



KIN.430.8.2022

Nr ewid. 170/2022/P/22/023/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**PLANOWANIE  
I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE W POLSCE  
NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH MIAST**

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

#### Akceptuję:

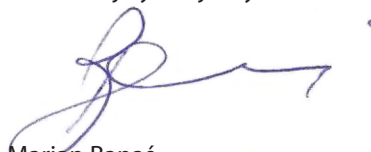
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

17.01.2023

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

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

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	18
5.1. Sposób uwzględniania w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.....	18
5.2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie.....	30
5.3. Zapewnianie przez gminy ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw .....	41
5.4. Korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni.....	45
6. ZAŁĄCZNIKI .....	60
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	60
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	64
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	75
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	76
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	77

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>gmina</b>	Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej <sup>1</sup> . Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym <sup>2</sup> , gminę tworzy wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).
<b>ład przestrzenny</b>	Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne
<b>mpzp lub plan miejscowy</b>	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały) (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu).
<b>opłata planistyczna (zwana także rentą planistyczną)</b>	Opłata jednorazowa z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, związanego z uchwaleniem lub zmianą MPZP, pobierana przez gminę w przypadku sprzedaży nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu).
<b>opłata adiacencka</b>	Opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także w związku podziałem nieruchomości.
<b>strategia rozwoju gminy lub Strategia</b>	Dokument sporządzany w celu skutecznego zarządzania gminą i pozyskiwania środków na inwestycje. Sporządzenie dokumentu nie jest obligatoryjne. Strategia sporządzana była na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, a po wejściu w życie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju <sup>3</sup> , na podstawie art. 10e i art. 10f ustawy o samorządzie gminnym.
<b>Studium</b>	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu).
<b>WZ</b>	Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu w sytuacji obszaru pozbawionego mpzp określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
<b>zrównoważony rozwój</b>	Rozumiany jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.).

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r, poz. 559, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1378.

<b>ustawa o planowaniu</b>	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503).
<b>ustawa o zagospodarowaniu z 1994 r.</b>	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. nr 15, poz. 139).
<b>ustawa o samorządzie gminnym</b>	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
<b>ugn</b>	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899).
<b>zasada dobrego sąsiedztwa</b>	Wymóg, aby nowa zabudowa dostosowana była do obiektów już istniejących.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy obowiązujący system planowania przestrzennego zapewnia możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy gminy uwzględniły w dokumentach strategicznych warunki i działania zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój?
2. Czy uchwalane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmiany, stanowiły narzędzie zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie?
3. Czy na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw gminy zapewniały ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju?
4. Czy gminy prawidłowo korzystały z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni?

## Jednostki kontrolowane

17 urzędów gmin

## Okres objęty kontrolą

2019–2022 (I kwartał)<sup>4</sup>

Polityka przestrzenna stanowi zespół decyzji podejmowanych w sposób ciągły przez upoważnione organy publiczne, zmierzających do stworzenia pożądanego porządku (modelu) zagospodarowania przestrzennego w sposób zgodny z ustalonymi celami i priorytetami społecznymi w danym okresie, zapewniając w tym procesie uporządkowany rozwój przestrzenny i ład (Andrzej Bogdan Jędraszko *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, 2005 r.).

Gospodarka przestrzenna określana jest zatem jako działalność, mająca doprowadzić do racjonalnego wykorzystania przestrzeni w zakresie zgodnym z potrzebami społeczeństwa, w wyniku przekształcenia istniejącego stanu przestrzeni w stan pożądaný, uwzględniający cele gospodarcze i społeczne.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej jest ustawa o planowaniu, w której wskazano zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalone zostały zasady ich zagospodarowania i zabudowy. System aktów planowania przestrzennego na poziomie gminy tworzą: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Dla terenów nieobjętych mpzp, określenie sposobu ich zagospodarowania następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, tj. decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z przepisami tej ustawy, podstawę powyższych działań stanowić ma ochrona i zabezpieczenie dwóch fundamentalnych wartości – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Ponadto ustawa o planowaniu wskazuje na potrzebę integrowania na poziomie lokalnej polityki przestrzennej innych dokumentów, które odnoszą się również do kierunków rozwoju przestrzennego i sposobu zagospodarowania wyznaczonych terenów, jak m.in.: strategia rozwoju gminy i programy rewitalizacji.

Zagadnienia związane z gospodarowaniem przestrzenią, jako dobrem publicznym, pozostają od wielu lat obszarem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. NIK wielokrotnie zwracała uwagę na różnego rodzaju problemy społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, jako następstwa wadliwie zarządzanej przestrzeni.

Przedmiotową kontrolę podjęto w celu dokonania oceny planowania przestrzennego w wybranych gminach oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy obowiązujący system planowania przestrzennego zapewniał możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią tych gmin. W kontroli założono, że wartością dodaną będzie rozpoznanie słabości systemu, a ustalenia kontroli pozwolą na sformułowanie wniosków wskazujących konieczny kierunek zmian dotychczasowych regulacji prawnych w tym obszarze. Należy podkreślić, że czynności kontrolne prowadzone były w czasie, kiedy trwały prace nad projektem nowelizacji ustawy o planowaniu, zakładającym zmianę systemu planowania przestrzennego w Polsce. Do czasu sporządzenia niniejszej informacji o wynikach kontroli, nowe regulacje nie zostały przyjęte.

<sup>4</sup> Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.

Minister Rozwoju i Technologii, udzielając odpowiedzi we wrześniu 2022 r. w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, poinformował m.in. że prace nad reformą planowania przestrzennego trwają od 2019 r., a potrzeba zmian w ustawie o planowaniu jest od dawna przedmiotem szerokiej dyskusji społecznej samorządowców, urbanistów, środowisk naukowych, inwestorów i mieszkańców. Wśród podstawowych problemów wskazywanych są: przewlekłość procedury sporządzania planów miejscowych, niedostateczna partycypacja społeczna w procesie planistycznym, prymat lokalizacji inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy, powodujący rozlewanie się zabudowy na terenach niezainwestowanych, utrudniony dostęp do usług społecznych, jak również niepewność procesu inwestycyjnego. Chaos przestrzenny jest przyczyną rosnących kosztów gospodarczych, środowiskowych i społecznych. W ramach przygotowań do reformy odbyły się szerokie prekonsultacje założeń proponowanych rozwiązań. W wyniku przeprowadzonych prekonsultacji zdecydowano o przeprowadzeniu reformy w sposób ewolucyjny, drogą kolejnych zmian obowiązujących przepisów ustawy o planowaniu. Zdecydowano, że wejście w życie nowych rozwiązań systemowych odbędzie się w wyniku wprowadzenia przepisów przejściowych, umożliwiających jednocześnie dokonanie założonych zmian oraz funkcjonowanie bez zbędnych zakłóceń obowiązujących uregulowań, co znalazło odzwierciedlenie w przygotowanym projekcie ustawy, który został również podany prekonsultacjom.

Istota nowych planowanych rozwiązań to rezygnacja z dotychczasowego dokumentu Studium i wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, uchwalanego obligatoryjnie dla całej gminy, w randze aktu prawa miejscowego tj. planu ogólnego, w którym określone mają być, m.in.: strefy planistyczne, w których będą mogły być zdefiniowane:

- granice obszaru, na którym możliwe będzie uzupełnianie zabudowy w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy;
- granice obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których możliwe będzie zmodyfikowanie określonych warunków inwestowania;
- standardy dostępności infrastruktury społecznej.

Minister wskazał również na planowane zmiany w przepisach dotyczących procedury planistycznej oraz wprowadzenie rozwiązań dotyczących wykorzystania systemu teleinformatycznego, dla zwiększenia dostępu do informacji przestrzennej<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Z informacji bieżących o stanie prac nad projektem ustawy (prezentowanych przez przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju i Technologii w dniu 3 listopada br. na posiedzeniu Podkomisji stałej ds. budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej) wynikało, że został zakończony etap opiniowania projektu i obecnie trwają prace nad jego ostatecznym kształtem przed przesłaniem do Parlamentu. Harmonogram prac nad ustawą zakłada jej wejście w życie w I kwartale 2023 r. W projekcie, w wyniku zgłaszanych uwag, zrezygnowano z rozwiązań mających na celu eliminację lub ograniczenie roli decyzji o warunkach zabudowy z systemu gospodarowania przestrzenią.

## 2. OCENA OGÓLNA

Obowiązujący system planowania przestrzennego nie zapewnił możliwości racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy

Obowiązujący od 2003 r. system planowania przestrzennego w gminach oparty na obligatoryjnym Studium, jako dokumencie lokalnej polityki przestrzennej i na opcjonalnych planach miejscowych, jako prawnych narzędziach realizacji tej polityki, nie zapewnił racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

W obowiązującym porządku prawnym, Studium nie jest aktem prawa miejscowego – ustalenia zawarte w tym dokumencie, wiążą organy gminy jedynie na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – nie stanowi również podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji WZ. Takie usytuowanie Studium w systemie planowania przestrzennego spowodowało, że dokument ten przestał być postrzegany przez skontrolowane gminy, jako podstawowe źródło określenia polityki przestrzennej i wyznaczenia kierunków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gmin.

W konsekwencji, dokumenty określające politykę przestrzenną lokalnych władz były nieaktualne, nie zawierały wszystkich wymaganych ustawą o planowaniu elementów oraz nie gwarantowały spójności pomiędzy pozostałymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi gminy. Wystąpiły przypadki określania polityki przestrzennej gminy na podstawie zdezaktualizowanych Studiów sporządzonych, ponad 20 lat temu, na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r.<sup>6</sup> Ponadto, dokonywane aktualizacje Studium miały najczęściej charakter fragmentaryczny, tj. dotyczyły niewielkich obszarów skontrolowanych gmin i to pomimo, że zmiany uwarunkowań przestrzennych zachodzące na ich terenie i w ich otoczeniu wskazywały na konieczność dokonania zmiany całego dokumentu.

Miejscowe plany miały niewielki wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju skontrolowanych gmin. Niespełna 30% z nich wykazywało wskaźnik pokrycia powierzchni planami miejscowymi wynoszący od niemal 90 do 100%. Przy czym, wysoki wskaźnik pokrycia powierzchni tych gmin mpzp wynikał najczęściej z objęcia ich planami ogólnymi, sporządzonymi na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r., co nie gwarantowało aktualności określonych w nich warunków zabudowy oraz regulacji dotyczących sposobu zagospodarowania terenów. Nie bez znaczenia dla ograniczenia wpływu mpzp na kształtowanie polityki przestrzennej skontrolowanych gmin, miał również długotrwały proces ich sporządzania wynoszący nawet ponad 4 lata. Na niskim poziomie utrzymywało się także tempo przyrostu powierzchni objętych mpzp.

W konsekwencji na obszarach nieobjętych planem miejscowym, realizowane były inwestycje niezgodnie z założeniami lokalnej polityki i struktury przestrzennej gminy, określonymi w Studium. Ponad 36% (603) decyzji WZ wydanych na potrzeby nowych inwestycji mieszkaniowych, dotyczyło terenów, które w Studium przeznaczono na inne cele niż pod zabudowę mieszkaniową. Było to konsekwencją braku prawnego wymogu zachowania zgodności decyzji WZ z polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w Studium. W ocenie NIK, taki stan rzeczy nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego i nie prowadzi również do zrównoważonego rozwoju.

W większości skontrolowanych gmin, przyjęty model prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego nie rekompensował kosztów poniesionych na realizację postanowień zawartych w planach miejscowych.

<sup>6</sup> Było to konsekwencją wprowadzenia do ustawy o planowaniu art. 87 ust 1 zgodnie z którym Studia oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc.



## OCENA OGÓLNA

Było to konsekwencją niekorzystania przez skontrolowane gminy w wystarczający sposób z instrumentów dochodowych przewidzianych w ustawie o planowaniu, tj. związanych z naliczaniem renty planistycznej, a także z instrumentów dochodowych przewidzianych w ugn, tj. związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej.

Niska realizacja dochodów z tytułu tych opłat wynikała m.in. z: nierealizowania ustawowych obowiązków związanych z naliczaniem opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej, nieokreślanie w uchwałach wysokości stawek tych opłat, a dodatkowo w przypadku opłaty planistycznej również z przewlekłości prowadzonych postępowań związanych z wydawaniem decyzji naliczających tę opłatę.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak wykorzystania Strategii dla powiązania polityki przestrzennej gmin z lokalną polityką rozwoju gospodarczego

**Pomimo stworzenia ram prawnych umożliwiających gminom powiązanie problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego z kwestiami prowadzenia polityki rozwoju, zawarte w Strategiach odniesienia dotyczące rozwoju przestrzennego nie były w pełni uwzględniane w obowiązujących dokumentach planistycznych określających kierunki polityki przestrzennej gmin. Było to wynikiem braku aktualizacji zapisów w Studiach, w okresie po sporządzeniu strategii rozwoju gminy.**

W okresie objętym kontrolą w gminach obowiązywały wieloletnie dokumenty określające strategie ich rozwoju. Początkowo, dokumenty te, powstawały i przyjmowane były na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 i 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych”. Tym samym pełniły one rolę – zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich przyjęcia – „programu gospodarczego”, służącego pozyskiwaniu środków, na lokalne inwestycje, w tym środków UE. Poprzez zmianę przepisów w tym zakresie<sup>7</sup>, stworzone zostały formalne podstawy uchwalania Strategii, jako narzędzia strategicznego planowania w gminie, zarówno w wymiarze społecznym, gospodarczym jak i przestrzennym. Znalazło to odzwierciedlenie w przepisach ustawy o planowaniu, gdzie wskazano na potrzebę uwzględniania przy uchwalaniu Studium – ustaleń strategii rozwoju gminy (art. 9 ust. 2 i art. 11 pkt 3) oraz wynikających z niej uwarunkowań (art. 10 ust. 1 pkt 2a).

Wyniki kontroli wskazują, że w pięciu gminach z sześciu<sup>8</sup> w których upłynął czas obowiązywania dokumentów strategicznych sporządzonych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, przystąpiono do sporządzenia nowych dokumentów strategicznych na podstawie regulacji zawartych w art. 10e i art. 10f ww. ustawy i ich uchwalenia. Pomimo tego, odniesienia dotyczące rozwoju przestrzennego zawarte w tych Strategiach, nie były w pełni uwzględniane w obowiązujących dokumentach planistycznych zawierających kierunki i uwarunkowania rozwoju przestrzennego gmin. Było to wynikiem braku aktualizacji zapisów Studiów, w okresie po sporządzeniu strategii rozwoju. [str. 18–20]

Prowadzenie polityki przestrzennej gmin na podstawie nieaktualnych dokumentów określających zasady kształtowania przestrzeni

**Skontrolowane gminy nie postrzegały Studium jako podstawowego dokumentu określającego warunki kształtowania lokalnej polityki przestrzennej, a działania na rzecz zmiany Studiów były doraźnie i często dokonywane w indywidualnych sprawach tj. na wniosek właścicieli nieruchomości – inwestorów.**

Polityka przestrzenna skontrolowanych gmin realizowana była na podstawie nieaktualnych lub częściowo nieaktualnych Studiów. Wystąpiły przypadki realizacji polityki przestrzennej gmin na podstawie dokumentów

<sup>7</sup> Tj. wejście w życie ustawy z dnia 15 lipca 2020r o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2020 r. poz. 1378.). Zmiana wprowadziła art. 10e i art. 10f do ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te określiły m.in. szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym tryb konsultacji.

<sup>8</sup> Lubicz, Inowrocław, Piotrków Trybunalski, Pruszków, Swarzędz. W Ożarowie Mazowieckim po zakończeniu okresu obowiązywania Strategii Rozwoju Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2014–2020, nie podjęto decyzji o przystąpieniu do sporządzenia nowej Strategii.

sporządzonych w 2000 r. i 2002 r., tj. na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r., w związku z tym w dokumentach tych nie ustalono m.in. indywidualnych wskaźników urbanistycznych, opisujących cechy i parametry przyszłego zagospodarowania terenu. Było to konsekwencją utrzymania w mocy, na podstawie art. 87 ust 1 ustawy o planowaniu, Studium i mpzp uchwalonych po 1 stycznia 1995 r.

Dokonywane aktualizacje Studium<sup>9</sup> miały najczęściej charakter fragmentaryczny tj. dotyczyły one niewielkich obszarów gminy i to pomimo, że zmiany uwarunkowań przestrzennych zachodzące na terenie skontrolowanych gmin i w ich otoczeniu wskazywały na konieczność dokonania zmiany całego dokumentu. Ponadto, większość zmian wynikała z potrzeb zgłaszanych przez indywidualnych inwestorów, a nie wynikających z przeprowadzonych analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. [str. 22–27]

**Decyzje o sposobie zagospodarowania przestrzennego gminy podejmowane były bez wymaganych analiz i przeprowadzenia bilansów terenów pod zabudowę. Działania te były niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu, a także skutkowały znaczną nadpodażą terenów przeznaczonych w Studium pod zabudowę mieszkaniową.**

Brak zbilansowania terenów w Studium skutkowało znaczną nadpodażą gruntów pod zabudowę

Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być osobno wydzieloną treścią części Studium. Jego opracowanie i prawidłowe sporządzenie warunkują zgodność Studium z prawem. Spośród 17 skontrolowanych gmin, w pięciu<sup>10</sup> brak było bilansu terenów pod zabudowę, a w dwóch<sup>11</sup> bilans został sporządzony nierzetelnie. Wyniki bilansu mają dla lokalnych władz decydujące znaczenie przy wyznaczaniu powierzchni terenów pod nową zabudowę, w tym zabudowę mieszkaniową w stosunku do potrzeb gminy w wieloletniej perspektywie czasowej.

Jak ważnym jest to zagadnieniem świadczą wyniki dot. skali nadpodaży terenów mieszkaniowych w Polsce. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. powierzchnia terenów wskazanych w obowiązujących Studiach z przeznaczeniem pod funkcje mieszkaniowe (jedno i wielorodzinne) wyniosły łącznie 6089 tys. ha, co stanowiło ponad 19% powierzchni całkowitej kraju. Z wyliczeń przeprowadzonych przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wynika, że na terenach przeznaczonych w Studiach pod zabudowę mieszkaniową mogłoby zamieszkać od 130 do 200 mln osób.

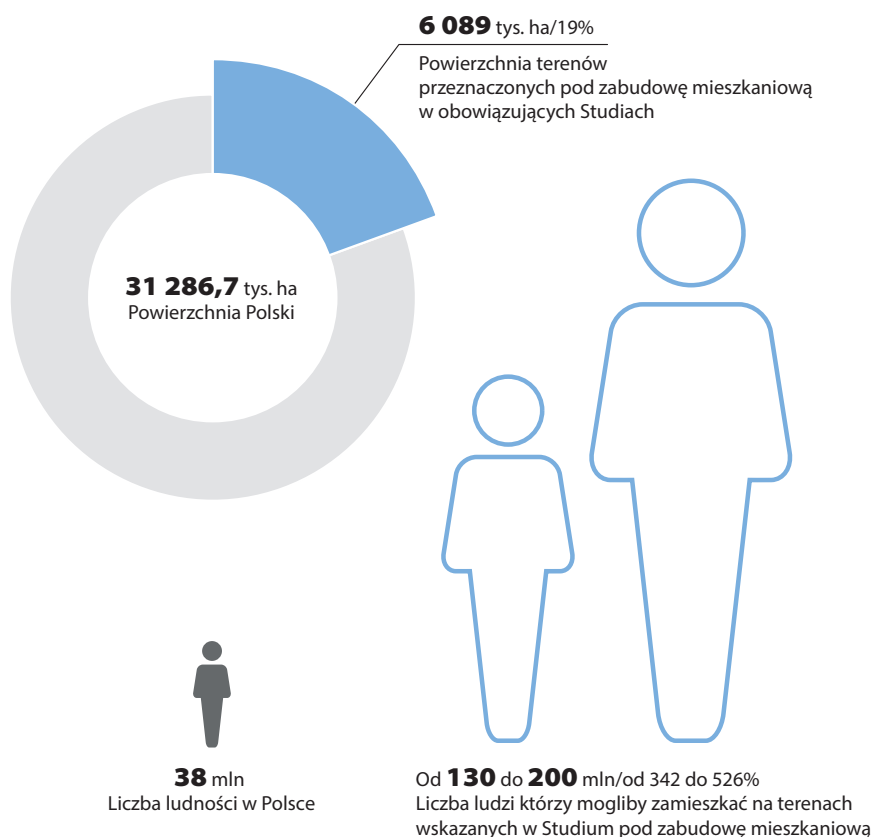
<sup>9</sup> W 10 spośród 17 skontrolowanych gmin przeprowadzono zmiany Studium (gminy: Dębno, Głogów, Nowy Sącz, Ożarów Mazowiecki, Piła, Piotrków Trybunalski, Przeworsk, Stalowa Wola, Strzelin i Swarzędz). Jedynie w dwóch z nich (Piła, Dębno) aktualizacją objęto całość dokumentu. Ponadto, w przypadku dwóch gmin (Ożarów Mazowiecki, Piotrków Trybunalski) niezgodnie z rekomendacjami Rady Miasta dotyczącymi potrzeby całościowej zmiany Studium, zakres dokonanych zmian dotyczył jedynie wybranych obszarów gminy.

<sup>10</sup> Lubicz, Inowrocław, Pabianice, Piaseczno i Pruszków.

<sup>11</sup> Piotrków Trybunalski, Swarzędz.

### Infografika nr 1

Nadpodaż terenów mieszkaniowych w Studiach – stan na 31 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS oraz danych Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

W pięciu gminach (z 10 w których prawidłowo zbilansowano tereny pod zabudowę) przeprowadzenie bilansu, w wyniku którego dokonano porównania maksymalnego (w skali gminy) zapotrzebowania na nową zabudowę oraz chłonności terenów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i chłonności pozostałych obszarów objętych planami miejscowymi, pozwoliło na oszacowanie nadpodaży gruntów pod zabudowę mieszkaniową<sup>12</sup> oraz ich ograniczenie w sporządzanych aktualizacjach Studium.

W ocenie NIK, wprowadzenie w 2015 r. do ustawy o planowaniu wymogów dotyczących sporządzania bilansu terenów pod zabudowę, służyło wyposażeniu gmin w narzędzia obiektywnej oceny i weryfikacji ustaleń zawartych w Studiach, co do realnych możliwości ich realizacji i rzeczywistych potrzeb lokalnych. Brak działań ze strony gmin w celu sporządzenia bilansu terenów pod zabudowę lub opracowania bilansu w sposób nierzetelny, świadczyć może o słabnącej roli Studium w kształtowaniu polityki zagospodarowania przestrzeni. [str. 27–30 i 35–37]

<sup>12</sup> Np. w Dębnie w konkluzji sporządzonego bilansu stwierdzono, że ilość wolnych od zabudowy terenów, których zagospodarowanie jest możliwe na podstawie już obowiązujących planów miejscowych, dwukrotnie przewyższa przyszłe zapotrzebowanie na nową zabudowę.

### **Plany miejscowe w ograniczonym stopniu pełniły przypisaną im rolę prawnego narzędzia wdrożenia lokalnej polityki przestrzennej gmin.**

Ograniczona  
rola mpzp. jako prawnego  
instrumentu  
wdrażania polityki  
przestrzennej gminy

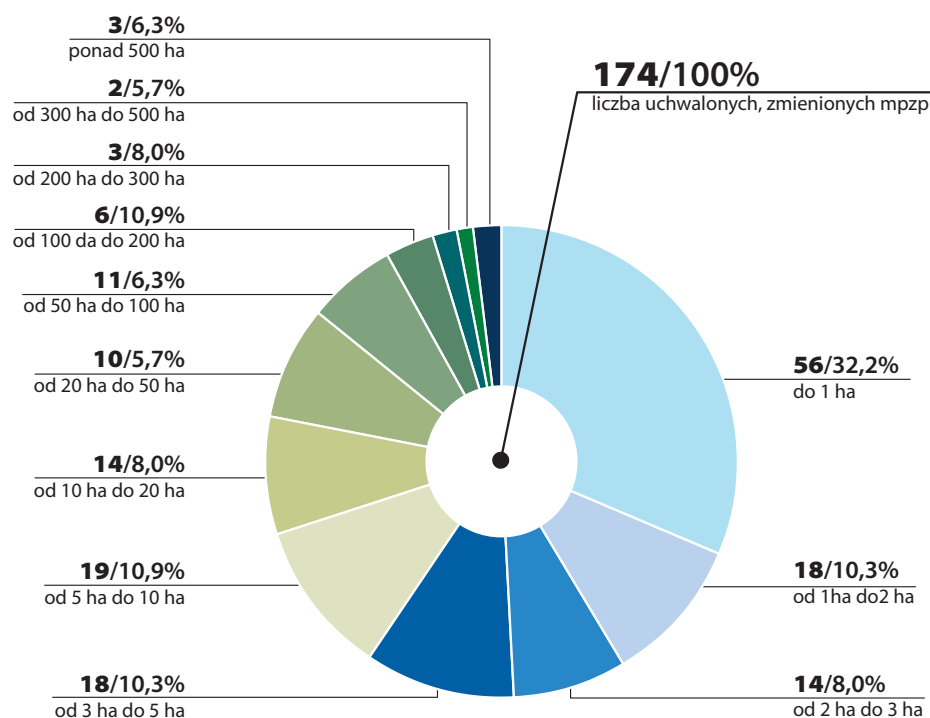
Niecałe 30% skontrolowanych gmin (5<sup>13</sup> z 17) miało wskaźnik pokrycia powierzchni planami miejscowymi wynoszący od niemal 90 do 100%. Jednakże, wysoki wskaźnik pokrycia powierzchni gmin mpzp wynikał najczęściej z objęcia ich powierzchni planami ogólnymi, sporządzonymi na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r., co nie gwarantowało ich aktualności i wymagało przeprowadzenia zmian. W pozostałych skontrolowanych gminach, jedynie w dwóch wskaźnik pokrycia planistycznego przekraczał 80%, a w kolejnych pięciu wskaźnik ten nie przekroczył 30% – na obszarze tych gmin, kształtowanie przestrzeni następowało na podstawie decyzji WZ. NIK zwraca przy tym uwagę, że duża liczba mpzp będących w trakcie opracowywania (w okresie objętym kontrolą na terenie skontrolowanych gmin w trakcie opracowywania znajdowało się 60 planów miejscowych) nie przekładała się bezpośrednio na zwiększenie powierzchni gmin objętej mpzp. Wynikało to z faktu, że większość projektowanych planów miejscowych była zmianą bądź aktualizacją obowiązujących już dokumentów planistycznych. Nie bez znaczenia dla ograniczenia wpływu mpzp na kształtowanie polityki przestrzennej skontrolowanych gminy, miał również długotrwały proces ich sporządzania wynoszący nawet ponad 4 lata. Uchwalone po tak długim czasie plany miejscowe mogą nie uwzględniać wszystkich zmian, które wystąpiły w tym okresie w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a tym samym bardzo szybko ulec dezaktualizacji.

Wyniki kontroli wskazują również na znaczne rozdrobnienie planów miejscowych w gminach. Średnia powierzchnia planów miejscowych uchwalonych bądź zmienionych na terenach skontrolowanych gmin kształtowała się na poziomie od 2 do ok. 30 ha, a zatem ich zasięg, w przypadku najmniejszych mpzp, nie był większy niż zasięg oddziaływania decyzji WZ. Jedynie w pięciu skontrolowanych gminach, wystąpiły pojedyncze plany miejscowe uchwalane lub zmieniane o powierzchni większej, tj. od 100 ha do 996 ha.

<sup>13</sup> Piła 90%, Strzelin i Ożarów Mazowiecki – po 99%, Pabianice 99,5% oraz Dębno niemal 100%.

## Infografika nr 2

Powierzchnia planów miejscowych uchwalonych bądź zmienionych na terenie skontrolowanych gmin w okresie 2019–2022 (I kwartał) – „mikroplany”



Źródło: opracowanie własne NIK.

[str. 32–34 i 38]

### Konsekwencje kształtowania przestrzeni na podstawie decyzji WZ

**Pomimo iż przy wydawaniu decyzji WZ nie zostały naruszone zasady i tryb ich opracowania, NIK negatywnie ocenia działania gmin, dla których decyzje WZ stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią. Decyzje WZ, z uwagi na inny charakter prawny niż plan miejscowy, nie mogły stanowić narzędzia realizacji kompleksowej polityki przestrzennej gminy, jako substytutu mpzp, bowiem brak jest prawnego wymogu ich zgodności z ustaleniami Studium.**

W okresie 2019–2022 (I kwartał) skontrolowane gminy<sup>14</sup> wydały łącznie 1664 decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych, z których ponad 36% (603) została wydana na terenach o przeznaczeniu w Studium innym niż pod nową zabudowę mieszkaniową. Szczególne widoczne było to na terenach gmin, gdzie wskaźnik objęcia ich powierzchni obowiązującymi planami miejscowymi, wynosił jedynie od 10% do 30%. Tam, wystąpiły przypadki gdzie udział decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych wydanych na terenach o przeznaczeniu w Studium innym niż pod nową zabudowę mieszkaniową wyniósł nawet ponad 88%.

Ustalenia decyzji WZ wynikają z kontekstu otoczenia (z zasady kontynuacji funkcji zabudowy) nie zaś polityki przestrzennej gminy, określonej w Studium. Na skutek nieprecyzyjnego pojęcia sąsiedztwa, istnieje swoboda spo-

<sup>14</sup> Spośród 17 skontrolowanych gmin, dwie (Dębno i Strzelin) nie wydawały decyzji WZ, ze względu na pokrycie niemal całego ich obszaru planami miejscowymi.

rzządzania projektów decyzji WZ, co stwarza ryzyko wprowadzenia chaosu w przestrzeni i działań niepożądanych. W ocenie NIK, brak ustawowego powiązania decyzji WZ z ustaleniami Studium, skutkuje rozproszeniem zabudowy, uszczupleniem terenów systemu ekologicznego, wysokimi kosztami uzbrojenia terenów, często degradacją krajobrazu. [str. 42–45]

**Skutki finansowe uchwalanych planów miejscowych, świadczą o tym, że przyjęty w większości skontrolowanych gmin model polityki zagospodarowania przestrzennego nie rekompensował kosztów poniesionych na realizację postanowień zawartych w planach miejscowych. Było to konsekwencją braku korzystania przez gminy w wystarczający sposób z instrumentów dochodowych przewidzianych w ustawie o planowaniu tj. związanych z naliczaniem renty planistycznej, a także z instrumentów dochodowych przewidzianych w ugn, tj. związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej.**

Gminy w niewystarczającym stopniu korzystały z możliwości poboru opłat planistycznych i opłat adiacenckich

W okresie objętym kontrolą dochody z tytułu opłaty planistycznej w grupie skontrolowanych gmin prognozowane były łącznie w wysokości ponad 687 mln zł, a zrealizowane zostały na poziomie 1,8 mln zł tj. 0,3% prognozowanych dochodów. Uzyskiwanie niskich dochodów wynikało z: braku realizacji ustawowych obowiązków związanych z naliczaniem opłaty planistycznej w skrajnych przypadkach sięgających ponad 12 lat (*Pruszków*), braku określenia w uchwalonych planach miejscowych<sup>15</sup> wysokości stawek opłaty planistycznej (*Pabianice, Piotrków Trybunalski*) lub nieuzasadnionego ustalania ich wysokości na bardzo niskich poziomach wynoszących od 3 do 5% (*Przeworsk, Nowy Sącz*), przewlekłości prowadzonych postępowań związanych z wydawaniem decyzji naliczających opłatę planistyczną – w większości skontrolowanych gmin przekroczone terminy określone w art. 35 k.p.a.<sup>16</sup>, jak również z nieskutecznej windykacji kwot należnych gminie, z tytułu opłaty planistycznej. Łączna kwota należności do wyegzekwowania z tytułu opłat planistycznych wyniosła 0,9 mln zł, co stanowiło 33% naliczonych opłat ujętych w prawomocnych decyzjach (2,7 mln zł).

Na uwagę zasługuje fakt, że wpływ na niską realizację dochodów gmin z tytułu naliczonych opłat planistycznych miała m.in.: wysokość ustalonych opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz duża liczba decyzji zaskarżonych, będących jeszcze w trakcie rozpatrywania. Łączna wysokość opłat ustalona w ww. decyzjach wyniosła ok. 6 mln zł.

Pomimo realizacji przez skontrolowane gminy wielu inwestycji infrastrukturalnych o znacznej wartości<sup>17</sup>, podmioty te nie wykorzystywały swoich kompetencji w zakresie naliczenia opłat adiacenckich, które powinny stano-

<sup>15</sup> Dotyczyło to części terenów bądź całości terenów objętych mpzp.

<sup>16</sup> Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1). Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§ 2). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (§ 3).

<sup>17</sup> W okresie objętym kontrolą łączne koszty związane z budową infrastruktury technicznej w 17 skontrolowanych gminach wyniosły 1002,3 tys. zł.

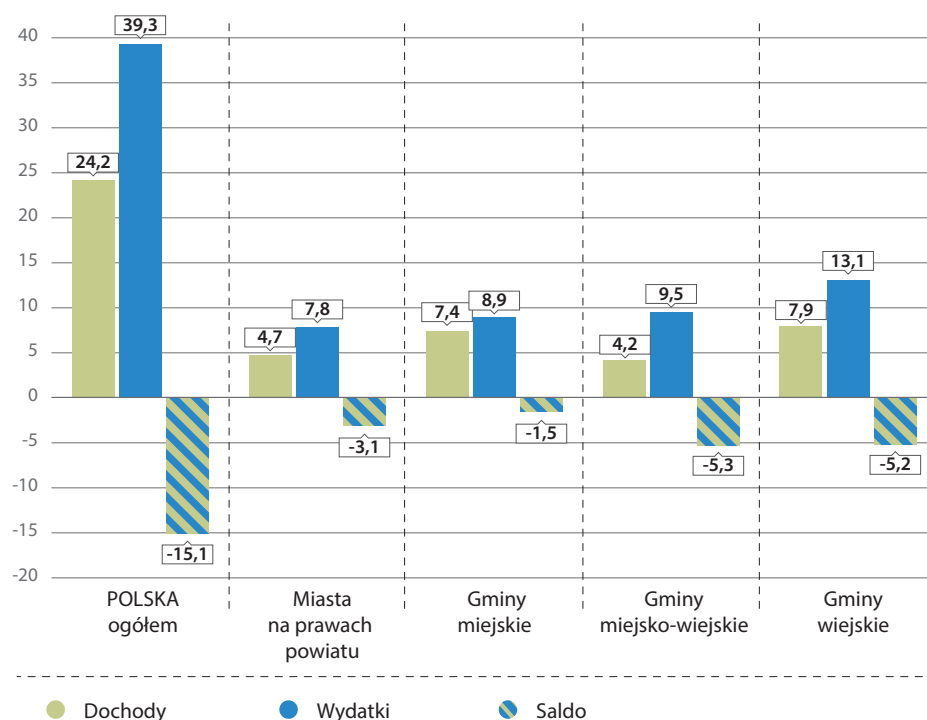
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

wić częściową rekompensatę poniesionych przez nie nakładów na budowę urządzeń infrastruktury technicznej. W pięciu gminach (29% kontrolowanych gmin) nie naliczono żadnej opłaty adiacenckiej i to pomimo, że na terenie tych gmin zrealizowano 151 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę 430 250,1 tys. zł i przeprowadzono łącznie 989 podziałów nieruchomości. W trzech z nich (*Nowy Sącz, Przeworsk i Stalowa Wola*) brak naliczenia opłaty adiacenckiej wynikał z faktu niepodjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały określającej wysokość stawki tej opłaty.

Uzyskane dochody z tytułu naliczonych opłat adiacenckich we wszystkich 17 skontrolowanych gminach wyniosły 6092,3 tys. zł (co stanowiło jedynie 0,6% wydatków na budowę infrastruktury technicznej).

### Infografika nr 3

Zrealizowane dochody i wydatki wskutek uchwalenia mpzp według kategorii gmin – stan na 31 grudnia 2021 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

[str. 52–59]



## 4. WNIOSKI

**W ramach prowadzonych prac nad nowelizacją ustawy o planowaniu, której celem jest w pierwszej kolejności, zmiana systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, podjęcie działań w celu:**

Minister Rozwoju  
i Technologii

- 1) zwiększenia roli Studium lub dokumentu, który go zastąpi poprzez nadanie mu rangi aktu prawa miejscowego;
- 2) ograniczenia w czasie obowiązywania istniejących dokumentów planistycznych, opracowanych na podstawie dotychczasowych przepisów, poprzez wskazanie terminu do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami.

**Stworzenie na poziomie lokalnym, rzeczywistych warunków do racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy i planowania jej rozwoju z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, poprzez:**

Wójtowie,  
burmistrzowie,  
prezydenci miast

- 1) zapewnienie spójności i aktualności gminnych dokumentów planistycznych i strategicznych w zakresie planowania przestrzennego i polityki rozwoju;
- 2) sukcesywne zwiększanie powierzchni obszaru gmin objętej mpzp;
- 3) skuteczne korzystanie z opłat planistycznych i adiacenckich, w celu przynajmniej częściowego równoważenia wydatków ponoszonych w związku z realizacją ustaleń mpzp oraz inwestycji infrastrukturalnych.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Sposób uwzględniania w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój

Uwarunkowania prawne sporządzania strategii rozwoju w gminach

W okresie objętym kontrolą w skontrolowanych gminach obowiązywały wieloletnie dokumenty określające strategię ich rozwoju. Początkowo, dokumenty te, powstawały i przyjmowane były na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 i 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych”. Tym samym pełniły one rolę – zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich przyjęcia – „programu gospodarczego”, służącego pozyskiwaniu środków, na lokalne inwestycje, w tym środków UE. Wejście w życie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>18</sup>, stworzyło formalne podstawy uchwalenia Strategii rozwoju gminy, m.in.: wprowadzając do ustawy o samorządzie gminnym art. 10e i art. 10f tj. szczegółowe regulacje dotyczące sposobu sporządzania tego dokumentu oraz jego zawartości merytorycznej, a do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzając definicję Strategii oraz zasady konsultacji ww. dokumentu w szczególności z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi (art. 9 pkt 5 i art. 6 ust. 3). Regulacje wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym (art. 10e ust. 3) wskazały również na konieczność uwzględnienia w Strategii wyników diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy.

W świetle powyższych regulacji, Strategie nabrały szerszego znaczenia, jako narzędzie strategicznego planowania w gminie zarówno w wymiarze społecznym, gospodarczym jak i przestrzennym. Znalazło to odzwierciedlenie w przepisach ustawy o planowaniu, gdzie wskazano na potrzebę uwzględniania przy uchwalaniu Studium – ustaleń strategii rozwoju gminy (art. 9 ust. 2 i art. 11 pkt 3) oraz wynikających z niej uwarunkowań (art. 10 ust. 1 pkt 2a). Stworzyło to gminom możliwości powiązania problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego z kwestiami prowadzenia lokalnej polityki rozwoju.

Sporządzanie nowych dokumentów strategii rozwoju

W okresie objętym kontrolą, wszystkie spośród 17 skontrolowanych gmin posiadały Strategie sporządzone na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. W pięciu gminach<sup>19</sup> po zakończeniu czasu ich obowiązywania, przystąpiono do sporządzenia nowych dokumentów strategicznych na podstawie art. 10e i art. 10f ww. ustawy. Jedynie w *Ożarowie Mazowieckim* po zakończeniu okresu obowiązywania *Strategii Rozwoju Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2014–2020*, nie podjęto decyzji o przystąpieniu do sporządzenia nowej Strategii. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych<sup>20</sup>, uchwalono cztery Strategie wg nowych, obowiązujących od 13 listopada 2020 r.<sup>21</sup>, zasad (w gminach: *Inowrocław*, *Piotrków Trybu-*

<sup>18</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1378.

<sup>19</sup> Lubicz, Inowrocław, Piotrków Trybunalski, Pruszków, Swarzędz.

<sup>20</sup> Tj. do 14 października 2022 r.

<sup>21</sup> Tj. od dnia wejścia w życie regulacji ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2020 r. poz. 1378).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*nalski, Pruszków, Swarzędz*), a w gminie *Lubicz*, dokument ten był w trakcie procedowania. Ponadto, w jednym przypadku, w gminie *Piła*, w styczniu 2022 r. przystąpiono do opracowania aktualizacji obowiązującej Strategii.

W opracowanych i wdrożonych Strategiach na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 i 6a ustawy o samorządzie gminnym, określone zostały kierunki rozwoju społecznego i gospodarczego, jak również wskazywano na potrzebę rozwiązywania problemów związanych z kształtowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym w gminie. Przy sporządzaniu tych dokumentów, wykorzystywano wyniki przeprowadzanych diagnoz społeczno-gospodarczych, oceny potencjału rozwojowego gmin, badania ankietowe mieszkańców, a także analizy związane z potencjalnymi zagrożeniami rozwoju gminy.

Opracowane i przyjęte Strategie sporządzane na podstawie art. 10e i 10f ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 9 pkt 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zawierały wszystkie elementy wymagane tymi przepisami, w tym m.in.:

- wnioski z przeprowadzonych diagnoz sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych (art. 10a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju);
- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie.

Odniesienia dotyczące rozwoju przestrzennego zawarte w Strategiach sporządzonych na podstawie art. 10e i 10f ustawy o samorządzie gminnym, nie w pełni były uwzględniane w obowiązujących w Studiach. Było to wynikiem braku aktualizacji zapisów tych dokumentów, w okresie po sporządzeniu strategii rozwoju.

### Przykłady

W **Inowrocławiu** – obowiązywało Studium przyjęte w 2008 r. – Strategia na lata 2021–2030 została przyjęta 27 czerwca 2022 r..

W **Pruszkowie** – „Strategia Rozwoju Miasta Pruszkowa na lata 2021–2030” przyjęta Uchwałą Nr XLIII.428.2021 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 26 sierpnia 2021 r., z uwagi na brak aktualności zapisów Studium z 2000 r. dokument ten nie uwzględniał postanowień art. 9 ust 2, art. 10 ust 1 pkt 2a i art. 11 pkt 3 ustawy o planowaniu, tj. m.in. ustaleń strategii rozwoju gminy w tym m.in. uwarunkowań wynikających z opracowywanej na potrzeby strategii diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych.

W **Swarzędzu** – obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Swarzędz, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej Nr X/51/2011 z 29 marca 2011 r., zmienione uchwałą Nr XXXV/402/2021 z 23 marca 2021 r. – Strategia na lata 2021–2030 została przyjęta 28 czerwca 2022 r.

Jako przykład działań służących właściwemu powiązaniu polityki przestrzennej z lokalną polityką rozwoju należy wskazać gminę Strzelin, gdzie ustalenia *Strategii Gminy Strzelin na lata 2016–2022*, a w tym diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, zostały uwzględnione wraz z wynikami analiz i bilansów dotyczących potrzeby i możliwości rozwoju gminy w Studium. Również w *Pile* zmiana Studium z 2020 r., zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu, uwzględniła postanowienia *Strategii rozwoju miasta Piły*.

W ocenie NIK, stworzenie warunków formalno-prawnych dla wykorzystania Strategii, jako narzędzia służącego integrowaniu polityki przestrzennej z lokalną polityką rozwoju, jest właściwym kierunkiem działania dla poprawy obowiązującego systemu zarządzania przestrzenią. Nowa rola Strategii, nadana nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie mogła zostać w pełni wykorzystana przez gminy w celu uwzględnienia jej zapisów w obowiązujących Studiach. Wynikało to z faktu, że w większości gmin obowiązywały jeszcze „stare” Strategie. Nowe Strategie opracowane na podstawie art. 10e i 10f ustawy o samorządzie gminnym opracowane zostały już po przeprowadzeniu aktualizacji Studiów.

Ograniczona  
rola Studium,  
jako dokumentu polityki  
przestrzennej gmin

Zgodnie z przepisami art. 9 ustawy o planowaniu, podstawowym dokumentem planistycznym, w którym następuje określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, jest Studium. W dokumencie tym organy gminy ustalają podstawowy zakres polityki przestrzennej, przede wszystkim przez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych i obszarów chronionych. Studium sporządzane jest dla terenu całej gminy, a ustalenia w nim zawarte mają charakter kierunkowy, strategiczny. Sporządzenie i uchwalenie Studium jest obowiązkowe, jednak pomimo wagi jego zapisów dla rozwoju przestrzennego gminy, Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a ustalenia zawarte w tym dokumencie są wiążące dla organów gminy jedynie przy sporządzaniu planów miejscowych – ustalenia mpzp muszą być zgodne z ustaleniami Studium. Uchwała w sprawie Studium, mimo że wiąże organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, nie może stanowić podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji administracyjnych, a w szczególności dla decyzji WZ, wydawanych dla realizacji inwestycji w przypadku braku mpzp.

Analiza danych statystycznych zawartych w Bazie Danych Lokalnych (dalej: BDL) GUS wykazała, że w latach 2019–2021, niemal wszystkie gminy posiadały podstawowy dokument planistyczny jakim jest Studium. Jedynie siedem spośród 2477 gmin w Polsce, w 2019 r., nie posiadało Studium. W 2021 r. sytuacja ta nie uległa diametralnej zmianie. Na dzień 31 grudnia 2021 r. sześć gmin nadal nie posiadało Studium, z których cztery przystąpiły do sporządzenia tego dokumentu. W okresie objętym kontrolą, stopniowo wzrosła liczba Studiów będących w trakcie aktualizacji (2019 r. – 782, 2020 r. – 814, 2021 r. – 860). Oznacza to, że rocznie ok. 30–35% obowiązujących Studiów podlega aktualizacji.

Na uwagę zasługuje fakt, że spośród gmin, które do końca 2021 r. nie przystąpiły do aktualizacji Studium, 165 gmin posiadało Studia uchwalone przed wejściem w życie ustawy o planowaniu, z czego ponad połowa (84 gminy) posiadało Studia uchwalone w latach 1996–2000<sup>22</sup>.

W 2021 r. łączne koszty, w skali całego kraju, sporządzenia lub zmiany Studium wyniosły 8307,2 tys. zł<sup>23</sup>. Średni koszt sporządzenia Studium dla całego kraju wyniósł blisko 35,4 tys. zł. Tylko w siedmiu gminach koszty sporządzenia dokumentacji Studium były wyższe niż 100 tys. zł., a w kolejnych 126 gminach wahały się od 50 do 100 tys. zł. Dla porównania koszty sporządzenia lub zmian Studium, w skali całego kraju, w poprzednich latach kształtowały się na poziomie: 7883,4 tys. zł w 2019 r. i 6530,5 tys. zł w 2020 r.<sup>24</sup>

W 17 skontrolowanych gminach średni koszt sporządzenia zmiany Studium lub jego uchwalenia był niższy od średniej krajowej i wyniósł 22,7 tys. zł.

Z danych GUS wynika, że na 31 grudnia 2021 r. powierzchnia terenów wskazanych w Studiach do sporządzenia planów miejscowych wyniosła łącznie 5464 tys. ha<sup>25</sup>, z czego ponad 95% tych terenów dotyczyło gmin wiejskich (3854,4 tys. ha) i gmin wiejsko-miejskich (1350,4 tys. ha). Łączna powierzchnia terenów wskazanych w Studiach wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i gruntów leśnych na cele nieleśne na koniec 2021 r. wyniosła 320,9 tys. ha.

W skontrolowanych gminach, powierzchnia terenów wskazanych w Studiach do sporządzenia planów miejscowych wyniosła łącznie 3868,9 ha, w tym dotyczących przekształcenia terenów rolnych i leśnych na inne cele 371,6 ha tj. 9,6%. Należy jednak podkreślić, że informacje te w obowiązujących Studiach, zostały zawarte jedynie w 10 spośród 17 skontrolowanych gmin.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. powierzchnia terenów wskazanych w obowiązujących Studiach z przeznaczeniem pod funkcje mieszkaniowe (zabudowa jedno i wielorodzinna) wyniosły łącznie 6089 tys. ha<sup>26</sup>, co stanowi ponad 19% powierzchni całkowitej kraju<sup>27</sup>. Z wyliczeń przeprowadzonych przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN<sup>28</sup> wynika, że na terenach przeznaczonych w Studiach pod zabudowę mieszkaniową mogłoby zamieszkać od 130 do 200 mln osób.

<sup>22</sup> Wyliczenia własne NIK na podstawie danych GUS.

<sup>23</sup> W 2019 r. łączne koszty w skali całego kraju sporządzenia lub zmiany studium wyniosły 7883,4 tys. zł. W 2020 r. 6530,5 tys. zł.

<sup>24</sup> Należy zwrócić uwagę, że obliczenia te nie obejmują informacji o bezkosztowych (w sensie formalnym) zmianach studiów uikzp, tj. takich, dla których gminy aktualizację przeprowadziła we własnym zakresie, nie zlecając prac na zewnątrz. A zatem faktycznie poniesione koszty w tych przypadkach były, związane choćby z czasem pracy i wynagrodzeniami etatowych urzędników.

<sup>25</sup> Co stanowi 17% powierzchni kraju wynoszącej 31 286,7 tys. ha.

<sup>26</sup> Obliczenia własne NIK na podstawie danych GUS.

<sup>27</sup> W 2019 r. powierzchnia terenów wskazanych w obowiązujących studiach z przeznaczeniem pod funkcje mieszkaniowe (jednorodzinne i wielorodzinne) wyniosła łącznie 6110 tys. ha – opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

<sup>28</sup> Raport KPZK PAN „Studia nad chaosem przestrzennym”. Część I Społeczne, ekonomiczne i środowiskowe koszty chaosu przestrzennego. Zaprezentowany na konferencji NIK 21 marca 2019 r. przez prof. Przemysława Śleszyńskiego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szacunki te wskazują, na brak dostosowania ustaleń zawartych w Studiach do realnych możliwości ich realizacji i rzeczywistych potrzeb lokalnych. Ograniczoną rolę Studium w tym zakresie potwierdzają również wyniki kontroli.

W okresie objętym kontrolą wszystkie spośród 17 skontrolowanych gmin posiadało obowiązujące Studium. Jednak, polityka przestrzenna większości skontrolowanych gmin prowadzona była na podstawie nieaktualnych Studiów, bądź Studiów niezawierających wszystkich ustaleń wymaganych w związku z art. 10 ustawy o planowaniu, w tym bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, gdzie następuje ustalenie niedoboru lub nadpodaży terenów przewidzianych dla funkcji mieszkaniowej, w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb lokalnych w długofalowej perspektywie.

Wystąpiły również przypadki kształtowania kierunków zagospodarowania przestrzeni na podstawie Studium sporządzonego w 2000 r. (*Pruszków*) i 2002 r. (*Przeworsk*), tj. na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r.<sup>29</sup>, gdzie zakres i forma Studium były ogólnie określone przez ustawę, w związku z tym w dokumentach tych nie ustalono indywidualnych wskaźników urbanistycznych, opisujących cechy i parametry przyszłego zagospodarowania terenu.

### Fragmentaryczny charakter dokonywanych zmian Studium

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że zmiany lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego nie wynikały bezpośrednio z potrzeb gminy lub zmieniającego się otoczenia przestrzeni gmin. W 10 spośród 17 skontrolowanych gmin przeprowadzono zmiany Studium (gminy: *Dębno, Głogów, Nowy Sącz, Ożarów Mazowiecki, Piła, Piotrków Trybunalski, Przeworsk, Stalowa Wola, Strzelin i Swarzędz*). Jednakże, w większości tych gmin zmiany Studium były wynikiem potrzeb inwestorów indywidualnych, i miały charakter fragmentaryczny tj. dotyczyły niewielkich obszarów gminy. NIK zwraca przy tym uwagę, że art. 9 ust. 3a ustawy o planowaniu dopuszcza zmiany Studium dla części obszaru gminy, jednak zmiany te winny być odzwierciedleniem zmian zachodzących w polityce przestrzennej gminy, a nie wynikiem indywidualnych potrzeb inwestorów.

### Przykłady

**W Stalowej Woli** – uchwalone w 2005 r. Studium było 19 razy aktualizowane, w tym w okresie objętym kontrolą 9 razy. Aktualizacje nie były spowodowane zmieniającymi się przepisami prawa, ani zmianami w przestrzeni. Dokonywane były na wniosek właścicieli nieruchomości. Wprowadzane zmiany odnosiły się do wybranych fragmentów Studium, bez podejmowania aktualizacji całości dokumentu.

**W Swarzędzu** – Studium uchwalone w 2011 r. zostało zmienione w 2021 r. na wniosek właścicieli gruntów. Zmiana ta dotyczyła przeznaczenia gruntów pod aktywizację gospodarczą, w tym działalność produkcyjną.

**W Przeworsku** – Studium z 2002 r., po raz pierwszy zostało zmienione w 2021 r. Zmiana dokumentu objęła dwa obszary o łącznej pow. 19 ha z 2213 ha całkowitej powierzchni gminy. Celem zmiany było przeznaczenie obszaru nr I (16 ha)

<sup>29</sup> Było to konsekwencja obowiązywania art 87 ust 1 ustawy o planowaniu w którym wskazano, że Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pod zabudowę obiektów produkcyjnych, składów, baz, magazynów oraz zabudowę usługową, a w obszarze nr II (3 ha) przeznaczenie części obszaru pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową, z pozostawieniem przeznaczenia części terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Jedynie w dwóch spośród 10 skontrolowanych gmin, które dokonały zmian w obowiązujących Studiach, zakres tych zmian dotyczył całości dokumentu tj. w *Pile* (zmiana przeprowadzona w 2020 r.) i w *Dębnie* (zmiana przeprowadzona w 2019 r.).

Jednak w przypadku Dębna stwierdzono nierzetelność przy opracowaniu projektów Studiów. Zarówno Studium z 2019 r., jak i Studium z 2022 r., oparte zostały m.in. na opracowaniu *Analiza i ocena uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno z 2016 r.*, a także na analizach ekonomicznych, środowiskowych i społecznych wykonanych na etapie zmiany Studium w 2010 r. W konsekwencji obydwie dokumenty odnosiły się do historycznych, zdezaktualizowanych danych, sprzed 10 i więcej lat od daty ich uchwalenia.

Dynamicznie zachodzące zmiany w przestrzeni, zmiany w dokumentach planistycznych wyższego rzędu oraz w przepisach prawa sprawiają, że opracowane przez gminy dokumenty planistyczne wymagają ciągłego monitoringu i kontroli pod kątem ich aktualności. Na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i przygotowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium, z uwzględnieniem zamieszczonych w rejestrach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy oraz wniosków w sprawie przygotowywania lub zmiany planu miejscowego. Tak przygotowana ocena, po zaopiniowaniu przez komisję urbanistyczną, zostaje przedłożona do przyjęcia przez radę gminy, nie rzadziej niż raz w czasie kadencji. W przypadku gdy z oceny wyniknie, że obowiązujące w gminie dokumenty planistyczne są nieaktualne, rada gminy zobowiązana jest podjąć działania mające na celu zmianę Studium i mpzp w zakresie, w którym te dokumenty utraciły aktualność. Ocena aktualności gminnych dokumentów planistycznych jest działaniem istotnym z punktu widzenia kontroli poprawności realizowanej przez samorząd polityki przestrzennej. Polityka ta ma kluczowe znaczenia dla prawidłowego rozwoju i funkcjonowania gminy. Prawidłowo realizowana polityka przestrzenna pozwala na efektywne zarządzanie przestrzenią, co przekłada się na wymierne korzyści ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Na etapie planowania zagospodarowania przestrzeni, organy wykonawcze gminy są w stanie ocenić ewentualne skutki, jakie mogą wynikać z określonych decyzji planistycznych. Jasne, jednoznacznie ustalone zasady przyszłego przeznaczenia terenów i sposób ich zagospodarowania są bardzo istotne z punktu widzenia podejmowania decyzji o realizacji konkretnych inwestycji przez inwestorów i mieszkańców.

Brak postrzegania przez skontrolowane gminy aktualizacji dokumentów planistycznych, jako skutecznego narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego

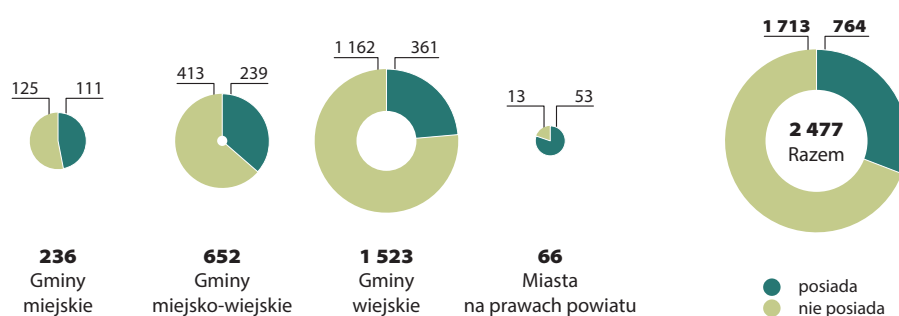
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2019–2021 zmalał odsetek gmin w Polsce nie posiadających uchwały w sprawie aktualności Studium i planów miejscowych. Według danych GUS, w 2019 r. jedna czwarta gmin w Polsce nie posiadała uchwały w sprawie aktualności Studium. W 2021 r. odsetek tych gmin spadł do 22%. Oznacza to jednak, że nadal 539 gmin w Polsce nie przystąpiło do analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym.

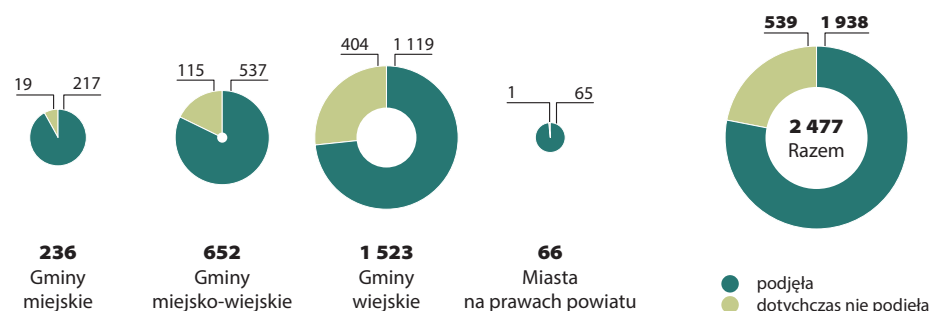
Infografika nr 4

Ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – stan na 31 grudnia 2021 r.

Liczba gmin posiadających wieloletni program sporządzania planów miejscowych  
stan na dzień 31 grudnia 2021 r.



Liczba gmin w których podjęto uchwałę w sprawie aktualności Studium i planów miejscowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Wydłużający się czas pomiędzy sporządzeniem kolejnej analizy aktualności dokumentów planistycznych

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że gminy nie postrzegały oceny aktualności, jako podstawowego instrumentu pozwalającego na bieżący monitoring zmian w przestrzeni, a także dostosowania dokumentów planistycznych do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, a w tym określenia zapotrzebowania na nową zabudowę, chłonności obszarów gminy o w pełni wykształconej zabudowie funkcjonalno-przestrzennej, chłonności obszarów przeznaczonych pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, konieczności uzupełnienia bilansu o nowe obszary pod zabudowę.

Badanie, w skontrolowanych gminach, aktualności Studium oraz mpzp, co do zasady przeprowadzone było w odstępach co pięć lat (na koniec poprzedniej kadencji władz samorządowych, tj. w 2018 r., a kolejne planowane były w 2023 r. również na koniec kadencji). Występowały jednak



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odstępstwa od tej zasady i okres pomiędzy kolejnymi ocenami aktualności dokumentów planistycznych był dłuższy, np.: w jednej z gmin (Stalowa Wola) dla Studium sporządzonego w 2005 r., pierwsza analiza jego aktualności przeprowadzona była w 2006 r., a kolejna w 2022 r., tj. po upływie 16 lat.

Pomimo przeprowadzanych analiz zmian w przestrzeni oraz ocen aktualności dokumentów planistycznych wskazujących na potrzebę aktualizacji dokumentów, pięć spośród 17 skontrolowanych gmin, nie przeprowadziło w okresie objętym kontrolą, zmiany Studium, przez co nie zapewniło jego aktualności i zgodności z wymogami ustawy o planowaniu (gminy: *Lubicz i Pabianice – ostatnia ocena aktualności z 2016 r., Inowrocław, Piaseczno, Pruszków, – ostatnia ocena aktualności z 2018 r.*).

Brak zapewnienia aktualności i zgodności obowiązującego Studium z wymogami ustawy o planowaniu

### Przykłady

**W Lubiczu** – uchwalone w 2011 r. Studium nie spełniało wymogów wynikających z art. 10 ust. 1, 2 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzonych w 2015 r. ustawą o rewitalizacji, a dotyczących m.in. bilansu terenów przeznaczonych pod budowę. W obowiązującym Studium nie zawarto bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w tym m.in. nie ustalono maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, nie oszacowano chłonności terenów o w pełni wykształconej zabudowie funkcjonalno-przestrzennej, chłonności obszarów gminy przeznaczonych pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, czy konieczności uzupełnienia bilansu o nowe obszary pod zabudowę. Jednocześnie w 2016 r., w załączniku do projektu uchwały w sprawie aktualności Studium pt. Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (...) pozytywnie zaopiniowanym przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną podano, że „Studium jest częściowo nieaktualne w warstwie merytorycznej i wskazano na potrzebę jego aktualizacji w warstwie formalno-prawnej w szczególności w zakresie przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Wójt nie podjął czynności przygotowawczych w zakresie projektu uchwały w sprawie zmiany lub opracowania nowego Studium, w wyjaśnieniach przyznał, że: „Studium rzeczywiście dużo straciło na aktualności i będzie sporządzane w 2023 r. a także, że (...) władze samorządowe przywiązują do tego dokumentu mniejszą wagę ponieważ – jak uważa – „jego zapisy nie wpływają znacząco na proces kształtowania przestrzeni (jest to domena planów miejscowych) i nie przekładają się bezpośrednio na rzeczywistość społeczno-gospodarczą”.

**W Inowrocławiu** – obowiązujące Studium przyjęte w 2008 r. nie było aktualizowane pomimo, że Rada Miasta w uchwałach podejmowanych w 2014 r. i 2018 r., dotyczących oceny aktualności dokumentów planistycznych, wskazywała na taką konieczność. Dokument ten, nie zawierał m.in. analiz, bilansów i chłonności terenów pod zabudowę. Ponadto w 2017 r. Rada Miasta zobowiązała Prezydenta Miasta Inowrocławia do sporządzenia aktualnego Studium.

**W Piasecznie** – obowiązywało Studium przyjęte w 2014 r. Uwzględniając wyniki przeprowadzonej w 2018 r. analizy zmian przestrzennych i oceny aktualności Studium, Rada Miejska w Piasecznie uznała Studium za częściowo nieaktualne, nieodpowiadające obecnemu (na chwilę podejmowania uchwały w sprawie aktualności) stanowi prawnemu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obowiązujące Studium nie zawierało wszystkich elementów określonych w art. 10 ustawy o planowaniu, w tym bilansu terenów, w którym określa się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy i szacuje chłonność terenów pod nową zabudowę;

W **Pruszkowie** – w kolejno następujących po sobie ocenach aktualności Studium: z 6 października 2014 r. i 27 września 2018 r., uznano Studium z 2000 r. sporządzone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. za nieaktualne i jednocześnie stwierdzono potrzebę opracowania nowego Studium na podstawie ustawy o planowaniu. W ocenie z 27 września 2018 r. wskazano m.in., że: obowiązujące Studium nie spełnia w znacznej części wymagań określonych w ustawie o planowaniu i uniemożliwia prowadzenie na jego podstawie polityki rozwoju przestrzennego miasta. Nie uwzględniało ono m.in.: stanu prawnego gruntów, wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji, obszarów zdegradowanych, granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, obszarów funkcjonalnych o znaczeniu lokalnym, obszarów, na których mogą być sytuowane obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Częściowo nie uwzględniało: dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu środowiska, potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych; prognozy demograficznej; możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także struktury społecznej, służącej realizacji zadań własnych gminy; bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę; obszarów dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów na podstawie przepisów odrębnych; obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany, w tym obszarów wymagających przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Ponadto w przypadku dwóch gmin (*Ożarów Mazowiecki i Piotrków Trybunalski*), pomimo wskazania w ocenie aktualności dokumentów planistycznych potrzeby dokonania całościowej zmiany Studium, zakres dokonanych zmian odnosił się jedynie do wybranych obszarów gminy.

### Przykłady

W **Ożarowie Mazowieckim** – w uchwale z 2017 r. Rada Miejska zarekomendowała przystąpienie do aktualizacji Studium w celu uwzględnienia w nim zmian wynikających z przepisów prawa, uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz wniosków mieszkańców i inwestorów. W uchwale tej stwierdzono także, że korekty obowiązującego dokumentu powinny zostać dokonane nie w formie jednostkowych zmian, tylko poprzez sporządzenie nowego Studium obejmującego cały obszar gminy. Pomimo tak sformułowanych rekomendacji, w pierwszej kolejności w 2020 r. dokonano zmiany fragmentu zapisów Studium, związanej z wyznaczeniem terenu pod działalność handlową o powierzchni powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Prace nad fragmentaryczną zmianą dokumentu (trwające 3 lata), spowolniły prowadzony od 2017 r. (równolegle) proces sporządzenia nowego Studium. Na dzień zakończenia kontroli (tj. 2 września 2022 r.) opracowany projekt nowego Studium nadal znajdował się na etapie uzgodnień wewnętrznych, a następnie planowane było przedłożenie go do uzgodnień i opinii ustawowo wskazanym organom;

W **Piotrkowie Trybunalskim** – ostatni przegląd aktualności Studium i planów miejscowych przeprowadzony został w 2018 r.<sup>30</sup> Analiza zmian w odniesieniu do Studium wskazała na potrzebę sporządzenia aktualnego opracowania ekofizjograficznego, uwzględniającego zmiany w zagospodarowaniu, jakie nastąpiły od czasu sporządzenia Studium tj. 2003 r. i jego aktualizacji w roku 2014.

<sup>30</sup> Na opracowanie dokumentu wydatkowano kwotę 21,8 tys. zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ze względu na podany w analizie zakres proponowanych zmian i występujące uwarunkowania wskazano na potrzebę sporządzenia całościowego ujednoliconego Studium, co jednocześnie miało umożliwić skorelowanie polityki przestrzennej miasta z opracowaniami o większym zasięgu, zwłaszcza Planem zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego zatwierdzonym w 2018 r., a także opracowań, dotyczących układu drogowego i kolejowego, sporządzanych dla potrzeb realizacji inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych. Umożliwić miało to również dostosowanie do bieżących potrzeb wynikających z potrzeby weryfikacji lub ustalenia zasad zagospodarowania dla poszczególnych wybranych fragmentów miasta w celu umożliwienia realizacji zamierzeń inwestycyjnych. W analizie podkreślono, iż powyższe zmiany w zakresie zagospodarowania muszą uwzględniać bilans zabudowy i dotychczasowe ustalenia dotyczące możliwości uzupełnienia tego bilansu. Pomimo wskazania, w uchwale z 2019 roku, przez Radę Miasta, na konieczność opracowania całościowej zmiany Studium, dokonana w 2022 r. zmiana, miała charakter punktowy. Dotyczyła zmiany przeznaczenia terenu o pow. ok. 0,42 ha pod zabudowę usługową, na teren pod zabudowę mieszkaniową.

W *Stalowej Woli* pomimo wielokrotnych przeprowadzanych, w okresie objętym kontrolą, zmian Studium (dziewięć razy, w tym trzy zmiany wynikały z rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Podkarpackiego), nie doprowadzono do zgodności dokumentu z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu tj. uwzględnienia w Studium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Dopiero wyniki przeprowadzonej w 2022 r. oceny aktualności dokumentów planistycznych, jednoznacznie wskazujące na potrzebę całościowej zmiany Studium, spowodowały podjęcie decyzji o przystąpieniu do prac nad zmianą dokumentu oraz skutkowały sporządzeniem bilansu terenów pod zabudowę na potrzeby nowego dokumentu Studium.

Posiadanie przez gminę nieaktualnego Studium, ograniczało możliwość uchwalenia nowych mpzp, ich zmian, ze względu na brak możliwości zapewnienia ich zgodności ze Studium<sup>31</sup>.

**Konsekwencje braku doprowadzenia do uchwalenia nowego aktualnego Studium**

### Przykład

W **Pruszkowie** – m.in. nastąpiło zawieszenie prac nad opracowywaniem dokumentacji dziewięć planów miejscowych dla których brak było możliwości zapewnienia ich zgodności ze Studium. Na sporządzenie dokumentacji dla ww. dziewięciu mpzp wydatkowano z budżetu miasta kwotę w wysokości 78,37 tys. zł.<sup>32</sup>

Sporządzenie bilansu terenów pod zabudowę ma wpływ nie tylko na treść rozwiązań przyjętych w Studium, w tym na określenie dla wyznaczonego terenu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, ale również wpływ na ocenę zgodności Studium z prawem. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1954/18, wskazano, że brak przeprowadzenia bilansu powoduje, że nie istnieją podstawy do wprowadzenia wskaźników zagospodarowania terenu zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o planowaniu, które powinny uwzględniać bilans terenu.

**Znaczenie wyników bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, dla realizacji polityki przestrzennej gminy**

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium.

<sup>32</sup> Łączny koszt określony w zawartych umowach na sporządzenie przedmiotowych mpzp wyniósł 337,55 tys. zł.

Na problem ten zwróciła również uwagę dr Anna Fogel z Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, która w publikacji pt. *Bilansowanie terenów pod zabudowę na potrzeby studium – aspekty prawne*, stwierdza, m.in. że (...) zagadnienie prawidłowego sporządzenia bilansu terenów pod zabudowę stanowi jeden z trudniejszych elementów przygotowania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a spełnienie wymogów co do zasad sporządzenia tego dokumentu warunkuje jego utrzymanie w porządku prawnym. Studium uwarunkowań, mimo że nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującym, ale stanowi tzw. akt kierownictwa wewnętrznego, podlega jednak kontroli – tak w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę, jak i kontroli sądów administracyjnych. Zdaniem Anny Fogel: *ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, która weszła w życie 18 listopada 2015 r. wprowadziła (...) istotne zmiany w regulacjach dotyczących sporządzania Studium uwarunkowań, właśnie w kontekście przeznaczania pod zabudowę nowych terenów. Nowe przepisy znacząco bowiem rozszerzyły katalog zasad (wartości wysoko cenionych) w planowaniu przestrzennym (zwłaszcza wskazane w art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu – ład przestrzenny i rozwój zrównoważony), a wartości te powinny być głównym kryterium sporządzania gminnych aktów planistycznych. Mogą również być podstawą oceny zgodności studium uwarunkowań z prawem. Uwzględnienie powyższych zasad jest więc warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu*<sup>33</sup>.

W 10 skontrolowanych gminach<sup>34</sup>, wyniki sporządzonych bilansów zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu, pozwoliły na określenie możliwości i potrzeb zwiększania lub ograniczania powierzchni terenów przeznaczanych pod nową zabudowę zarówno mieszkaniową, usługową, jak i przemysłową. Zbilansowanie terenów, określenie ich chłonności, stanowiło również podstawę oszacowania potrzeb inwestycyjnych gminy w wieloletniej perspektywie.

### Przykłady

W **Dębnie** – sporządzenie bilansu terenów pod zabudowę pozwoliło stwierdzić, że ilość wolnych od zabudowy terenów, których zagospodarowanie jest możliwe na podstawie już obowiązujących planów miejscowych, dwukrotnie przewyższa przyszłe zapotrzebowanie na nową zabudowę.

W **Głogowie** – w wyniku porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy chłonności obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i chłonności pozostałych obszarów objętych mpzp, istniała konieczność uzupełnienia bilansu terenów pod zabudowę i lokalizacji nowej zabudowy poza ww. obszarami.

W **Gryfinie** – wyniki sporządzonego, na potrzeby opracowania Studium z 2021 r. bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w szczególności porównanie maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz chłonności terenów przeznaczonych w mpzp wskazały m.in., że: nie powinno ustalać się nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza obszarami już ustalonymi w obowiązujących planach miejscowych poza granicami jednostek osadniczych.

<sup>33</sup> Z. Niewiadomski., *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA* [w:] A. Fogel, Z. Cieślak, *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 20.

<sup>34</sup> Dębno, Głogów, Gryfino, Nowy Sącz, Ożarów Mazowiecki, Piła, Przeworsk, Stalowa Wola, Strzelin, Wałcz.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Strzelinie** – z bilansu wynikało m.in., że maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę przewyższa sumę powierzchni użytkowej istniejącej zabudowy oraz zarezerwowaną w mpzp;

W **Wałczu** – w wyniku sporządzonego bilansu stwierdzono m.in., że:

- 1) dla terenów zabudowy mieszkaniowej – nową zabudowę należało wyznaczać na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach miasta oraz na obszarach przeznaczonych w mpzp pod zabudowę;
- 2) dla terenów zabudowy zagrodowej – nie wskazano zapotrzebowania na nową zabudowę ze względu na brak możliwości rozwojowych dla funkcji rolniczej na obszarze miasta;
- 3) dla terenów zabudowy: usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów oraz usług sportu turystyki i rekreacji – w celu realizacji pełnego zapotrzebowania, dopuszczono wyznaczanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach miasta oraz poza obszarami przeznaczonymi w mpzp pod zabudowę.

Pomimo roli jaką dla kształtowania polityki przestrzennej gmin odgrywa zbilansowanie terenów pod zabudowę, w tym możliwość określenia ich chłonności pod względem lokowania poszczególnych funkcji (mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej, innych) i na tej podstawie podejmowanie dalszych działań, co do zwiększania lub ograniczania nowych powierzchni w Studium dla realizacji tych funkcji, w pięciu gminach (*Lubicz, Inowrocław, Pabianice, Piaseczno i Pruszków*), brak było bilansu terenów i uwzględnienia jego wyników w Studiach.

W jednym przypadku (*Ożarów Mazowiecki*) bilans sporządzono wyłącznie dla fragmentu terenu objętego zmianą Studium. Ponadto, wystąpiły również przypadki (*Piotrków Trybunalski, Swarzędz*) braku rzetelności w sporządzaniu bilansu terenów pod zabudowę.

### Przykłady

W **Ożarowie Mazowieckim** – bilans terenów sporządzono jedynie dla fragmentu obszaru, którego dotyczyła zmiana Studium przeprowadzona w 2020 r., a związana z wyznaczeniem terenu pod działalność handlową o powierzchni powyżej 2000 m<sup>2</sup>. W bilansie określone zostało zapotrzebowanie wyłącznie na nową zabudowę usługową z zakresu handlu detalicznego;

W **Piotrkowie Trybunalskim** – zmieniając w 2022 r. w Studium przeznaczenie terenu pod zabudowę usługową na teren pod zabudowę mieszkaniową, dokonano zmiany wyniku bilansu terenów bez zmiany parametrów stanowiących podstawę jego obliczenia.

W **Swarzędzu** – w bilansie sporządzonym w 2017 r., a w konsekwencji i w zmienionym w 2021 r. na jego podstawie Studium, nie określono potrzeb inwestycyjnych gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, jak również poza tymi obszarami. Ponadto, porównując maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, nie wskazano różnicy tych wielkości, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Zdaniem NIK, gminy nie doprowadzając do aktualizacji podstawowego dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy, jakim jest Studium, godzą się na ograniczenie roli tego dokumentu i opracowywanych na jego podstawie planów miejscowych. Ponadto, brak sporządzania bilansu terenów pod zabudowę lub nierzetelność w jego sporządzaniu, pozbawiają gminy skutecznego narzędzia gospodarowania przestrzenią, co nie służy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju gminy i zachowaniu ładu przestrzennego w wieloletniej perspektywie.

W ocenie NIK brak działań gmin w zakresie aktualizacji lokalnej polityki przestrzennej i zarządzanie przestrzenią poprzez reagowanie na bieżące potrzeby inwestorów, bez uwzględnienia wyników bilansu terenów pod zabudowę świadczy o wadliwym usytuowaniu Studium w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Sporządzenie tego dokumentu jest obligatoryjne, jednak realizacja zawartych w nim ustaleń następuje jedynie na terenach objętych planami miejscowymi, które muszą być zgodne ze Studium. W przypadku przyjęcia alternatywnego sposobu zagospodarowania przestrzennego, opartego o decyzje WZ, organ wykonawczy gminy przy ich wydawaniu, nie ma obowiązku uwzględniania ustaleń lokalnej polityki przestrzennej określonej w Studium.

Jak istotnym dla rozwoju gminy jest zbilansowanie terenów pod zabudowę, świadczą również ogólnokrajowe wyniki dotyczące nadpodaży terenów mieszkaniowych zawartych w obowiązujących Studiach. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. powierzchnia terenów wskazanych w obowiązujących Studiach, z przeznaczeniem pod funkcje mieszkaniowe (zabudowa jedno i wielorodzinna) wyniosły łącznie 6089 tys. ha<sup>35</sup>, co stanowi ponad 19% powierzchni całkowitej kraju<sup>36</sup>.

### **5.2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie**

Udział mpzp  
w zagospodarowaniu  
przestrzeni gmin

Wdrożenie polityki przestrzennej gminy następuje poprzez uchwalenie aktu prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, ustalający warunki zabudowy oraz regulujący sposób zagospodarowania nieruchomości, położonych na obszarze nim objętym, co zapewnić ma przejrzystość i stabilność polityki władz lokalnych oraz służyć zachowaniu ładu przestrzennego.

Według danych GUS, łącznie w 2021 r. w Polsce odnotowano 59 380 planów miejscowych, czyli o 2128 więcej niż rok wcześniej i o 3754 więcej niż w 2019 r. Z tego 39 911 planów (wobec 35 245 w 2019 r. i 37 203 w 2020 r.) było opracowanych na podstawie ustawy o planowaniu z 2003 r. A zatem, po blisko 20 latach obowiązywania ustawy o planowaniu, udział mpzp opracowanych na podstawie ww. ustawy osiągnął poziom 67%.

<sup>35</sup> Obliczenia własne NIK na podstawie danych GUS.

<sup>36</sup> W 2019 r. powierzchnia terenów wskazanych w obowiązujących studiach z przeznaczeniem pod funkcje mieszkaniowe (jednorodzinne i wielorodzinne) wyniosła łącznie 6110 tys. ha – opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Na dzień 31 grudnia 2021 r. co najmniej jeden plan miejscowy posiadało 2351 gmin, czyli 95% wszystkich gmin w Polsce. Liczba ta nie zmieniła się w porównaniu z 2020 r. Ponadto w 2021 r. 246 gmin posiadało tylko jeden plan miejscowy, 448 – od 2 do 5, 777 – od 6 do 20, 764 – od 21 – 100 oraz 116 – 101 i więcej. Dla porównania w 2017 r. 284 gminy posiadały tylko jeden plan, 473 – od 2 do 5, 814 – od 6 do 20, 673 – od 21 do 100 oraz 73 – 101 i więcej.

Porównanie powierzchni gmin objętej obowiązującymi planami miejscowymi wskazuje<sup>37</sup>, że podczas gdy w 2019 r. stanowiła ona 31,2% powierzchni kraju<sup>38</sup>, to w 2021 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 31,7%. Oznacza to, wzrost jedynie o 0,5 p.p. Tak niska tendencja przyrostu powierzchni objętej mpzp trwa już od co najmniej 2010 r. Potwierdzają to badania przeprowadzone m.in. przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. W opracowaniu pn. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 r.*<sup>39</sup> wskazano, że o ile jeszcze w latach 2005–2007 średni roczny przyrost powierzchni pokrytej planami miejscowymi powiększał się w skali kraju średniorocznie o ponad dwa punkty procentowe, to po 2008 roku nastąpiło znaczne osłabienie dynamiki, a po 2010 – praktyczne wyhamowanie. Po blisko 20 latach obowiązywania ustawy o planowaniu pokrycie planistyczne powierzchni kraju nie przekroczyło nawet 1/3.

Niewystarczające pokrycie powierzchni gmin mpzp

Na koniec 2021 r. 665 gmin (24% gmin w kraju) miała wskaźnik pokrycia ich powierzchni planami miejscowymi wynoszący od 90% do 100%.

Zróżnicowanie regionalne pokrycia planami miejscowymi nie zmieniło się zasadniczo od 2019 r. Najwyższe wskaźniki pokrycia mpzp, w niektórych województwach powyżej 50%<sup>40</sup>, charakteryzują południową i wschodnią część kraju. Natomiast w regionach północnych i zachodnich powierzchnia gmin objęta planami jest zdecydowanie niższa i nie osiąga niekiedy nawet 10%. Na koniec 2021 r. pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi trzech województw: kujawsko-pomorskie, podkarpackie i lubuskie, nie przekroczyło odpowiednio: 7,9%, i 9,3% dla pozostałych dwóch województw.

NIK zwraca przy tym uwagę, że pomimo pozytywnej tendencji związanej z uchwalaniem nowych planów miejscowych, nadal 33% obowiązujących mpzp<sup>41</sup> zostało uchwalone przeszło 20 lat temu – na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.<sup>42</sup> Powierzchnia tych planów stanowi ponad 34% powierzchni obowiązujących mpzp<sup>43</sup>. W ocenie NIK występuje wysokie ryzyko, że część określonych w nich zasad i sposobu zagospodarowania przestrzeni mogła ulec dezaktualizacji.

<sup>37</sup> Badanie statystyczne „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”, realizowane jest przez Główny Urząd Statystyczny na zlecenie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej.

<sup>38</sup> Łączna powierzchnia obowiązujących mpzp na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosła 9771,15 tys. ha.

<sup>39</sup> Zespół autorski: Przemysław Śleszyński (koordynacja), Aleksandra Deręgowska, Łukasz Kubiak, Paweł Sudra, Beata Zielińska. Polska Akademia Nauk – Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania. Warszawa 26 listopada 2018 r.

<sup>40</sup> Dolnośląskie – 66%, Lubelskie – 57%, Małopolskie – 69%, Śląskie – 73%.

<sup>41</sup> O łącznej powierzchni 3441,85 tys. ha, co stanowi 11% powierzchni kraju.

<sup>42</sup> Patrz przypis 28.

<sup>43</sup> Według danych GUS powierzchnia mpzp wynosiła odpowiednio: 9901,35 tys. ha oraz 6614,54 tys. ha.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Ograniczona rola mpzp w zagospodarowaniu przestrzennym skontrolowanych gmin

W latach 2019–2022 (I kwartał) plany miejscowe uchwalone na terenie skontrolowanych gmin, w ograniczonym stopniu pełniły przypisaną im rolę prawnego narzędzia wdrażania lokalnej polityki przestrzennej. W niemal 60% (tj. w 10 z 17) skontrolowanych gmin wskaźnik pokrycia ich powierzchni mpzp<sup>44</sup> nie przekroczył 80%. W pięciu spośród 17 skontrolowanych gmin obszary, dla których uchwalono mpzp stanowiły nie więcej niż 30% powierzchni gmin (*Przeworsk – 10,9%, Gryfino – 19,6%, Stalowa Wola – 27,6%, Lubicz 28,5%, Piotrków Trybunalski – 29,5%*), w *Wałczu – 30,4%*, a w trzech gminach powierzchnia objęta mpzp stanowiła od 55% do 80% (*Nowy Sącz – 55%, Piaseczno – 67%, Pruszków – 80%*). W pozostałych siedmiu gminach wskaźnik pokrycia powierzchni gmin mpzp wynosił od 86% do niemal 100% (*Głogów – 86%, Inowrocław – 86,4%, Piła 90%, Strzelin i Ożarów Mazowiecki – po 99%, Pabianice 99,5% oraz Dębno niemal 100%*).

Wysoki wskaźnik pokrycia powierzchni gmin planami miejscowymi, wynikał najczęściej z objęcia powierzchni gminy planami sporządzonymi na podstawie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r., co nie gwarantowało ich aktualności i wymagało przeprowadzenia zmian. Również w większości gmin o wysokim wskaźniku pokrycia ich powierzchni mpzp, stwierdzono brak aktualności tych dokumentów, a potrzeba dostosowania sposobu zagospodarowania terenów do bieżących potrzeb inwestorów, każdorazowo wymuszała zmianę planu miejscowego lub jego fragmentu, jak również wcześniejszą zmianę Studium, z którym planowana zmiana mpzp musiała być zgodna.

### Przykłady

**W Dębnie** – wg stanu na 31 marca 2022 r. obowiązywało 11 planów miejscowych, przy czym najstarszy z nich z 2004 r.<sup>45</sup> (opracowany na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.) swoimi ustaleniami obejmował obszar całej gminy (8151,2 ha). Uchwalane od 2012 r. przez Radę Gminy Dębno plany miejscowe, obejmowały tereny poszczególnych sołectw lub mniejsze fragmenty gminy (plany punktowe). Dopiero w 2020 r. (13 uchwał z 28 października 2020 r.<sup>46</sup>) Rada Gminy Dębno przystąpiła do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy.

**W Głogowie** – wg stanu na 31 marca 2022 r. obowiązywało 129 mpzp obejmujących powierzchnię 3014,90 ha, co stanowiło 85,85% całkowitej powierzchni gminy. W okresie objętym kontrolą uchwalono 24 zmiany mpzp<sup>47</sup>, z czego jedna zmiana mpzp została przez Wojewodę Dolnośląskiego uchylona w całości. W badanym okresie nie uchwalono nowych mpzp na terenach dotychczas nieobjętych planami. Powodem dokonywania zmian mpzp było m.in. dostosowanie ich ustaleń do aktualnych potrzeb i możliwości inwestycyjnych, na podstawie wniosków właścicieli terenów o zmianę przeznaczenia poszczególnych działek oraz planów miasta Głogów w zakresie dotyczącym działek stanowiących jego własność. Zakres zmian obejmował m.in. zmianę funkcji terenów, parametrów planowanej zabudowy oraz korektę lub zaprojektowanie układu komunikacyjnego dla objętych zmianą terenów.

<sup>44</sup> Według stanu na 31 marca 2022 r.

<sup>45</sup> Uchwała Nr II/133/2004 Rady Gminy Dębno z 28 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. Nr 163 poz. 1927).

<sup>46</sup> Uchwały od Nr XI/248/2020 do Nr XI/260/2020 Rady Gminy Dębno.

<sup>47</sup> W tym pięć MPZP w 2019 r., 14 MPZP w 2020 r. i pięć MPZP w 2021 r.



**W Ożarowie Mazowieckim** – w okresie objętym kontrolą w granicach administracyjnych gminy obowiązywało 81 mpzp, które zostały uchwalone przez Radę Miejską w latach 1996–2021. Plany te pokrywały 7068 ha, co stanowiło 99,2% całkowitej powierzchni gminy. W okresie objętym kontrolą uchwalono 10 mpzp, które obejmowały powierzchnię 453,3 ha (co stanowiło 6,4% powierzchni gminy). Uchwalone mpzp dotyczyły zmiany obowiązujących planów i nie wpływały na zwiększenie obszarów gminy objętych tymi planami. Przyczyną sporządzania projektów planów obejmujących niewielkie powierzchnie terenu była potrzeba zmiany przeznaczenia terenu, np. terenu boiska sportowego na inne usługi publiczne lub rezygnacja z wyznaczenia rezerwy terenu pod drogi do istniejących działek ze względu na inny sposób ich skomunikowania.

Na szczególną uwagę zasługuje mpzp przyjęty 25 lutego 2021 r. dotyczący ujednolicenia ustaleń dla powierzchni 1,5 ha. Uchwalenie tego mpzp możliwe było dopiero, po przeprowadzeniu zmiany Studium w 2020 r. odnoszącej się do fragmentu obszaru gminy, polegającej na zmianie jednego z parametrów, umożliwiającego lokalizację obiektów handlu detalicznego o dopuszczalnej powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>. Dotychczasowe ustalenia Studium zezwalały tylko na lokalizowanie średniej wielkości obiektów handlu detalicznego z maksymalną dopuszczoną powierzchnią sprzedaży na poziomie 500 m<sup>2</sup>. Od zmiany Studium do uchwalenia wskazanego mpzp upłynęło ok 5 miesięcy.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. średnia powierzchnia planu miejscowego w skali całego kraju wyniosła 166,5 ha i systematycznie spadała<sup>48</sup>. Dodatkowo, pomimo wzrostu liczby planów miejscowych w opracowaniu (na koniec 2021 r. w opracowaniu było blisko 10 tys. mpzp wobec 9022 mpzp w 2019 r.), powierzchnia terenu, dla którego przystąpiono do sporządzenia planu miejscowego w porównaniu z latami 2019–2020 wzrosła nieznacznie<sup>49</sup>.

Liczby te wskazują na rosnące rozdrobnienie planów w gminach. Wyniki przeprowadzanej przez NIK kontroli również potwierdzają tę tendencję. Średnia powierzchnia planów miejscowych uchwalonych bądź zmienionych na terenach większości skontrolowanych gmin<sup>50</sup> kształtowała się na poziomie od 2 do ok. 30 ha. Jedynie w pięciu skontrolowanych gminach, wystąpiły pojedyncze mpzp uchwalane lub zmieniane, w okresie objętym kontrolą, o powierzchni większej, tj. od 100 ha do 996 ha.

### Przykłady

**W Głogowie** – spośród 23 uchwalonych lub zmienionych mpzp, jeden obejmował powierzchnię 119,3 ha i jeden 148,2 ha, a pozostałe 21 planów miejscowych sporządzono dla terenów o powierzchni od 0,007 ha do 84,5 ha.

**W Gryfinie** – w okresie objętym kontrolą uchwalono lub zmieniono 9 planów miejscowych, z tego 1 mpzp obejmował powierzchnię 243 ha, a pozostałe sporządzone zostały dla obszarów o powierzchni od 0,34 ha do 48 ha.

<sup>48</sup> W 2019 r. średnia powierzchnia mpzp wyniosła 179,6 ha a w 2020 r. – 171,8 ha.

<sup>49</sup> Na dzień 31 grudnia 2019 r. powierzchnia terenu objęta przystąpieniem do sporządzenia mpzp wyniosła 2135,3 ha, na dzień 31 grudnia 2020 r. – 2145,2 ha, a na dzień 31 grudnia 2021 r. – 2188,3 ha.

<sup>50</sup> Na terenie 10 spośród 17 skontrolowanych gmin. W dwóch gminach w okresie objętym kontrolą nie uchwalano nowych i nie zmieniano obowiązujących mpzp.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Lubiczu** – na 12 uchwalonych lub zmienionych mpzp, jeden z nich o powierzchni 259,3 ha obejmował część obszaru wsi Nowa Wieś, a powierzchnia pozostałych planów miejscowych wynosiła od 0,1 ha do 15,7 ha.

W **Stalowej Woli** – spośród dziewięciu uchwalonych lub zmienionych mpzp jeden obejmował powierzchnię 103,1 ha, a pozostałe osiem sporządzono dla terenów o powierzchni od 2,7 ha do 5,5 ha.

W **Strzelinie** – na 28 uchwalonych lub zmienionych mpzp, pięć spośród nich obejmowało powierzchnię od 116 ha do 999 ha i dotyczyło całych miejscowości należących do gminy. Powierzchnia pozostałych 23 planów miejscowych wynosiła od 0,1 ha do 78 ha.

Na problem rozdrobnienia planów miejscowych w Polsce wskazano w badaniach przeprowadzonych przez zespół naukowców (W. Izdebski, P. Śleszyński, Z. Malinowski, M. Kurska) i opisanych w opracowaniu pn. *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*<sup>51</sup>. W ww. opracowaniu wskazano m.in., że sposób wyboru obszarów do pokrycia planami i określenie ich granic w terenie nie przyczyniają się do poprawy ładu przestrzennego<sup>52</sup> oraz że zasięg przestrzenny oddziaływania tych dokumentów w dużej części nie jest większy, niż w przypadku decyzji WZ<sup>53</sup>. Przeprowadzona przez ww. zespół analiza struktury wielkościowej mpzp wskazała m.in., blisko 40% planów miejscowych (poddanych analizie) miało powierzchnie poniżej 1 ha.

### Nadpodaż gruntów pod funkcję mieszkaniową w obowiązujących mpzp

Analiza bilansu terenów przeznaczonych w obowiązujących mpzp w skali kraju na koniec 2021 r. wskazuje, że na zabudowę mieszkaniową przeznaczano tereny o łącznej powierzchni 1375,3 tys. ha (o 12,2 tys. ha więcej, niż w roku 2019). Zabudowa mieszkaniowa ogółem w planach miejscowych zajmowała na dzień 31 grudnia 2021 r. przeciętnie 13,89% i był to w zasadzie poziom z lat ubiegłych (w 2019 r. – 13,95%, w 2020 r. – 14,03%). Procentowy udział terenów przeznaczonych na zabudowę mieszkaniową był skorelowany z hierarchią funkcjonalną sieci osadniczej tj. najczęściej tego typu terenów plany miejscowe oferowały w miastach na prawach powiatu – 23,7% (2019 – 23,4%) oraz w pozostałych gminach miejskich – 25,3% (2019 – 25,8%). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wskaźnik ten był niższy, ale utrzymywał się w ostatnich trzech latach na poziomie około 12–14%.

Wyniki kontroli w 17 gminach wykazały, że poziom wskaźnika zabudowy mieszkaniowej ogółem w planach miejscowych był wysoce zróżnicowany, tj. od 1% do 48% i na dzień 31 grudnia 2021 r. zajmowała przeciętnie 13,2%. Spośród 17 skontrolowanych gmin, najniższym wskaźnikiem powierzchni terenów ujętych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową,

<sup>51</sup> Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 2018 r. Analizą objęto 15,4 tys. planów miejscowych, czyli 31,2% ich całkowitej liczby w Polsce. W nadaniu uwzględniono przebieg granic w terenie, powierzchnię, kształt i relacje topologiczne mpzp.

<sup>52</sup> Szczegółowe wnioski analizy wskazują, że plany i zmiany planów są silnie rozdrobnione, co przejawia się w bardzo niskiej średniej powierzchni planu miejscowego, jak też dużej liczbie małych powierzchniowo dokumentów. Plany i zmiany planów miejscowych dotyczą rozrzuconych w różnych częściach powierzchni gminy. Kształty granic planów niekiedy mają przebieg niemal liniowy (są wąskie i długie, nawiązując do sieci infrastruktury), a nie typowo powierzchniowy.

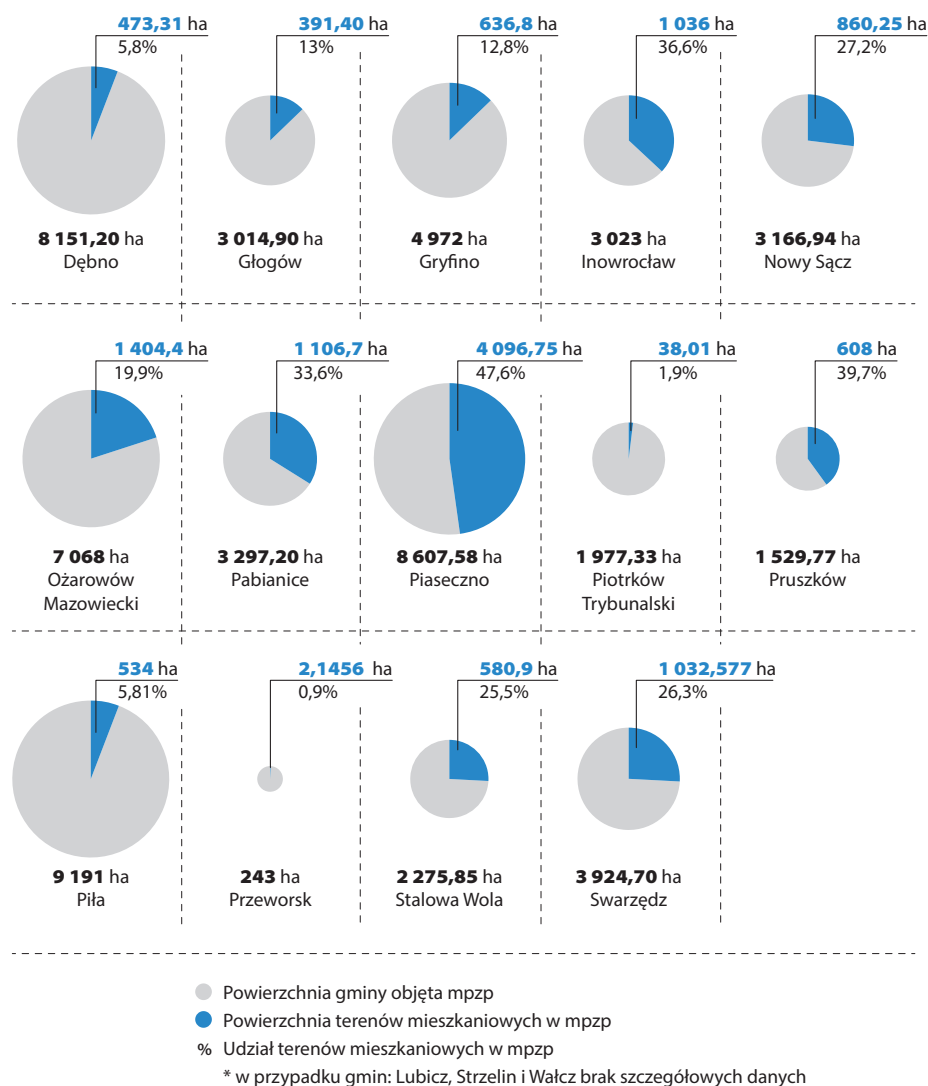
<sup>53</sup> W opracowaniu wskazano, że przeciętne wielkości powierzchni dużej części planów miejscowych wskazują, że mają one ten wskaźnik podobny, jak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a więc w istocie nie różnią się od nich.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w stosunku do powierzchni tych planów, charakteryzowały się gminy: Przeworsk – 1%, Piotrków Trybunalski – 1,9%, a najwyższy procentowy udział terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w mpzp wystąpił w gminach: Inowrocław – 36,6%. Pruszków – 39,7% oraz Piaseczno – 47,6%.

Infografika nr 5

Tereny mieszkaniowe w mpzp na obszarach skontrolowanych gmin – stan na 31 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

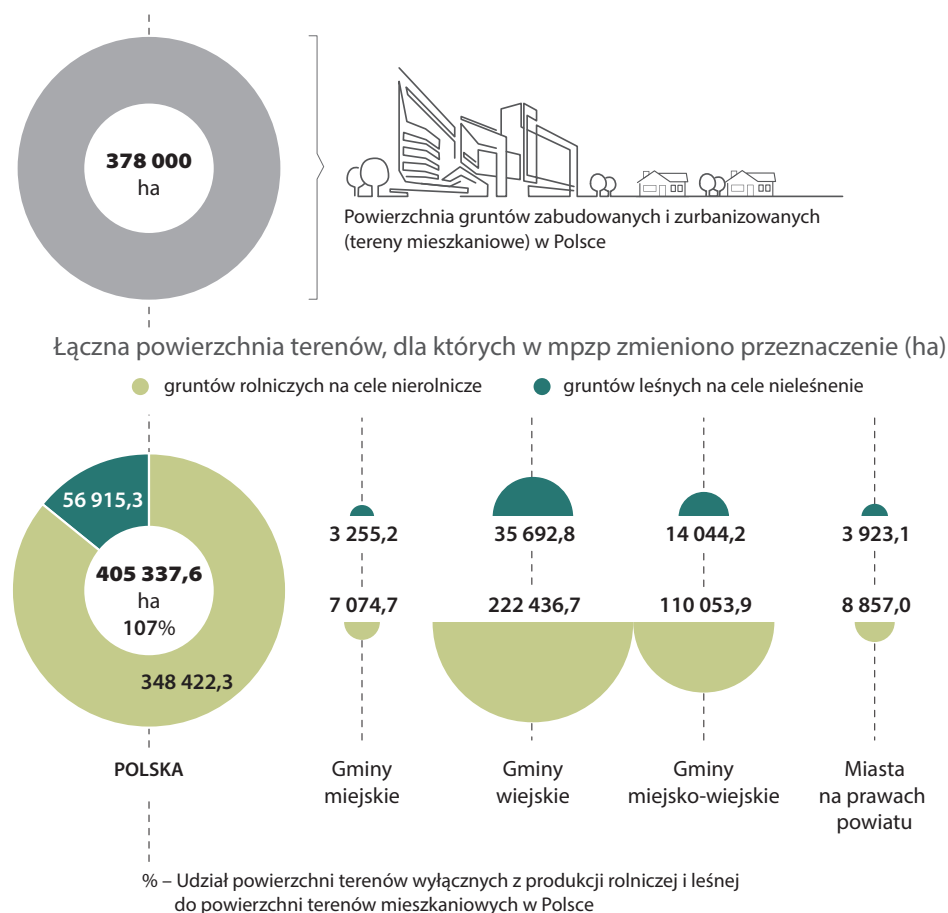
Zdaniem NIK, wysoki poziom terenów przeznaczonych w mpzp pod funkcję mieszkaniową, wskazywać może na nadpodaż tych gruntów w stosunku do rzeczywistych potrzeb lokalnych i konieczność weryfikacji dotychczasowej polityki przestrzennej gminy oraz aktualizacji mpzp. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że w wymienionych gminach o najwyższym wskaźniku terenów przeznaczonych w mpzp pod funkcję mieszkaniową (*Inowrocław, Piaseczno, Pruszków*), gminy te nie posiadały aktualnego Studium i nie sporządziły bilansu terenów pod zabudowę. W ocenie NIK, sporządzenie bilansu i jego wyniki były niezbędnym, kluczowym narzędziem dla oceny przez

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

organy gminy ryzyka występowania nadpodaży terenów mieszkaniowych przeznaczonych w planach miejscowych i dla podjęcia działań dostosowania ustaleń mpzp i Studium do rzeczywistych potrzeb jednostki.

Infografika nr 6

Łączna powierzchnia terenów, dla których w mpzp zmieniono przeznaczenie (ha)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Na koniec 2021 r. w skali całego kraju, w planach miejscowych przewidziano przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych i leśnych obejmujących powierzchnię 405,34 tys. ha (w 2019 r. było to jeszcze 412,06 tys. ha, a w 2020 r. – 408,24 tys. ha), co stanowiło 1,3% powierzchni kraju i 4,1% powierzchni objętej obowiązującymi mpzp.

Porównując wskaźniki „odrołnień” z powierzchnią gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (tereny mieszkaniowe), która to powierzchnia w 2021 r. wyniosła 378 tys. ha<sup>54</sup> (1,2% powierzchni kraju) oznacza, że w planach miejscowych obowiązujących na koniec 2021 r. powierzchnia terenów wyłączonych z produkcji rolnej i leśnej była wyższa niż powierzchnia wszystkich terenów mieszkaniowych w Polsce (wyniosła 107%). Wskazuje to na silną presję inwestycyjną.

<sup>54</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>

Wysokie udziały przeznaczenia w planach miejscowych nieruchomości rolnych na cele nierolnicze występowały w rejonach: gdańskim, krakowskim, olsztyńskim, oświęcimskim, szczecińskim, warszawskim, wrocławskim, wałbrzyskim. W całym kraju w 2021 r. było co najmniej 80 gmin, w których zmieniono przeznaczenie 1000 lub więcej ha użytków rolnych na cele nierolnicze. Przykładowo w gminie Grzegorzew 7052 ha użytków rolnych, w Policach 6978 ha użytków rolnych, w gminie Klucze 5447 ha użytków rolnych, w gminie Dobromierz 4919 ha użytków rolnych, w Olsztynku 4699 ha użytków rolnych, w gminie Sawin 4547,7 ha użytków rolnych, w gminie Lesznowola 4628 ha użytków rolnych, w gminie Pleśna 4439 ha użytków rolnych.

Powyższe dane wskazują, że tereny te są znacznie przeszacowane pod względem rzeczywistych potrzeb popytowych. Potwierdzają to badania przeprowadzone m.in. przez P. Śleszyńskiego, P. Kukułowicz<sup>55</sup>, które wskazują, że dostępny zasób terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe powiększa się rokrocznie wskutek dokonywanych „odrolnień”. Według obliczeń dokonanych przez ww. autorów, na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wskazanych w planach miejscowych można by osiedlić co najmniej 59 mln osób<sup>56</sup>, w tym na niezabudowanych – co najmniej 11 mln osób, a więc znacznie więcej niż roczne saldo migracji wewnętrznych wynoszące 350–450 tys. osób.

NIK zwraca przy tym uwagę, że (stosując tę samą metodologię co ww. autorzy) tylko na terenach „odrolnionych” w mpzp obowiązujących na dzień 31 grudnia 2021 r., mogłoby zamieszkać blisko 7 milionów osób.

Podobna prawidłowość cechowała tereny usług, których w planach miejscowych na koniec 2021 r. było w Polsce 4,9% (2019 – również 4,9%), najwięcej w miastach na prawach powiatu – 13,9% (2019 – 13,3%). Pod funkcje komunikacyjne, techniczno-produkcyjne i infrastruktury technicznej na koniec 2021 r. przeznaczano w planach łącznie 11,4% powierzchni (2019 – 11,3%). Największą część powierzchni planów zajmowały funkcje terenów użytkowanych rolniczo (39,5%, bez zabudowy zagrodowej), przy czym największy odsetek tych terenów przypadał na gminy wiejskie (42,7%).

Na problem wysokich udziałów terenów pod zabudowę mieszkaniową wskazywali (P. Śleszyński, i inni (2018 r.) w opracowaniu *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 r.* Zdaniem autorów, wysokie udziały terenów pod zabudowę mieszkaniową wskazują, że plany miejscowe nie są opracowywane w celu porządkowania sytuacji osadniczo-urbanistycznej, ale raczej do obejmowania nowych terenów inwestycyjnych.

<sup>55</sup> Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego. Polski Instytut Ekonomiczny. Warszawa 2021 r.

<sup>56</sup> Autorzy przyjęli do obliczeń wielkość działki 1500 m<sup>2</sup> i cztery osoby w gospodarstwie domowym. Jak podkreślili P. Śleszyński, P. Kukułowicz, jest to dolna granica rezerw na obszarach odrolnionych, ponieważ gęstość zaludnienia realnie jest wyższa, a część odrolnień dotyczy zabudowy wielorodzinnej, w której wskaźniki pojemności demograficznej są wielokrotnie wyższe.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że zmiany dokumentów planistycznych (Studium, mpzp) dokonywane były w większości przypadków na wnioski zainteresowanych stron tj. właścicieli nieruchomości czy inwestorów prywatnych zainteresowanych zmianą przeznaczenia gruntów w szczególności na cele mieszkaniowe lub handlowe. W konsekwencji dokonywane zmiany nie tylko miały charakter punktowy, ale również dokonywane były w oderwaniu od całościowej polityki kształtowania przestrzeni w gminie.

### Koszty sporządzania mpzp

Z danych GUS wynika, że koszty sporządzenia planów miejscowych, które uchwalono w roku 2021, wyniosły 54,9 mln zł, czyli więcej, niż w roku 2019 i 2020 (odpowiednio 50,1 mln zł i 47,5 mln zł). W poszczególnych gminach zróżnicowanie przeciętnego kosztu uchwalenia planu w przeliczeniu na 1 ha było bardzo duże i według danych z ankiet<sup>57</sup> wahało się od 1 zł do 335 tys. zł. Najwięcej było gmin, w których koszty w przeliczeniu na 1 ha planu zamykały się w granicach od 300 zł do 10 tys. zł.

Szczegółowe badanie uchwalanych i zmienianych mpzp w 17 skontrolowanych gminach w okresie objętym kontrolą potwierdziło wysokie zróżnicowanie przeciętnego kosztu uchwalenia planu miejscowego w przeliczeniu na 1 ha. Z ustaleń kontroli wynika, że koszty te w przeliczeniu na 1 ha uchwalanego mpzp wahały się od ok. 30 zł do ponad 3 tys. zł, a najwięcej było gmin gdzie poziom kosztów zamykał się w granicach od 30 zł do 600 zł na 1 ha.

### Niski przyrost terenów obejmowanych mpzp

Wg danych GUS, na dzień 31 grudnia 2021 r. w trakcie sporządzania były 9978 planów miejscowych, czyli znacznie więcej, niż w poprzednich latach (2020 r. – 9408, 2019 r. – 9022). Projektowane plany obejmowały powierzchnię 2188,3 tys. ha<sup>58</sup>, z czego 934 tys. ha stanowiły tereny niepokryte dotąd mpzp tj. znacznie mniej niż w latach poprzednich (w 2020 r. – 940,1 tys. ha, w 2019 r. – 970 tys. ha). Powyższe dane wskazują zatem, że większość projektowanych mpzp jest aktualizacją obowiązujących już dokumentów planistycznych, a wzrost liczby planów w opracowaniu nie przekłada się bezpośrednio na zwiększenie powierzchni gmin objętej planami miejscowymi.

Potwierdzają to również ustalenia kontroli, gdzie do końca 2021 r. w trakcie sporządzania znajdowało się łącznie 60 planów miejscowych, w większości będących aktualizacją już obowiązujących mpzp.

### Długotrwała procedura sporządzania mpzp

Analiza czasu niezbędnego na opracowanie planów miejscowych zawarta w publikowanych danych GUS<sup>59</sup> wskazuje, że stosunkowo duża część planów sporządzana jest dłużej, niż 3 lata. W 2021 r. dotyczyło to aż 3339 mpzp (33,5% wszystkich planów). Ten niekorzystny wskaźnik utrzymuje się już od kilku lat<sup>60</sup>. NIK zwraca uwagę na fakt, że problem ten dotyczy w szczególności miast na prawach powiatu. W latach 2019–2020 aż połowa mpzp dla tych terenów sporządzana była dłużej niż 3 lata. W 2021 r. prawie 42% planów miejscowych, obejmujących tereny gmin na prawach powiatu, sporządzanych było nawet dłużej niż 4 lata.

<sup>57</sup> Badanie statystyczne GUS „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”. Tabela 1 Dział 2.1 Układ W1. Koszty sporządzenia planów miejscowych uchwalonych w 2021 r.

<sup>58</sup> Dla porównania, projektowane plany w 2020 r. obejmowały powierzchnię 2145,2 tys. ha, a w 2019 – 2135,2 tys. ha.

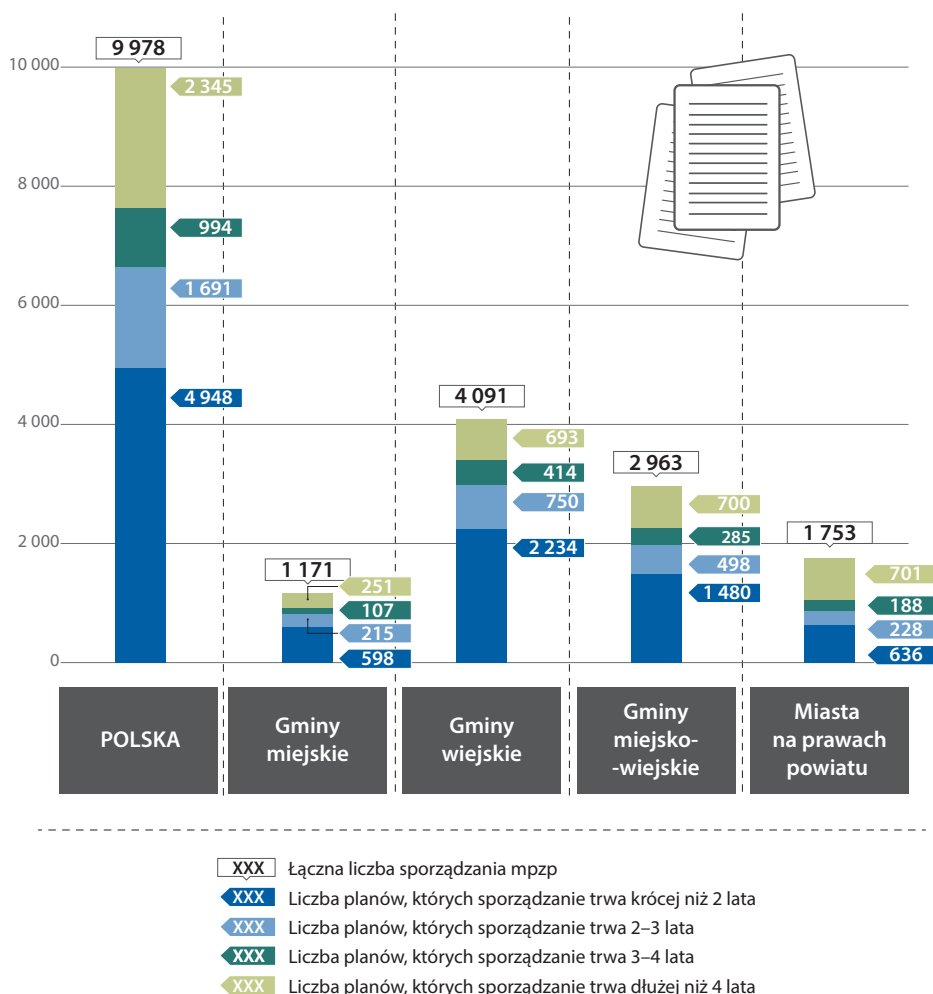
<sup>59</sup> Dane dotyczą obszaru całego kraju.

<sup>60</sup> W 2019 r. dłużej niż 3 lata opracowywano 2871 mpzp (45,6%) a w 2020 r. – 3094 mpzp (46,1%).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Terminowość sporządzania planów miejscowych – stan na 31 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

NIK zwraca uwagę, że tak długi czas sporządzania dokumentacji planistycznej, wynoszący nawet ponad 4 lata, może mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe kształtowanie przestrzeni. Uchwalone po tak długim okresie plany miejscowe mogą nie uwzględniać wszystkich zmian, które wystąpiły w tym czasie w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a uchwalone mpzp mogą bardzo szybko ulec dezaktualizacji.

W 2021 r. spośród wszystkich obowiązujących w skali kraju mpzp, nieważność została stwierdzona w przypadku 85 planów miejscowych. Jest to duża poprawa w stosunku do lat poprzednich, gdzie w 2020 r. stwierdzono nieważność 104 planów miejscowych w 105 mpzp. Zmniejszyła się też powierzchnia objęta tymi planami. W 2021 r. wyniosła ona 14,3 tys. ha przy ponad 27 tys. ha w 2020 r. Na uwagę zasługuje fakt, znacznego udziału w puli planów miejscowych, w stosunku do których stwierdzono nieważność, mpzp opracowywanych dla terenów gmin wiejskich. W 2021 r. udział tych planów wyniósł prawie 52% (44 mpzp) w 2020 r. – 35,6% (37 mpzp) a w 2019 – 44% (46 mpzp). Biorąc pod uwagę powierzchnię terenów objętych tymi planami, stanowiły on odpo-

**Brak zapewnienia należytej staranności przy sporządzaniu mpzp**

wiednio: 72% (2021 r.), 65% (2020 r.) i 63% (2019 r.) powierzchni wszystkich unieważnionych mpzp w tych latach. W ocenie NIK, świadczy to niewątpliwie o problemach mniejszych gmin z odpowiednią jakością przygotowywanych dokumentów planistycznych.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że w prawie 65% skontrolowanych gmin (11 z 17 skontrolowanych) wystąpiły przypadki stwierdzenia nieważności obowiązujących mpzp. W okresie objętym kontrolą stwierdzono nieważność 29 mpzp w tym 14 planów miejscowych w mniejszych gminach miejsko-wiejskich. Dane te potwierdzają wyniki ogólnopolskie wskazujące na zwiększony problem z odpowiednią jakością opracowywanych dokumentów planistycznych w mniejszych gminach. Przyczynami stwierdzenia nieważności uchwalanych planów były głównie, nieprawidłowości związane z nierzetelnym przygotowaniem dokumentów planistycznych, zawierania w nich niepełnych zakresów ustaleń wymaganych przepisami prawa, nieprzestrzeganiem procedury uchwalania lub zmiany mpzp oraz udziału społeczności lokalnej na różnych etapach stanowienia prawa miejscowego w formie uchwalanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

### Przykłady

W **Lubiczu** – w latach 2019–2022 (do 31 marca 2022 r.) gmina prowadziła cztery spory sądowe, których przedmiotem były zapisy uchwał w sprawie mpzp, każdorazowo ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. W trzech przypadkach sąd orzekł nieważność uchwał w całości<sup>61</sup>, a jednej – w części<sup>62</sup>. Przesłankami uchylecia zapisów planów miejscowych były: brak spójności pomiędzy częścią graficzną a tekstową planu, rozszerzenie części tekstowej o ustalenia dla działek położonych poza granicami opracowania, przekroczenie uprawnień planistycznych Rady Gminy. Jedna uchwała w sprawie mpzp była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. Stwierdzono nieważność uchwały w części<sup>63</sup>; ze względu na brak spójności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu w zakresie obsługi komunikacyjnej.

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 757/19 w przedmiocie uchwały nr VIII/102/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz w części obejmującej działki nr 461, 325/1, 334/2 w Młyńcu II (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 maja 2019 r., poz. 2745); [2] wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 758/19, w przedmiocie uchwały nr VIII/103/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Grębocin (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z dnia 8 maja 2019 r., poz. 2746); [3] wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 356/19, w przedmiocie uchwały nr LII/689/2018 Rady Gminy Lubicz z dnia 19 października 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Lubicz Dolny (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 października 2018 r. poz. 5501).

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 645/20, w przedmiocie uchwały nr XV/185/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 października 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz w obszarze wsi Lubicz Dolny – rejon ulic: Dworcowej, Warszawskiej i Grębocińskiej (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 listopada 2019 r. poz. 5687).

<sup>63</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 stycznia 2019 r. znak WIR.II.743.4.139.2018.JS (3/2019) w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr III/21/18 Rady Gminy Lubicz z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Lubicz Górny i Krobica (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 grudnia 2018 r. poz. 6652)



W **Swarzędzu** – w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. siedem uchwał<sup>64</sup> w sprawie uchwalenia lub zmiany mpzp było przedmiotem zaskarżenia, w tym: w trzech przypadkach skarżącym był właściciel nieruchomości, w trzech – wojewoda, w jednym – właściciel nieruchomości sąsiadującej z terenem objętym mpzp. W jednym przypadku<sup>65</sup> wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze<sup>66</sup>. W czterech sprawach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu<sup>67</sup> wydał wyroki uwzględniające skargi.

### 5.3. Zapewnianie przez gminy ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw

Dla obszarów pozbawionych mpzp określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji administracyjnych, przy czym: lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji WZ. Wydanie decyzji WZ jest uzależnione od łącznego spełnienia kilku przesłanek, spośród których najważniejszą jest kontynuacja istniejącej już zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych, czyli tzw. zasad dobrego sąsiedztwa. Celem tej przesłanki ma być zagwarantowanie ładu przestrzennego, ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość. Szczegółowe zasady dotyczące sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: rozporządzenie ministra w sprawie wymagań dotyczących nowej zabudowy)<sup>68</sup>. Należy jednak podkreślić, że wśród przesłanek od których uzależnione jest wydanie WZ, brak obowiązku powiązania zapisów decyzji WZ z ustaleniami Studium.

Rola WZ w systemie kształtowania i zagospodarowania przestrzennego

<sup>64</sup> Uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu nr: XII/161/2019 z 27 sierpnia 2019 r., XII/164/2019 z 27 sierpnia 2019 r., XV/204/2019 z 29 października 2019 r., XXVIII/326/2020 z 29 września 2020 r., XXVIII/327/2020 z 29 września 2020 r., XXXIV/391/2021 z 23 lutego 2021 r., XLVII/523/2022 z 31 stycznia 2022 r.

<sup>65</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr XXXII/372/2021 z 29 stycznia 2021 r.

<sup>66</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wielkopolskiego z 1 marca 2021 r. orzekające nieważność § 10 pkt 1 oraz § 19 ust. 4 w zakresie wyrazów: starania na koszt gminy Swarzędz bądź inwestorów przedmiotowych terenów na warunkach podanych przez zarządcę drogi krajowej

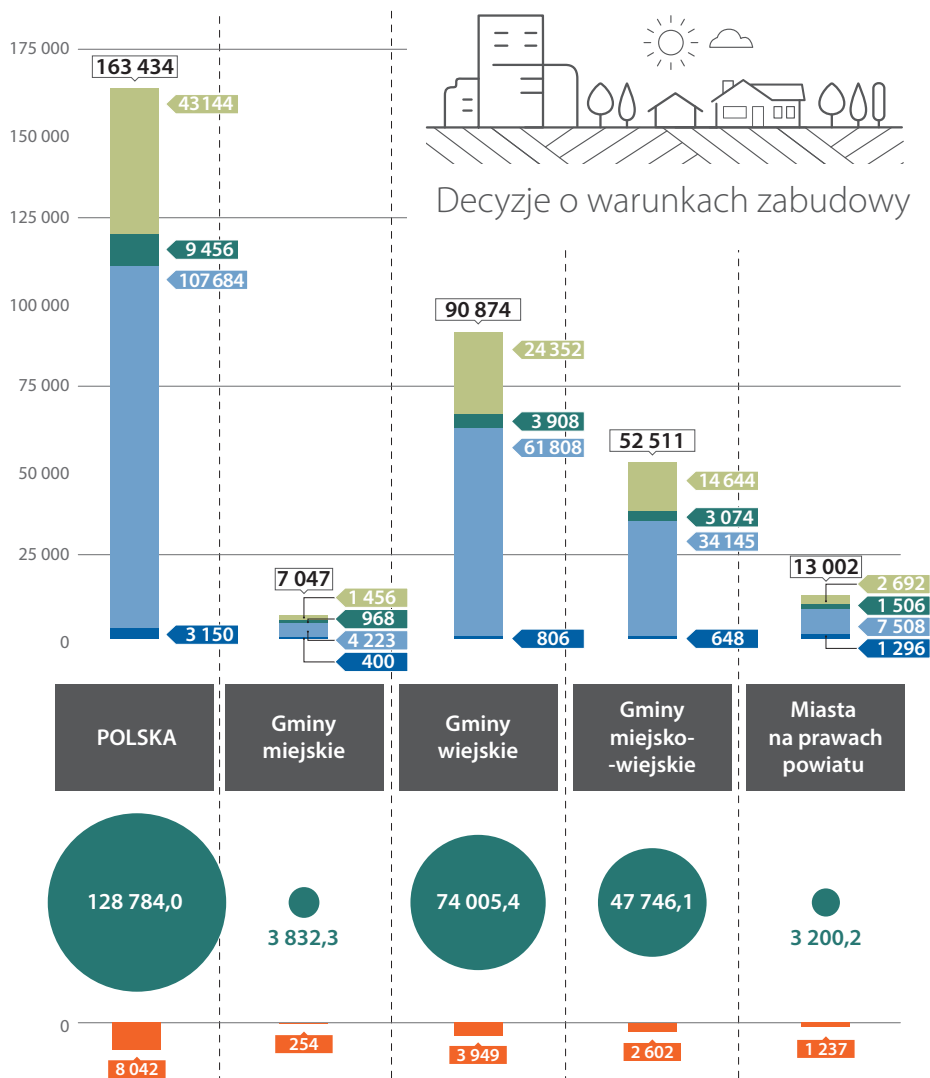
<sup>67</sup> Dalej: WSA.

<sup>68</sup> Dz. U. Nr 164, poz.1588, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Według danych GUS, w 2021 r. wydano 155,4 tys. pozytywnych decyzji WZ. Było to znacznie więcej niż w latach ubiegłych (w 2020 r. – 133,2 tys. decyzji WZ, w 2019 r. 137,5 tys. decyzji WZ). Łączna powierzchnia objęta decyzjami WZ wyniosła w 2021 r. 128,8 tys. ha, wobec 97,2 tys. ha w 2020 r. i 108,2 tys. ha w 2019 r. Analiza struktury rodzajowej decyzji WZ wskazuje, że największa ich część dotyczyła zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W 2021 r. w Polsce było to średnio 66,3% tj. podobnie

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jak w latach poprzednich (w 2020 r. – 65,6% i 2019 r. – 66,3%). Opisany wskaźnik był wyższy w gminach wiejskich (odpowiednio: w 2021 r. – 55,6% wszystkich pozytywnych decyzji WZ, w 2020 r. – 53,8%, a w 2019 r. – 52,1%) a niższy w ośrodkach najsilniej zurbanizowanych tj. gminach miejskich czy gminach na prawach powiatu. Odwrotna tendencja dotyczyła zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, które koncentrowała się w większych ośrodkach gminnych (miasta i gminy miejskie)<sup>69</sup>.

W 2021 r. odnotowano wzrost liczby decyzji WZ dotyczącej zabudowy mieszkaniowej. Wydano łącznie 101,8 tys. decyzji WZ wobec 94,3 tys. w 2020 r. i 98,2 tys. w 2019 r. Odsetek odmownych decyzji w przypadku warunków zabudowy w 2021 r. (5,1%) był na tym samym poziomie co w 2020 r. i nieznacznie wyższy niż w roku 2019<sup>70</sup>.

Przeciętna powierzchnia działki, objęta pozytywną decyzją WZ wyniosła w 2021 r. 0,83 ha. Nastąpił zatem nieznaczny wzrost powierzchni działek objętych warunkami zabudowy w stosunku do lat poprzednich (w 2020 r. – 0,73 ha, w 2019 r. – 0,79 ha).

W okresie 2019–2022 (I kwartał) skontrolowane gminy wydały łącznie 1664 decyzji o warunkach zabudowy dla nowych inwestycji mieszkaniowych, a powierzchnia ich wyniosła 1565,7 ha. Ponad 36% wydanych WZ (603) znajdowała się na terenach innych niż przeznaczone w Studium pod nową zabudowę mieszkaniową, a powierzchnia ich wyniosła 292,7 ha tj. 18,7% powierzchni ogółem wydanych w tym okresie WZ. Spośród 17 skontrolowanych gmin dwie (*Dębno i Strzelin*) nie wydawały WZ, ze względu na pokrycie niemal całego ich obszaru planami miejscowymi. W gminach, gdzie wskaźnik objęcia powierzchni tych gmin obowiązującymi planami miejscowymi, wynosił jedynie od 10% do 30% gospodarowanie przestrzenią, prowadzone było na podstawie decyzji WZ.

Najwięcej decyzji o warunkach zabudowy dla nowych inwestycji mieszkaniowych wydawane było w:

- *Piotrkowie Trybunalskim* – 403 decyzje, z tego 224 (55,6%) wydane zostały dla terenów innych niż przeznaczone w Studium pod nową zabudowę mieszkaniową;
- *Swarzędzu* – 296 decyzji, z tego 99 (33,4%) wydanych zostało dla terenów innych niż przeznaczone w Studium pod nową zabudowę mieszkaniową;
- *Lubiczu* – 147 decyzji, z tego 130 (88,5%) wydanych zostało dla terenów innych niż przeznaczone w Studium pod nową zabudowę mieszkaniową;
- *Przeworsku* – 98 decyzji, z tego, 42 (43%) wydane zostały dla terenów innych niż przeznaczone w Studium pod nową zabudowę mieszkaniową;
- *Wałczu* – 54 decyzje, z tego 19 (35,2%) wydanych zostało dla terenów innych niż przeznaczone w Studium pod nową zabudowę mieszkaniową.

<sup>69</sup> W latach 2019–2021 w miastach na prawach powiatu oraz gminach miejskich, procentowy udział decyzji WZ dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz zabudowy usługowej był dwukrotnie wyższy, niż w gminach wiejskich.

<sup>70</sup> 2019 r. – 4,5% i 2020 r. – 5,1%.

### Przykłady

W **Lubiczu** – szczegółowym badaniem objęto 35 wydanych WZ. Wszystkie badane decyzje o warunkach zabudowy wydane zostały zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i aktami wykonawczymi. Niemniej, mimo wydania decyzji zgodnych z przepisami prawa, aż w 29 spośród 35 badanych, wydano zgodę na warunki zagospodarowania pod zabudowę mieszkaniową dla terenów, które w Studium przeznaczone zostały pod pastwiska i łąki, lasy i zadrzewienia lub tereny rolne.

W **Piotrkowie Trybunalskim** – szczegółowym badaniem objęto 35 WZ dotyczących nowego budownictwa mieszkaniowego na obszarach wyznaczonych w Studium pod zabudowę mieszkaniową i poza tymi obszarami. Analiza decyzji wykazała, że spełnione zostały wymagania określone w art. 61 ust.1 ustawy o planowaniu. W decyzjach określono wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego wynikające z rozporządzenia ministra w sprawie wymagań dotyczących nowej zabudowy. Badane WZ miały charakter rozproszony, nie tworzyły skupisk w poszczególnych obrębach. Nie przeprowadzono analiz wpływu wydanych decyzji na bilans terenów pod zabudowę sporządzony na potrzeby Studium. Jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Miasta, procedura wydawania decyzji jest ściśle określona przepisami ustawy, które to regulacje nie przewidują sporządzania takich analiz. Natomiast skutki wydanych i zrealizowanych decyzji administracyjnych są poddawane analizie, o której mowa w art. 32 ustawy o planowaniu i przedstawiane Radzie Miasta. Nie były prowadzone analizy pozwalające oszacować przyszłe koszty realizacji inwestycji dotyczących niezbędnej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej dla obszarów gdzie zagospodarowanie terenów następowało na podstawie decyzji. Jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Miasta brak jest podstawy prawnej co do konieczności szacowania przyszłych kosztów realizacji inwestycji dotyczących niezbędnej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej dla terenów, dla których wydawane były decyzje o warunkach zabudowy.

W **Swarzędzu** – szczegółowym badaniem objęto 35 decyzji WZ. Wszystkie skontrolowane decyzje WZ spełniały warunki określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. W Urzędzie nie analizowano wpływu decyzji na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, jak również nie sporządzano analiz pozwalających oszacować przyszłe koszty realizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej dla obszarów objętych decyzjami. Burmistrz wyjaśnił, że gmina nie sporządzała ww. analiz, w oparciu o wydane decyzje WZ, gdyż wydawane decyzje nie miały istotnego wpływu na koszty po stronie gminy. Podał, że wydawane decyzje (...) związane z zabudową mieszkaniową, zazwyczaj zlokalizowane były w bezpośrednim sąsiedztwie pasów drogowych należących do gminy, lub w przypadku ich braku do dróg wewnętrznych, będących w rękach prywatnych.

Pomimo iż przy wydawaniu decyzji WZ nie zostały naruszone zasady i tryb ich wydawania, NIK negatywnie ocenia działania gmin, dla których WZ stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią. W ocenie NIK decyzje WZ z uwagi na inny charakter prawny niż mpzp, nie mogą stanowić narzędzia realizacji polityki przestrzennej gminy, jako substytutu planu miejscowego, bowiem brak jest prawnego wymogu ich zgodności z ustaleniami Studium.

Ustalenia decyzji WZ wynikają z kontekstu otoczenia (z zasady kontynuacji funkcji zabudowy), nie zaś polityki przestrzennej gminy określonej w Studium. Na skutek nieprecyzyjnego pojęcia sąsiedztwa, istnieje swoboda

sporządzania projektów decyzji WZ, co stwarza ryzyko wprowadzenia chaosu w przestrzeni i działań niepożądanych. W ocenie NIK, brak ustawowego powiązania decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami Studium, skutkuje rozproszeniem zabudowy, uszczupleniem terenów systemu ekologicznego, wysokimi kosztami uzbrojenia terenów, często degradacją krajobrazu. Decyzja WZ nie jest związana ze Studium, a tym samym nie jest wyrazem realizacji kompleksowej polityki kształtowania i zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto, gospodarowanie przestrzenią, na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych, eliminuje kontrolę społeczną z procesu ustalania warunków zabudowy terenu.

Pomimo wielu głosów krytyki środowisk naukowych i zawodowych, dotyczących gospodarowania przestrzenią na podstawie decyzji administracyjnych, gminy zwracały uwagę na zalety funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy w praktyce, tj.: większa swoboda gmin w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu terenu na poszczególne inwestycje i formy działalności, niski koszt pozyskania decyzji, możliwość zmiany decyzji oraz możliwość cesji na inny podmiot, bezterminowość decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast wadą, jest: brak możliwości odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku spełnienia przesłanek z ustawy o planowaniu.

Zdaniem NIK, źródłem problemu nie jest sama WZ, a materialno-prawne podstawy jej wydawania. Nie może być ona instrumentem kształtowania ładu przestrzennego ani instrumentem realizacji kompleksowej polityki przestrzennej, z racji tego chociażby, że wydawana jest na wniosek inwestora. Nie można w decyzji o warunkach zabudowy określać wymagań innych niż wynikają z przepisów ustawy o planowaniu, nie można wpływać na zachowania przestrzenne podmiotów gospodarczych ani mobilizująco, ani zniechęcająco.

#### **5.4. Korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni**

Skutki finansowe uchwalania planów miejscowych powinny być określone jeszcze przed podjęciem stosownej uchwały przez organ stanowiący. Zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy o planowaniu wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego sporządza prognozę skutków finansowych uchwalania planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 tej ustawy.

Z danych GUS<sup>71</sup> wynika, że w skali całego kraju w 2021 r., prognozowane wpływy do budżetu gmin z tytułu uchwalonych do 31 grudnia 2021 r. mpz<sup>72</sup> określono na łączną kwotę 79 160,5 mln zł. Na kwotę tę skła-

Skutki finansowe  
uchwalania mpz

Prognozowane  
dochody

<sup>71</sup> Badanie statystyczne „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”, realizowane jest przez Główny Urząd Statystyczny na zlecenie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej.

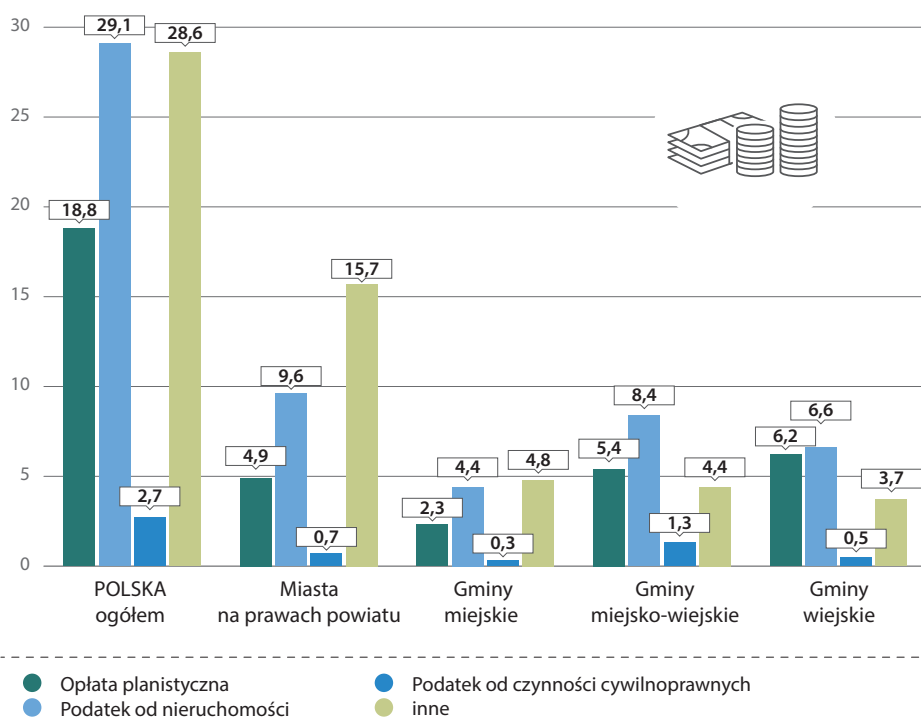
<sup>72</sup> Obowiązujących planów miejscowych uchwalonych do dnia 31 grudnia 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dały się prognozowane wpływy: z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości (29 065 mln zł), z tytułu opłaty planistycznej (18 799,6 mln zł), z tytułu podatku od nieruchomości cywilno-prawnych (2722,6 mln zł) oraz z tytułu innych, niż ww., dochodów ujętych w skutkach finansowych uchwalanych planów miejscowych (28 573,3 mln zł). W stosunku do 2020 r. przewidywane wpływy ww. kategoriach<sup>73</sup> wzrosły odpowiednio o: 2450,5 mln zł, 1441,1 mln zł, 353,8 mln zł i 102,5 mln zł.

Infografika nr 9

Prognozowane dochody z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin – stan na dzień 31 grudnia 2021 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Najwyższe spodziewane wpływy wiązały się zwłaszcza z dużymi ośrodkami miejskimi. W miastach na prawach powiatu przewidywano, że wpływy ogółem wyniosą 30 836,8 mln zł, tj. blisko 39% prognozowanych wpływów w skali całego kraju. Prawie 45% prognozowanych wpływów z tytułu uchwalenia planów miejscowych była skoncentrowana w niecałych 3% gmin<sup>74</sup>, które wykazały jakiegokolwiek kwoty z tytułu uchwalonych mpzp<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Wpływy ujęte w prognozach skutków finansowych sporządzonych do planów miejscowych uchwalonych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

<sup>74</sup> NIK zwraca przy tym uwagę, że tylko w 10 gminach o najwyższych prognozowanych dochodach (19 185,6 mln zł) skoncentrowanych było ponad 24% prognozowanych wpływów w skali całego kraju.

<sup>75</sup> 739 gmin nie wykazało żadnej kwoty dochodów z tytułu uchwalenia planu miejscowego.

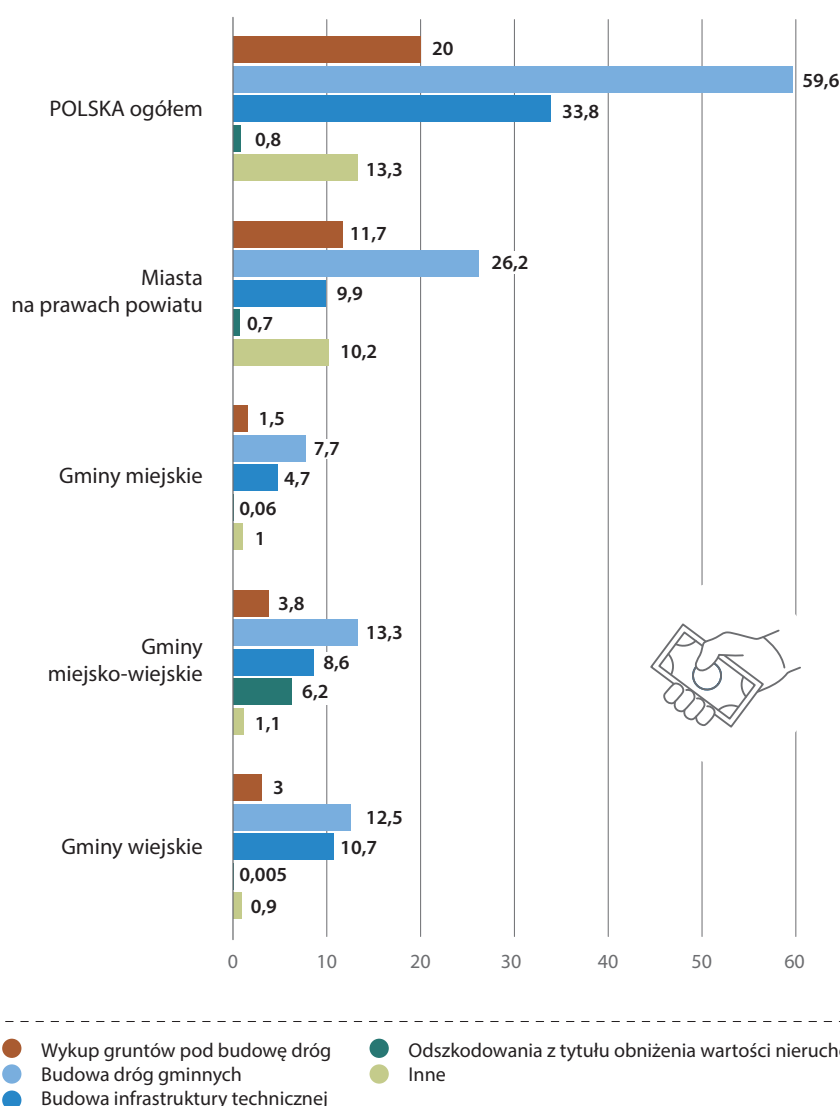
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na koniec 2021 r. prognozowane wydatki z tytułu postanowień zawartych we wszystkich obowiązujących w kraju mpzp, zostały wykazane na kwotę 127 605,4 mln zł, z czego 46% (58 657 mln zł) przypadła na miasta na prawach powiatu. Wśród prognozowanych wydatków najwyższą wartość uzyskały wydatki: na budowę dróg gminnych (59 613,7 mln zł) oraz budowę infrastruktury technicznej (33 851,2 mln zł).

Prognozowane  
wydatki

Infografika nr 10

Prognozowane wydatki z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin – stan na dzień 31 grudnia 2021 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Prognozowane wydatki były skoncentrowane szczególnie w pięciu województwach – mazowieckim (27 723,2 mln zł), zachodniopomorskim (14 385,8 mln zł), śląskim (11 490,5 mln zł), małopolskim (11 378,1 mln zł) i wielkopolskim (11 285,2 mln zł). W 14 gminach prognozowane kwoty wydatków przekroczyły 1000 mln zł, zwłaszcza w: Warszawie (12 664,3 mln zł), Szczecinie (12 625,6 mln zł), Poznaniu (4538,4 mln zł), Krakowie (3644,2 mln zł) i Gdyni (2296,5 mld zł) oraz w mniejszych gminach,

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

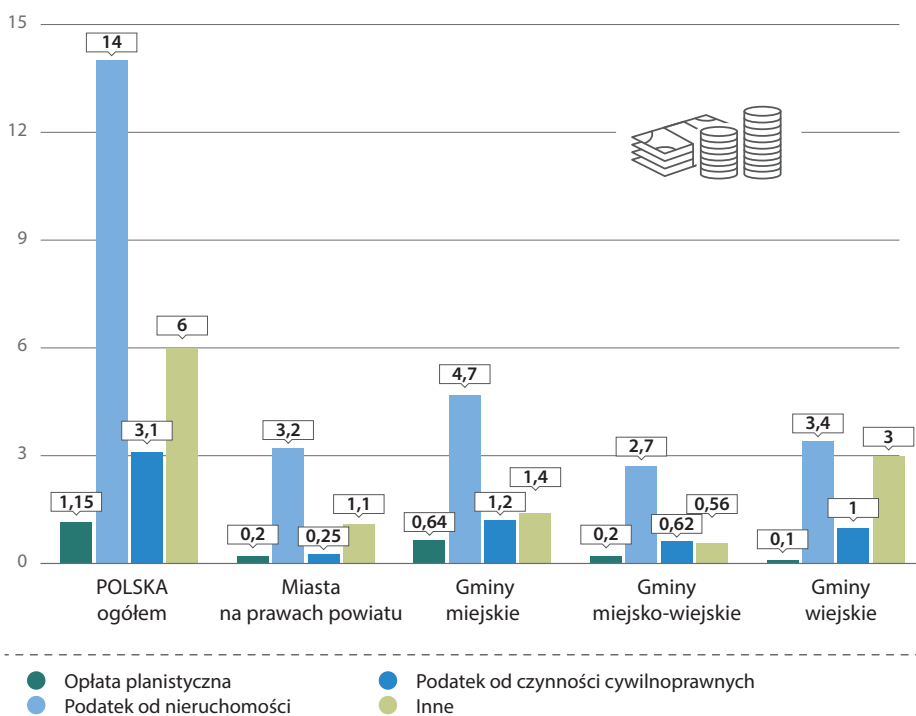
jak Oleśnica (1967 mln zł), Radzymin (1634,6 mln zł), Lesznowola (1416 mln zł), Wieliczka (1219 mln zł), Suwałki (1209,6 mln zł), czy Połaniec (1172,3 mln zł). Podobnie jak miało to miejsce w przypadku prognozowanych dochodów, wysoka koncentracja kwot prognozowanych wydatków przypadła na stosunkowo małą liczbę gmin. Pierwsze 10 gmin (43 892 mln zł) skupiało aż 34,4% prognozowanych wydatków w całej Polsce, a pierwsze 50 (70 713,7 mln zł) – 55,4%.

### Zrealizowane dochody

Do dnia 31 grudnia 2021 r. zrealizowane dochody w skali całego kraju wyniosły 24 199,7 mln zł, co stanowiło 30,6% planowanych dochodów. Najbardziej znaczącą pozycję w zrealizowanych dochodach zajmowały wpływy ze wzrostu podatku od nieruchomości (13 986,1 mln zł – 57,8%). Dochody te dominowały we wszystkich kategoriach administracyjnych gmin. Analiza rozkładu całkowitych wpływów wśród kategorii gmin wskazuje, że miasta na prawach powiatu koncentrowały 19,5% wszystkich zrealizowanych wpływów (4724,7 mln zł), gminy miejskie – 30,6% (707,2 mln zł), gminy miejsko-wiejskie – 17,1% (4139,1 mln zł), a gminy wiejskie – 32,8% (7928,7 mln zł).

#### Infografika nr 11

Uzyskane dochody z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin – stan na dzień 31 grudnia 2021 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Wśród zrealizowanych wpływów w 2021 r. na uwagę zasługuje fakt, że podobnie jak miało to miejsce w latach 2019–2020<sup>76</sup>, opłata planistyczna stanowiła niespełna 5%<sup>77</sup> uzyskanych wpływów, z tytułu realiza-

<sup>76</sup> W 2019 r. – 4,61%; w 2020 r. – 4,8%.

<sup>77</sup> Uzyskane dochody z tytułu opłaty planistycznej na dzień 31 grudnia 2021 r. wyniosły 1150,8 mln zł przy dochodach 24 199,7 mln zł.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cji planów miejscowych. Również niskie było wykonanie prognozowanych wpływów, z tytułu opłaty planistycznej w stosunku do uzyskanych z tego tytułu dochodów, wynosząca odpowiednio: 4,5% w 2019 r., 4,8% w 2020 r. i 6,1% w 2021 r.<sup>78</sup>

Renta planistyczna, największy udział w dochodach osiągnęła w gminach wiejskich. Nie mniej jednak, jej sumaryczny udział nie przekraczał 8% całkowitych wpływów, z tytułu realizacji planów miejscowych<sup>79</sup>. W pozostałych gminach, udział dochodów, z tytułu opłaty planistycznej nie przekroczył 5% całkowitych wpływów z tytułu realizacji planów miejscowych osiągając: w gminach miejskich 1,8%, w miastach na prawach powiatu 3,6% i w gminach miejsko-wiejskich 5%<sup>80</sup>.

Do końca 2021 r. łączne wydatki<sup>81</sup> z tytułu realizacji postanowień obowiązujących planów miejscowych wyniosły 39 290 mln zł (30,8% planowanych kosztów) i były wyższe od uzyskanych dochodów o 15 090,2 mln zł. Największą pozycję w poniesionych wydatkach zajmowały koszty związane z budową dróg gminnych – 20 044,8 mln zł (51%). Wydatki na wykup gruntów pod drogi wyniósł 3402,7 mln zł (8,7%), a wydatki na budowę infrastruktury technicznej wyniosły 11 766 mln zł (29,9%).

Wydatki poniesione przez gminy w związku z uchwalonymi planami miejscowymi

<sup>78</sup> Prognozowane dochody z tytułu opłaty planistycznej wyniosły: na dzień 31 grudnia 2019 r. – 16 035,9 mln zł, na dzień 31 grudnia 2020 r. – 17 358,5 mln zł, na dzień 31 grudnia 2021 r. – 18 799,6 mln zł. Uzyskane dochody z tytułu opłaty planistycznej wyniosły odpowiednio: 733 mln zł w 2019 r., 835,8 mln zł w 2020 r. i 1150,5 mln zł w 2021 r.

<sup>79</sup> Uzyskane dochody z tytułu renty planistycznej do końca 2021 r. w gminach wiejskich wyniosły 635,3 mln zł przy całkowitych dochodach z tytułu realizacji planów miejscowych wynoszącej 7928,7 mln zł.

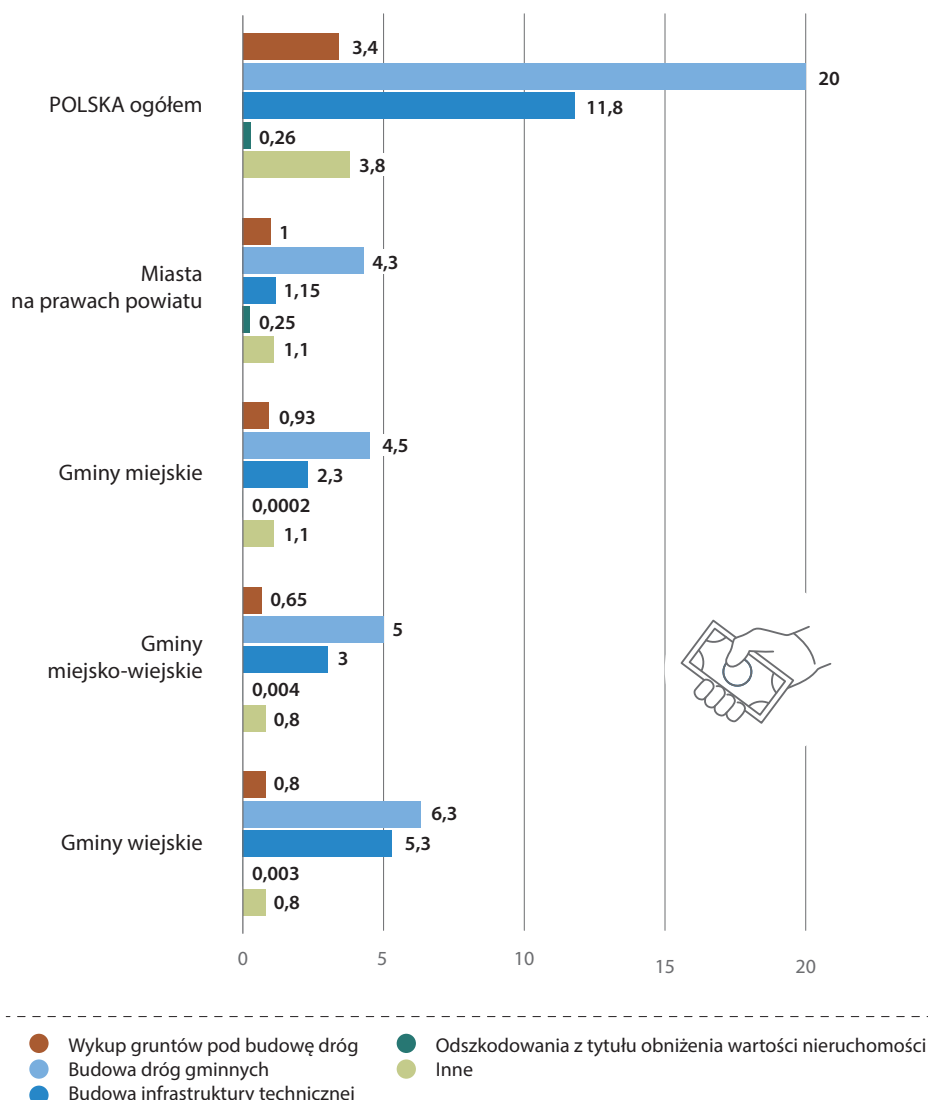
<sup>80</sup> Uzyskane dochody z tytułu renty planistycznej na podstawie mpzp uchwalonych do końca 2021 r. wyniosły: w gminach miejskich 135,4 mln zł, w miastach na prawach powiatu 635,3 mln zł, w gminach miejsko-wiejskich 211 mln zł.

<sup>81</sup> Badanie statystyczne „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”, realizowane jest przez Główny Urząd Statystyczny na zlecenie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Poniesione wydatki z tytułu obowiązujących planów miejscowych według kategorii gmin – stan na dzień 31 grudnia 2021 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Analiza danych dotyczących wydatków w związku z uchwalonymi mpzp w podziale na województwa wskazuje, że najwyższe koszty poniesiono w województwie mazowieckim (5772,5 mln zł), małopolskim (5659 mln zł), pomorskim (4193,9 mln zł) oraz śląskim (4144,8 mln zł). Najniższe wydatki odnotowano w województwie lubuskim (554,3 mln zł), podkarpackim (683,1 mln zł), opolskim (800,7 mln zł) i świętokrzyskim (870,6 mln zł).

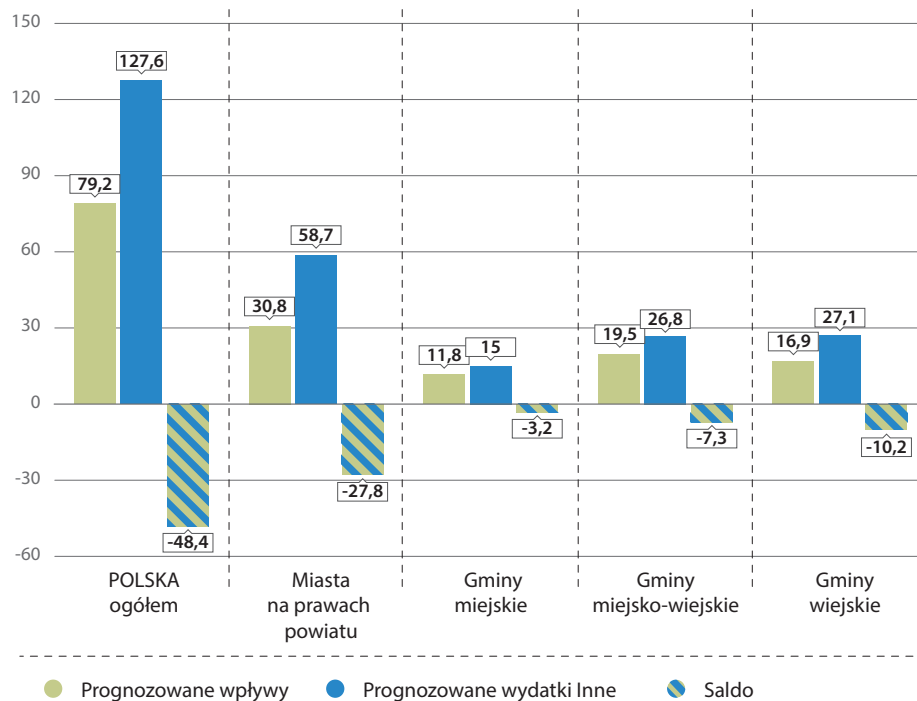
Powyższe dane wskazują, że zarówno prognozowane, jak i faktycznie wykonane wpływy w stosunku do wydatków<sup>82</sup> są znacznie niższe.

<sup>82</sup> W przypadku prognozowanego salda, planowane wpływy stanowiły 62% planowanych wydatków, a w przypadku zrealizowanego salda wpływów i wydatków wartość ta wyniosła 61,6%.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

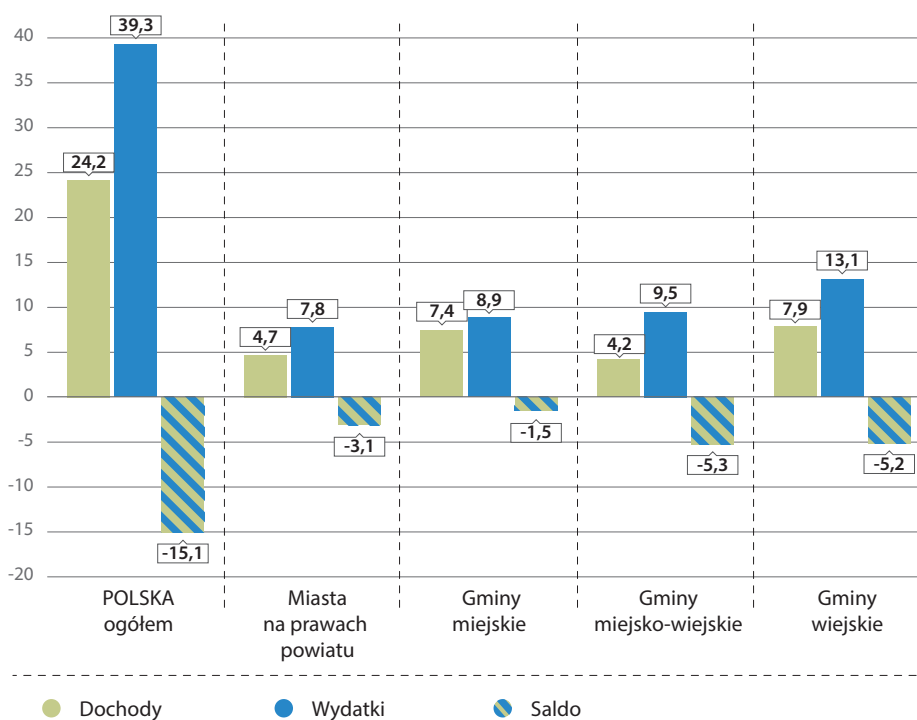
Wpływy i wydatki ujęte w prognozach skutków finansowych uchwalonych mpzp do dnia 31 grudnia 2021 r. według kategorii gmin (mld zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Infografika nr 14

Zrealizowane dochody i wydatki wskutek uchwalenia mpzp według kategorii gmin – stan na 31 grudnia 2021 r. (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskazuje to, że zarówno prognozowane, jak też zrealizowane do końca 2021 r. dochody nie równoważyły kosztów, w skali kraju, związanych z uchwaleniem planów miejscowych.

Jedynie w dwóch województwach tj. kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim, odnotowano wyższe wpływy niż wydatki z tytułu uchwalonych mpzp, odpowiednio o 962,6 mln zł i 536,8 mln zł. Najniższe wpływy w stosunku do wydatków wystąpiły w województwie małopolskim i pomorskim, gdzie różnica wyniosła odpowiednio: (minus 4568,8 mln zł) i (minus 2861,3 mln zł).

Do końca 2021 r. wskaźnik faktycznie zrealizowanych dochodów w stosunku do wydatków osiągnął najwyższą wartość (83,5%) w przypadku gmin miejskich (bez miast na prawach powiatu), a najniższą w przypadku gmin miejsko-wiejskich (43,7%). Wskaźnik ten dla pozostałych rodzajów gmin tj. gmin wiejskich i miast na prawach powiatu osiągnął wartość nieznacznie ponad 60%<sup>83</sup>.

### Naliczanie opłaty planistycznej przez skontrolowane gminy

W art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu wskazano, że organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego, w którym określa się obowiązkowo m.in. stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy. Przepis ten stanowi, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego, albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrasta, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, organ ten pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy i jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Ustawodawca uzależnił pobranie opłaty planistycznej od łącznego spełnienia trzech przesłanek: po pierwsze, w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego musi nastąpić zwiększenie wartości nieruchomości, po drugie, właściciel nieruchomości zamierza sprzedać nieruchomość, wreszcie po trzecie, nie zachodzą określone w ustawie o planowaniu przesłanki negatywne, wyłączające pobranie opłaty planistycznej<sup>84</sup>.

Skontrolowane gminy, w okresie objętym kontrolą, w niewystarczającym stopniu korzystały z możliwości poboru opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planów miejscowych, tj. opłaty planistycznej.

W dwóch gminach wystąpiły przypadki braku określenia dla uchwalanych mpzp stawek opłaty planistycznej, co było niezgodne z art 15 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu.

<sup>83</sup> Gminy wiejskie – 60,3%, miasta na prawach powiatu – 60,5%.

<sup>84</sup> Nie istnieje możliwość ustanowienia opłaty planistycznej w sytuacji, gdy nie został uchwalony plan miejscowy, natomiast została wydana decyzja o warunkach zabudowy. W razie braku planu miejscowego w przypadku, gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy brak podstaw prawnych zarówno do uchwalania stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości przez radę gminy w odrębnej uchwale, jak i do naliczania takiej opłaty (i związanego z tym ustalenia wysokości stawki) przez organ wykonawczy gminy – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2017 r. II OSK 2321/15.

### Przykłady

W **Pabianicach** – analiza wszystkich 30 obowiązujących uchwał Rady Miasta Pabianice w sprawie uchwalenia miejscowych planów wykazała, że w 20 uchwałach nie określono w ogóle stawki procentowej (dla części terenów bądź całości); w trzech uchwałach określono 0% stawkę przy wzroście wartości nieruchomości, w 20 uchwałach określono 0% stawkę z uwagi na brak wzrostu wartości nieruchomości (po ocenie Urzędu na podstawie szacunków dokonanych w Prognozach finansowych skutków uchwalenia MPZP).

W **Piotrkowie Trybunalskim** – w 12 spośród 17 uchwał nie określono w ogóle stawki procentowej (dla części terenów bądź całości). W trzech uchwałach zawarto stwierdzenie, iż dla terenów zaliczanych do przestrzeni publicznych, nie ustala się stawki procentowej. W dziewięciu uchwałach zawarto stwierdzenie, iż dla terenów objętych planem nie stwierdza się wzrostu wartości nieruchomości.

Dodatkowo, pomimo określenia w uchwałach dot. mpzp stawek opłaty planistycznej, pięć gminy (*Dębno, Gryfino, Pruszków, Stalowa Wola i Wałcz*) spośród 17 skontrolowanych tj. 29,4% nie realizowało zadań, o których mowa w art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, który stanowi, że wójt, burmistrz, prezydent miasta ustala opłatę planistyczną, w drodze decyzji, niezwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości i stwierdzeniu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwalonym mpzp.

### Przykłady

W **Dębnie** – nie podejmowano działań dotyczących ustalania opłat planistycznych, pomimo znaczącej skali transakcji na runku nieruchomości, o czym świadczyła liczba przekazywanych przez notariuszy wypisów z aktów notarialnych. Jedyną aktywność w tym zakresie polegała na gromadzeniu otrzymywanych wypisów w teczkach aktowych i ich rejestrowanie w spisach spraw, przy czym odbywało się to w sposób nierzetelny, o czym świadczyła liczba wypisów aktów notarialnych nieujętych w spisach, nieodesłanie do właściwych organów wypisów błędnie przesłanych do Urzędu, a także akceptowanie praktyki jednej z kancelarii notarialnych (przekazującej do Urzędu największą liczbę wypisów), polegającej na przesyłaniu wypisów aktów notarialnych za okresy miesięczne, zamiast, stosownie do wymogu z art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy. Przyjętą w gminie praktykę nieustalania opłat planistycznych, podobnie jak opłat adiacencjnych, potwierdzają kolejne uchwały budżetowe na lata objęte kontrolą, jak i lata wcześniejsze, w których nie planowano dochodów z tego tytułu oraz sprawozdania Wójta z wykonania budżetu gminy.

W **Pruszkowie** – nie naliczano opłaty planistycznej od 2008 r. tj. przez okres 12 lat. W gminie nie opracowano i nie wdrożono procedury obiegu aktów notarialnych, co umożliwiło powstanie sytuacji, w której do właściwego w sprawie naliczania tej opłaty Wydziału Planowania Przestrzennego (dalej: WPP) od 1 stycznia 2019 r. do 10 września 2020 r. nie wpłynęło ponad 2000 aktów notarialnych. Ponadto Prezydent nie wykonywał obowiązku, wynikającego z art. 37 ust 8 ustawy o planowaniu, informowania Rady Miasta Pruszkowa o wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłaty planistycznej i zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Wałczu** – od grudnia 2017 r. nie były wydawane decyzje ustalające opłaty planistyczne i w związku z tym do budżetu miasta nie było wpłat i nie prowadzono windykacji należności z tego tytułu. W Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury w zakresie: postępowania z aktami notarialnymi, zawierającymi umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi lub zmianami tych planów; prowadzenia postępowań dotyczących ustalenia opłat planistycznych.

NIK ocenia negatywnie brak działań ze strony gmin służących naliczaniu opłat planistycznych. Poprzez zaniechanie tych działań, istniało ryzyko, doprowadzenia do uszczuplenia dochodów własnych gmin z tytułu nieustalania opłat planistycznych, a zwłaszcza w jednostkach gdzie odbywał się ożywiony ruch na rynku nieruchomości, potwierdzony wysoką liczbą zawieranych transakcji. W ocenie NIK, w przytoczonych przykładach gmin, brak działań w tym zakresie był konsekwencją nieskutecznie funkcjonującej kontroli zarządczej, która przez wiele lat nie spełniała celu określonego w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>85</sup>, tj. zapewnienia zgodności działalności jednostki z przepisami prawa.

Planowanie i wykonanie dochodów z tytułu opłaty planistycznej przez skontrolowane gminy

Wyniki kontroli wskazują, że w okresie objętym kontrolą dochody z tytułu opłaty planistycznej w grupie skontrolowanych gmin prognozowane były łącznie w wysokości ponad 687 mln zł, a zrealizowane zostały na poziomie 0,3% i wyniosły jedynie 1,8 mln zł. Niska realizacja dochodów wynikała z opisanej wcześniej niewielkiej aktywności gmin w podejmowaniu działań mających na celu rzetelną weryfikację aktów notarialnych dla identyfikacji wszystkich przypadków spełniających kryteria do ustalenia opłaty planistycznej, jak również nieskutecznej windykacji kwot należnych gminie, z tytułu naliczenia tych opłat, które wyniosły 0,9 mln zł.

Należy również podkreślić, że wpływ na niską realizację dochodów gmin z tytułu naliczonych opłat planistycznych miała m.in.: wysokość ustalonych opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz duża liczba decyzji zaskarżonych, będących jeszcze w trakcie rozpatrywania. Łączna wysokość opłat ustalona w ww. decyzjach wyniosła ok. 6 mln zł.

W okresie objętym kontrolą, w skontrolowanych gminach wydano łącznie 175 decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej, z tego 54 decyzje zaskarżone przez właścicieli nieruchomości, zostały uchylone przez SKO.

### Przykłady

W **Ożarowie Mazowieckim** – wysokość opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz będących w trakcie rozpatrywania wyniosła 1639,1 tys. zł, co stanowiło 72% wysokości naliczonych opłat we wszystkich wydanych decyzjach (2275 tys. zł).

W **Pile** – wysokość opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz będących w trakcie rozpatrywania wyniosła 256,5 tys. zł, co stanowiło 79% wysokości naliczonych opłat we wszystkich wydanych decyzjach (324,3 tys. zł). W okresie objętym kontrolą, zapłacona kwota 6,5 tys. zł stanowiła 9,6% całości roszczenia gminy wynikającego z pozostałych prawomocnych decyzji (67,9 tys. zł).

<sup>85</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Piotrkowie Trybunalskim** – wysokość opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz będących w trakcie rozpatrywania wyniosła 1445,9 tys. zł i była równa wysokości naliczonych opłat we wszystkich wydanych decyzjach<sup>86</sup>.

W **Swarzędzu** – wysokość opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz będących w trakcie rozpatrywania wyniosła 2265,3 tys. zł i była równa wysokości naliczonych opłat we wszystkich wydanych decyzjach.

Na szczególną uwagę zasługują również przypadki, ustalania stawki opłaty planistycznej na poziomach stawek znikomych. Dwie spośród 17 gmin: *Nowy Sącz* i *Przeworsk* – ustaliły maksymalną wysokość stawki opłat planistycznych na poziomie 5% i 3%, przy czym nie wyjaśniły przyczyn ustalenia stawek na tak niskich poziomach.

### Przykłady

W **Nowym Sączu** – Prezydent wyjaśnił, że od długiego czasu w projektach mpzp (a później odpowiednio w zatwierdzonych mpzp) stosowano stawki opłat planistycznych, dla zabudowy mieszkaniowej lub mieszkaniowo-usługowej, w wysokości 5%. Po przeanalizowaniu kosztów związanych z ustaleniem wysokości tej stawki, w tym przede wszystkim kosztów związanych z wykonaniem operatów szacunkowych stwierdzono, że koszt rzędu 5% wzrostu nieruchomości stanowi niejednokrotnie wyłącznie zwrot kosztów, które gmina ponosi w postępowaniach administracyjnych dotyczących ustalenia opłaty planistycznej. Jak dodał, w myśli art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, opłata planistyczna jest dochodem własnym gminy i nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również fakt, że gmina ponosi spore koszty sporządzenia mpzp, stwierdzono, że należy podnieść stawkę opłaty planistycznej dla terenów zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej do poziomu 10%. Prezydent podał, że podniesienie wartości stawki opłaty planistycznej dokonano początkiem 2020 r. we wszystkich planach, które były w tym czasie w trakcie opracowania, dlatego część planów objętych kontrolą posiada dla terenów zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej stawkę 5%, a pozostała część mpzp stawkę w wysokości 10%.

W **Przeworsku** – Burmistrz Miasta Przeworska w przygotowanych projektach uchwał w sprawie MPZP zaproponował stawki opłat planistycznych w wysokości 3%. Rada Miasta Przeworska zatwierdziła zaproponowane stawki, nie wnosząc zastrzeżeń czy wniosków o ich zmianę. Ustalone stawki nie były zróżnicowane ani w odniesieniu do różnych rodzajów terenów ani w też odniesieniu do obszarów objętych mpzp.

W ocenie NIK, takie działanie doprowadzić mogło do ponoszenia przez gminy wyższych kosztów sporządzenia decyzji ustalającej opłatę planistyczną, niż dochody wynikające z pobranej opłaty planistycznej.

Długotrwałe procedury ustalania opłaty planistycznej przesuwają w czasie możliwe do uzyskania dochody gmin, z tytułu tej opłaty.

Przewlekłe prowadzone były postępowania związane z wydawaniem decyzji naliczających opłatę planistyczną. W większości skontrolowanych gmin przy prowadzeniu postępowań związanych z naliczaniem opłaty planistycznej przekroczono terminy określone w art. 35 k.p.a.

**Długotrwałe procedury wydawania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej**

<sup>86</sup> Wszystkie te decyzje dotyczyły jednej sprawy i wynikały z kolejnych orzeczeń SKO i kolejnych odwołań strony.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

**W Nowym Sączu** – trzy z siedmiu skontrolowanych postępowań o wydanie decyzji ustalającej opłatę planistyczną prowadzone były ze zwłoka średnio 265 dni.

**W Pabianicach** – w 15 spośród 38 postępowań dotyczących ustalenia opłaty planistycznej. Decyzje zostały wydane od 60 do nawet 249 dni od daty wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości.

**W Pile** – na podstawie trzech decyzji ostatecznych ustalających opłatę planistyczną stwierdzono, że czas:

- pomiędzy datą wpływu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości, a datą wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wyniósł odpowiednio 427 dni, 407 dni oraz 289 dni;
- pomiędzy datą wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną wyniósł odpowiednio 600 dni, 477 dni oraz 349 dni.

**W Strzelinie** – postanowienia o wszczęciu postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych wydawano średnio po upływie 307 dni od wpływu aktu notarialnego do Urzędu (w poszczególnych przypadkach od 154 do 548 dni od wpływu aktu notarialnego), natomiast decyzje w sprawie ustalenia takich opłat wydawano średnio po 478 dniach od wpływu aktu notarialnego do Urzędu (w jednostkowych przypadkach od 223 do 811 dni od wpływu aktu notarialnego). Prowadzone przez Urząd postępowania w sprawach określających wysokość opłaty planistycznej trwały średnio ponad 170 dni (jednostkowo od 93 do 263 dni). Prowadzone przez Urząd postępowania w sprawach określających wysokość opłaty planistycznej trwały średnio ponad 170 dni (jednostkowo od 93 do 263 dni).

Kontrola wykazała przy tym, że wadliwa organizacja pracy była przyczyną braku realizacji ustawowych obowiązków związanych z naliczaniem opłaty planistycznej w trzech gminach (*Pruszków, Wałcz oraz Strzelin*).

### Przykłady

**W Pruszkowie** – zgodnie z obowiązującymi od 2008 roku Regulaminami Organizacyjnymi UM do zadań WPP, należało prowadzenie procedury zmierzającej do wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu. Podstawą do rozpoczęcia tej procedury powinna być weryfikacja aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości. Kontrola wykazała, że od 2008 r. do 10 września 2020 r. do WPP nie były przekazywane akty notarialne dotyczące zbycia nieruchomości tym samym, przez okres ponad 12 lat, nie prowadzono analizy pod kątem możliwości nałożenia opłaty planistycznej. Ostatnia decyzja o naliczeniu opłaty planistycznej została wydana w 2008 r.

**W Wałczu** – od 7 grudnia 2017 r. nie weryfikowano aktów notarialnych i nie prowadzono postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie o ustalenie opłaty planistycznej. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była przede wszystkim wadliwa organizacja pracy Urzędu wynikająca w szczególności z braku wystarczającego nadzoru nad wykonywaniem przez pracowników zadań dotyczących weryfikowania aktów notarialnych oraz prowadzenia postępowań administracyjnych.

**W Strzelinie** – w jednym spośród tych 32 przypadków sprzedaży nieruchomości upłynął termin pięciu lat od daty uchwalenia mpzp, w którym możliwe było pobranie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że w tym przypadku akt notarialny nie został



poddany prawidłowej weryfikacji przede wszystkim ze względu na rotację na stanowisku zajmującym się opłatami planistycznymi, gdyż doświadczony pracownik odszedł z pracy. Wskazała również, że nowy pracownik, nieposiadający dużego doświadczenia zawodowego zasugerował, że zmiana mpzp nie dotyczyła całkowitej zmiany z terenów rolnych na tereny pod zabudowę. Burmistrz Strzelina dodała, że w celu wykluczenia w przyszłości tego typu sytuacji wprowadzono weryfikację każdego wpływającego do Urzędu aktu notarialnego przez dwóch pracowników.

Zdaniem NIK, terminowość prowadzenia postępowań w związku z naliczaniem opłaty planistycznej, miała kluczowe znaczenie dla zmniejszenia ryzyka przedawnienia roszczeń gmin z tytułu zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia mpzp.

Pomimo realizacji przez skontrolowane gminy wielu inwestycji infrastrukturalnych o znacznej wartości, w wyniku których wzrosła wartość nieruchomości położonych w zasięgu wybudowanych urządzeń, podmioty te nie wykorzystywały swoich kompetencji w zakresie naliczenia opłat adiacenckich, które powinny stanowić częściową rekompensatę poniesionych przez nie nakładów na budowę urządzeń infrastruktury technicznej. Należy przy tym zauważyć, że ustalenie i pobranie opłaty adiacenckiej jest obowiązkiem gminy.

Skontrolowane gminy nie korzystały z instrumentów prawnych do naliczenia opłaty adiacenckiej

W okresie objętym kontrolą, łączne koszty związane z budową infrastruktury technicznej w 17 skontrolowanych<sup>87</sup> gminach wyniosły 1002,3 mln zł<sup>88</sup>. Uzyskane dochody z tytułu naliczonych opłat adiacenckich wyniosły 6092,3 tys. zł (co stanowiło jedynie 0,6% wydatków na budowę infrastruktury technicznej) z czego 4877,8 tys. zł (80%) stanowiły opłaty adiacenckie naliczone w związku z podziałem nieruchomości<sup>89</sup>. Jedynie w przypadku jednej gminy (Swarzędz) właściciele nieruchomości partycypowali w kosztach realizacji inwestycji infrastrukturalnych<sup>90</sup>.

Ustalania kontroli w zakresie egzekwowania przez gminy opłat adiacenckich wykazały również szereg nieprawidłowości, wynikających z niepełnego stosowania przez organy gmin ustawowych regulacji dotyczących praw i obowiązków związanych z, pozyskiwaniem dochodów budżetowych z tytułu tej opłaty, co może być kwalifikowane jako noszące znamiona działań nielegalnych i niegospodarnych. W pięciu gminach<sup>91</sup> (29% kontrolowanych gmin) w okresie objętym kontrolą nie naliczono żadnej opłaty adiacenckiej i to pomimo, że na terenie tych gmin zrealizowano 151 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę 430 250,1 tys. zł i przeprowa-

<sup>87</sup> Na terenie skontrolowanych gmin zrealizowano 459 inwestycji infrastrukturalnych.

<sup>88</sup> Przez infrastrukturę techniczną rozumie się budowę bądź rozbudowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

<sup>89</sup> W okresie objętym kontrolą na terenie 17 skontrolowanych gmin przeprowadzono 2947 podziałów nieruchomości.

<sup>90</sup> W okresie objętym kontrolą właściciele nieruchomości partycypowali w kosztach trzech inwestycji: przebudowa ul. Bocznej w Bogucinie, przebudowa ulic Swarzędzkiej i Asfaltowej na odcinku od ul. Cichej do Podgórznej wraz z remontem ulicy Ogrodniczej w Janikowie i rozbudowa ul. Swarzędzkiej od granicy z gminą Czerwonak w m. Kicin do ul. Cichej w Janikowie oraz remont ul. Sielskiej w Zalasewie.

<sup>91</sup> Dębno, Głogów, Nowy Sącz, Przeworsk, Stalowa Wola.

dzono łącznie 989 podziałów nieruchomości. W trzech z nich (Nowy Sącz<sup>92</sup>, Przeworsk i Stalowa Wola) brak naliczenia opłaty adiacenckiej wynikał z faktu niepodjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały określającej wysokość stawki tej opłaty.

Wyniki skutków finansowych uchwalanych planów miejscowych, świadczą o tym, że przyjęty w większości skontrolowanych gmin model polityki zagospodarowania przestrzennego nie rekompensował kosztów poniesionych na realizację postanowień zawartych w miejscowych planach. Niższe niż planowane dochodów gmin z tytułu realizacji postanowień mpzp wynikało m.in. z faktu braku korzystania w wystarczający sposób z instrumentów dochodowych przewidzianych w ustawie o planowaniu tj. związanych z naliczaniem renty planistycznej, a także z instrumentów dochodowych przewidzianych w ugn, tj. związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej.

Potwierdzają to wyniki niniejszej kontroli, jak również wyniki kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy dot. ustalania opłat adiacenckich i skuteczności ich egzekwowania<sup>93</sup>, które wskazały, że pomimo realizacji przez gminy wielu inwestycji infrastrukturalnych o znacznej wartości, w wyniku których wzrasta wartość nieruchomości położonych w zasięgu wybudowanych urzędzeń, gminy nie naliczały z tego tytułu stosownych opłat, które były częściową rekompensatą poniesionych nakładów.

### Wyniki kontroli I/21/003

Stwierdzone w trakcie ww. kontroli nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nieprzygotowaniu i nieprzedłożeniu radzie gminy projektu uchwały w sprawie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek budowy urzędzeń infrastruktury technicznej (w trzech gminach: *Dobrcz, Kowal, Osielsko*), nienaliczeniu opłat adiacenckich, mimo zaistnienia do tego przesłanek (w trzech gminach: *Dobrcz, Kruszwic, Rypin*), nieterminowym dokonywaniu czynności dotyczących postępowań administracyjnych związanych z wydaniem decyzji o opłatach adiacenckich nawet do 380 dni opóźnienia (w trzech gminach: *Dobrcz, Kowal, Osielsko*), czy długim procesie dochodzenia zaległości we wnoszeniu opłat – tytuł wykonawczy wystawiono np. po 1112 dniach.

Brak podejmowania działań w zakresie ustalenia zaistnienia przesłanek do naliczenia opłaty adiacenckiej<sup>94</sup> (i to biorąc pod uwagę niewielką grupę kontrolną<sup>95</sup>) wykazał, że bezpowrotnie utracono możliwość naliczenia opłat adiacenckich w wysokości ponad 1000 tys. zł<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> Brak podjęcia przez Radę Miasta Nowy Sącz uchwały ustalającej wysokość stawki opłaty adiacenckiej wynikał z faktu nieopracowania i nieprzekazania projektu uchwały RM przez organ wykonawczy gminy.

<sup>93</sup> Kontrola I/21/003 Ustalenie i egzekwowanie przez wybrane gminy województwa kujawsko-pomorskiego opłat adiacenckich. Celem kontroli było ustalenie czy gmina prawidłowo wywiązywała się z ustalania opłat adiacenckich i skuteczności ich egzekwowania, a w szczególności ustalenie czy: (a) zapewniono odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do ustalania i egzekwowania tych opłat, (b) w sposób prawidłowy prowadzono postępowania o ich ustalenie i egzekwowanie. Kontrolę przeprowadzono w pięciu gminach: Dobrcz, Kowal, Kruszwicy, Osielsku, Rypinie. Kontrola objęto lata 2016–2021 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.

<sup>94</sup> W wyniku podziałów nieruchomości lub budowy infrastruktury technicznej.

<sup>95</sup> Kontrola objęto pięć gmin.

<sup>96</sup> Łączna kwota strat wyniosła 1065,2 tys. zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

W **Kruszwicy** – do budżetu nie wpłynęło ok. 772,1 tys. zł za lata 2016–2018, gdyż w odpowiednim czasie (do trzech lat od zdarzenia) nie podjęto działań w zakresie ustalenia czy w wyniku podziałów nieruchomości lub budowy infrastruktury technicznej wzrosła wartość nieruchomości.

W **Rypinie** – za lata 2016–2018 nie uzyskano dochodów w szacunkowej wysokości 264,9 tys. zł.

W **Dobczy** – utracono dochody, które mógłby uzyskać wskutek naliczenia opłaty za stworzenie warunków technicznych umożliwiających podłączenie do wybudowanego w 2016 r. wodociągu w Borównie, jednakże nie podjęto w tym kierunku działań. Nie oszacowano również wielkości tej straty.

Jak ważne dla kompensowania wydatków ponoszonych przez gminy z tytułu prowadzonej gospodarki przestrzennej są dochody możliwe do uzyskania z tytułu opłaty planistycznej i adiacenckiej wskazują wielkości, poniesionych przez gminy do końca 2021 r. w skali kraju, wydatków na budowę dróg gminnych i infrastruktury technicznej, które wyniosły łącznie 31 810,8 mln zł tj. prawie 81% wszystkich poniesionych przez gminy wydatków z tytułu realizacji postanowień, obowiązujących na dzień 31 grudnia 2021 r., mpzp (39 290 mln zł). Zdaniem NIK, brak korzystania przez gminy z instrumentów finansowych, pogłębiać będzie już i tak negatywne skutki finansowe uchwalanych mpzp.

Wydatki w skali kraju  
na budowę infrastruktury  
technicznej

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:  Czy obowiązujący system planowania przestrzennego zapewnia możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:  <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy gminy uwzględniały w dokumentach strategicznych warunki i działania zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój?</li><li>2. Czy uchwalane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmiany, stanowiły narzędzie zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie?</li><li>3. Czy na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw gminy zapewniały ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju?</li><li>4. Czy gminy prawidłowo korzystały z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 17 urzędów gmin.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono, na podstawie: art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>97</sup> , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	2019–2022 (I kwartał) <sup>98</sup> .
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje dotyczące stanu prac nad nowelizacją ustawy o planowaniu z Ministerstwa Technologii i Rozwoju.
<b>Pozostałe informacje</b>	Kontrola <i>Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast (P/22/023)</i> została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Kontrolę rozpoczęto 6 czerwca 2022 r., a zakończona została 17 października 2022 r.  Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystosowano 17 wystąpień pokontrolnych. Do kontrolowanych jednostek sformułowano łącznie 42 wnioski pokontrolne, z czego wg stanu na dzień 20 grudnia 2022 r.:  – 15 wniosków zostało zrealizowane, – 11 wniosków było w trakcie realizacji, – 16 wniosków nie zostały zrealizowane.  Finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości wyniosły – 30 468,34 zł.

<sup>97</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>98</sup> Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.

## ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył Prezydent Miasta Pabianice<sup>99</sup>. Komisja Rozstrzygająca, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Pabianic, uwzględniła w części jedno zastrzeżenie – dotyczące nieprawidłowości, polegającej na niezgodności określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wskaźników zagospodarowania terenu z ustaleniami Studium.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim	Paweł Kanclerz
		Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	Daniel Putkiewicz
		Urząd Miasta Pruszkowa	Paweł Stanisław Makuch
2.	Delegatura w Bydgoszczy	Urząd Miasta Inowrocław	Ryszard Brejza
		Urząd Gminy Lubicz	Marek Nicewicz
3.	Delegatura w Krakowie	Urząd Gminy Dębno	Wiesław Kozłowski
		Urząd Miasta Nowego Sącza	Ludomir Handzel
4.	Delegatura w Łodzi	Urząd Miejski w Pabianicach	Grzegorz Mackiewicz
		Urząd Miasta Piotrków Trybunalski	Krzysztof Chojniak
5.	Delegatura w Poznaniu	Urząd Miasta Piły	Piotr Głowski
		Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu	Marian Szkudlarek
6.	Delegatura w Rzeszowie	Urząd Miasta Przeworska	Leszek Kisiel
		Urząd Miasta Stalowej Woli	Lucjusz Nadbereżny
7.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie	Mieczysław Sawaryn
		Urząd Miasta Wałcz	Maciej Żebrowski
8.	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Miejski w Głogowie	Rafał Rokaszewicz
		Urząd Gminy i Miasta w Strzelinie	Dorota Pawnuł

Wykaz jednostek kontrolowanych

<sup>99</sup> Prezydent Miasta Pabianice złożył trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 września 2022 r., skierowanego po kontroli pn. „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim	W formie opisowej	Wysokie pokrycie powierzchni mpzp 99,2%. Ustalenie stawek % opłaty planistycznej i naliczanie tych opłat.	Brak aktualności Studium. Bilans terenów sporządzono tylko dla funkcji usługowej.
2.	Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	W formie opisowej	Posiadanie aktualnej Strategii. Wydawane WZ stanowiły uzupełnienie zwartej zabudowy. Ustalenie stawek % opłaty planistycznej i naliczanie tych opłat.	Brak aktualności Studium. Brak bilansu terenów pod zabudowę.
3.	Urząd Miasta Pruszkowa	W formie opisowej	Posiadanie aktualnych Strategii. Wysokie pokrycie powierzchni mpzp 80%.	Brak aktualności Studium. Nienaliczanie opłat planistycznych przez ok 12 lat, pomimo określenia % stawek tych opłat.
4.	Urząd Miasta Inowrocław	W formie opisowej	Prawidłowo wykorzystano z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości.	Brak aktualności Studium. Brak bilansu terenów. Nie powiadomienie stron postępowania administracyjnego o przedłużającym się postępowaniu.
5.	Urząd Gminy Lubicz	W formie opisowej	Ustalenie stawek % opłaty planistycznej i naliczanie tych opłat.	Brak aktualności Studium i części mpzp. Brak bilansu terenów. Wydawanie WZ dla terenów nie przewidzianych w Studium pod zabudowę.
6.	Urząd Gminy Dębno	W formie opisowej	Przeprowadzenie aktualizacji Studium. Sporządzenie bilansu terenów. Pokrycie mpzp niemal całej powierzchni gminy.	Brak ustalenia opłat planistycznych, pomimo określenia w mpzp stawek i pomimo posiadania wiedzy o znaczącej skali transakcji na runku nieruchomości
7.	Urząd Miasta Nowego Sącza	W formie opisowej	Obowiązujące Studium posiadało bilans terenów pod zabudowę.	Ograniczone korzystanie z opłat planistycznych, Przewlekłość postępowania o wydanie decyzji ustalającej opłatę planistyczną.
8.	Urząd Miejski w Pabianicach	W formie opisowej	Wysokie pokrycie powierzchni mpzp 99,9%. W mpzp określono stawki % opłaty planistycznej i naliczono tę opłatę.	Brak aktualności Studium. Brak wieloletnich programów sporządzania mpzp.
9.	Urząd Miasta Piotrków Trybunalski	W formie opisowej	Sporządzono bilans terenów pod zabudowę.	Brak całościowej zmiany Studium, pomimo zaleceń rady miasta. Niskie pokrycie powierzchni mpzp 29,5%. Wydawanie WZ na terenach nie przewidzianych w Studium pod zabudowę mieszkaniową. Brak