 0,36%
3. Wołomin – 0,6%
4. Łomianki – 1,6%
5. Ożarów Mazowiecki – 4,78%
6. Dębe Wielkie – 8,5%
7. Jaktorów – 9,0%
8. Warszawa – 14,5% *
9. Konstancin Jeziorna – 19,3%
10. Grodzisk Mazowiecki – 28,2%
11. Piaseczno – 35%
12. Wieliszew – 42,5%
13. Sulejówek – 65%
14. Marki – 96,5%

Powiaty:

1. Warszawa Zachód – 19,3%
2. Grodzisk Mazowiecki – 39,8%
3. Mińsk Mazowiecki – 41,5%
4. Wołomin – 42,2%
5. Legionowo – 61,8%
6. Piaseczno – 62,4%

* W przypadku m.st. Warszawy niektóre z jej dzielnic nie były objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w ogóle (Ochota, Praga Północ, Ursus, Wola), a niektóre w niewielkim stopniu (0,4% - Włochy, 1,8% - Ursynów, 2,6% - Wawer). Największą powierzchnię objętą planami zagospodarowania przestrzennego miały dzielnice: Targówek – 38,7%, Żoliborz – 30,9% i Białołęka -28,5%.

Podstawowe dane statystyczne dotyczące wniosków i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i o pozwoleniu na budowę, wydanych przez objęte kontrolą jednostki w okresie 2004-I kwartał 2006.

W kontrolowanym okresie wpłynęło łącznie:

- do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast – 19 808 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z tego 3 240 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego i 16 568 wniosków o ustalenie warunków zabudowy,
- do starostów, Prezydenta m. st. Warszawy i Wojewody Mazowieckiego - 45 108 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

W kontrolowanym okresie:

- wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast wydali łącznie 18 044 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z tego 2 881 decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (2 458 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, 33 decyzje o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 390 decyzji innych, m.in. o umorzeniu postępowania), a także 15 163 decyzje o warunkach zabudowy (10 441 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, 1 422 decyzje o odmowie ich ustalenia i 3 099 decyzji innych, m.in. o umorzeniu postępowania),
- starostowie, Prezydent m.st. Warszawy i Wojewoda Mazowiecki wydali łącznie 46 896 decyzji w sprawie pozwolenia na budowę z tego: 39 804 decyzji o pozwoleniu na budowę i 1243 decyzje o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę (5 849 decyzji innych, m.in.: o zmianie decyzji, umorzeniu postępowania).

Wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczyły głównie:

- a. w przypadku decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego: obiektów infrastruktury technicznej – 77,6%, dróg publicznych – 14,9%, zabudowy usługowej – 7,0%, zabudowy mieszkaniowej – 0,4%, inne 0,1%.
- b. w przypadku decyzji o warunkach zabudowy: zabudowy mieszkaniowej 61,5%, zabudowy usługowej – 21,1%, obiektów infrastruktury technicznej 13,3%, zabudowy zagrodowej - 2,2%, dróg publicznych – 1,0%, zabudowy produkcyjnej 0,9%.

Wydane decyzje o pozwoleniu na budowę dotyczyły w szczególności: zabudowy mieszkaniowej, w tym budynków jedno i wielorodzinnych – 42,2%, obiektów infrastruktury transportu – 5,7%, budynków gospodarczo-inwentarskich – 53,5% i budynków użyteczności publicznej – 3,3%.

Wojewoda Mazowiecki wydawał pozwolenia na budowę dotyczące m.in.: dróg publicznych wojewódzkich – 37%, budynków usytuowanych na obszarze kolejowym - 26,5%, obiektów usytuowanych na obszarze zamkniętym – 16,7%, obiektów lotnisk cywilnych – 1,3%, obiektów hydrotechnicznych – 2,1%, inne – 16,4 %.

4. ANALIZA 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 określa ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴, zwana dalej 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, 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). Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji icp powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (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.

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 1:1.000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2.000;
- 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, przedstawione w formie opisowej i graficznej,

²⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

- 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. Właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu 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.

Decyzje wydaje się po uzgodnieniu m.in. z:

- wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską;
- 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;
- wojewodą – w odniesieniu do innych obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody;
- właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego.

Uzgodnień tych dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji icp powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie (art. 53 ust. 1, 3, 5 i 6 upzp)²⁵.

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 (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 albo prezydent miasta oraz wojewoda (w przypadku o którym mowa w art. 51 ust. 2) przekazuje

²⁵ Przepisy art. 53 ust. 3-5 obejmują kwestie postępowania wyjaśniającego. Wynika z nich, iż w ramach rozpatrywania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji organ właściwy w sprawie ustala stan faktyczny terenu, w tym m. in. stan infrastruktury technicznej, ukształtowania terenu, jego zabudowy. Dokonuje także ustaleń, czy – a jeżeli tak, to w jakim zakresie – będą miały do danego przypadku zastosowanie przepisy szczególne. (T. Bąkowski „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz”, Zakamycze 2004).

marszałkowi województwa kopie wydanych decyzji, w terminie 7 dni od dnia ich wydania (art. 57 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. Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (art. 60 ust. 1 i 4).

Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio przepisy art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3-5a, art. 54-56 upzp. W przypadku planowanej budowy obiektu handlowego wnioski o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać określenie powierzchni sprzedaży (art. 64 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 publicznego²⁶ 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.

Zgodnie z art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁷ (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 wieczystości 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 m.in. po uprzednim:

- 1) przeprowadzeniu postępowania w sprawie oddziaływania na środowisko wymaganego przepisami o ochronie środowiska;
- 2) uzyskania przez inwestora wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów;

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 posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Wzory: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. o takim tytule²⁸.

Do wniosku o pozwolenie na budowę 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;

²⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

²⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

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

*Rozporządzenie Ministra infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*²⁹ określa szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, stanowiącego podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

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 zgody na realizację przedsięwzięcia, o której mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- 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 powyższych naruszeń, 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), a 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 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 (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 jej wydanie, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. 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*³⁰ właściwy organ nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności.

Decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, o której mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska. 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 pr. b.). Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków

²⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1133

³⁰ Dz. U. Nr 138, poz. 1554

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.).

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 wymienionych w art. 82 ust. 3 pr. b.

Ponadto do zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej należy m.in.:

prowadzenie rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i rejestru decyzji o pozwoleniu na budowę oraz niezwłoczne 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.

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 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę*³¹.

Postępowanie przed organami administracji publicznej, innymi organami państwowymi normuje *ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*³², zwana dalej „kpa”. Terminy załatwienia spraw reguluje art. 35 kpa.

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 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*³³ - postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć uregulowane jest w Tytule I, Dział VI, Rozdział 2 ustawy.

2. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*³⁴ - 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 wojewody, który ustala warunki prowadzenia robót. Wydanie takiej decyzji następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

3. *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*³⁵ - 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, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku.

³¹ Dz. U. Nr 120, poz. 1129 ze zm.

³² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

³³ Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

³⁴ Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

³⁵ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

Terminowość wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w poszczególnych skontrolowanych gminach w %:

a. bezwzględny czas trwania postępowania,

b. czas trwania postępowania po odliczeniu okresów nie zaliczonych do czasu trwania postępowania.

l.p.	Gmina		Do 1 miesiąca	Od 1 do 2 miesięcy	Od 2 do 3 miesięcy	Od 3 do 6 miesięcy	Od 6 do 12 miesięcy
1	Ożarów Mazowiecki	a		40%	40%	20%	
		b	60%	20%	10%	10%	
2	Konstancin Jeziorna	a		20%	20%	40%	20%
		b		40%	50%		10%
3	Stanisławów	a		10%	10%	70%	10%
		b	20%	20%	20%	40%	
4	Dębe Wielkie	a			10%	60%	30%
		b		10%	60%	30%	
5	Łomianki	a		50%	30%	10%	10%
		b	60%	30%		10%	
6	Grodzisk Mazowiecki	a		10%	30%	50%	10%
		b	10%	10%	30%	50%	
7	Wołomin	a	30%	30%	20%	10%	10%
		b	30%	40%	20%	10%	
8	Jaktorów	a	30%	30%	15%	10%	15%
		b	30%	30%	15%	10%	15%
9	Piaseczno	a	10%	50%	10%	30%	
		b	10%	70%	10%	10%	
10	Marki	a				100%	
		b			50%	50%	
11	Baranów	a		20%	60%	20%	
		b		20%	60%	20%	
12	Wieliszew	a		10%	40%	40%	10%
		b	10%	30%	40%	20%	
13	Sulejówek	a	10%	40%	40%	10%	
		b	10%	40%		40%	10%
14	m.st. Warszawa	a		20%	30%	30%	20%
		b	15%	30%	20%	20%	15%
15	razem	a	6%	25,8%	28%	30,3%	9,9%
		b	19,7%	27,3%	26,5%	22%	4,5%

Terminowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy w poszczególnych skontrolowanych gminach w %:

a. bezwzględny czas trwania postępowania,

b. czas trwania postępowania po odliczeniu okresów nie zaliczonych do czasu trwania postępowania.

l.p.	Gmina		Do 1 miesiąca	Od 1 do 2 miesięcy	Od 2 do 3 miesięcy	Od 3 do 6 miesięcy	Od 6 do 12 miesięcy	Powyżej 12 miesięcy
1	Ożarów Mazowiecki	a	7,5%	20%	37,5%	22,5%	12,5%	
		b	27,5%	30%	22,5%	17,5%	2,5%	
2	Konstancin Jeziorna	a		2,5%	17,5%	52,5%	25%	2,5%
		b	2,5%	15%	25%	50%	7,5%	
3	Stanisławów	a	47,5%	30%	7,5%	15%		
		b	52,5%	27,5%	20%			
4	Dębe Wielkie	a	2,5%	35%	17,5%	37,5%	7,5%	
		b	2,5%	35%	22,5%	32,5%	7,5%	
5	Łomianki	a		5%	27,5%	52,5%	15%	
		b	7,5%	27,5%	47,5%	12,5%	5%	
6	Grodzisk Mazowiecki	a		12,5%	22,5%	60%	2,5%	2,5%
		b	5%	20%	27,5%	47,5%		
7	Wołomin	a	10%	22,5%	15%	50%	2,5%	
		b	18,5%	32,5%	32,5%	20%	2,5%	
8	Jaktorów	a	29,5%	4,5%	2,3%	36,4%	25%	2,3%
		b	31,8%	4,5%	13,7%	31,8%	18,2%	
9	Piaseczno	a	12,5%	2,5%	22,5%	30%	10%	
		b	12,5%	37,5%	20%	22,5%	22,5%	
10	Marki	a		19%		47,7%	28,6%	4,7%
		b		23,8%	23,8%	42,8%	9,6%	
11	Baranów	a	4,9%	68,3%	24,4%	2,4%		
		b	4,9%	73,2%	17%	4,9%		
12	Wieliszew	a	2,5%	12,5%	17,5%	45%	22,5%	
		b	5%	40%	20%	32,5%	2,5%	
13	Sulejówek	a	15%	22,5%	5%	42,5%	15%	
		b	20%	22,5%	25%	25%	7,5%	
14	m.st. Warszawa	a	2,7%		10,8%	37,8%	32,5%	16,2%
		b	10,8%	10,8%	24,3%	29,8%	13,5%	10,8%
15	razem	a	10%	19,9%	16,8%	37,8%	13,7%	1,8%
		b	14,5%	28,8%	23,7%	26,5%	5,8%	0,7%

Terminowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę w poszczególnych podmiotach w %:

a. bezwzględny czas trwania postępowania,

b. czas trwania postępowania po odliczeniu okresów nie zaliczonych do czasu trwania postępowania.

lp.	Podmiot		Do 1 miesiąca	Od 1 do 2 miesiący	Od 2 do 3 miesiący	Od 3 do 4 miesiący	od 4 do 6 miesiący	Powyżej 6 miesiący
1	Powiat Wołomin	a	44%	42%	8%	6%		
		b	46%	54%				
2	Powiat Warszawa Zachód	a	36%	32%	10%	8%	8%	6%
		b	46%	38%	12%	4%		
3	Powiat Mińsk Mazowiecki	a	3,6%	42,8%	42,8%	7,2%	3,6%	
		b	21,5%	67,8%	10,7%			
4	Powiat Legionowo	a	44%	42%	6%	6%	2%	
		b	46%	50%	4%			
5	Powiat Grodzisk Mazowiecki	a	87,7%	10,3%		2%		
		b	94%	4%	2%			
6	Powiat Piaseczno	a	18%	52%	18%	8%	2%	2%
		b	18%	78%	4%			
7	Miasto st. Warszawa	a	35,5%	27%	16,7%		14,6%	6,2%
		b	46%	50%	4%			
8	Wojewoda Mazowiecki	a	42,5%	45%	12,5%			
		b	52,5%	42,5%	5%			
9	Razem	a	40,3%	35,9%	12,6%	5,3%	3,7%	2,2%
		b	47,4%	47,1%	5%	0,5%		

**Wykaz organów
którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Minister Budownictwa
2. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
3. Wojewoda Mazowiecki
4. Marszałek Województwa Mazowieckiego
5. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
6. Prezydent m.st. Warszawy
7. Sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej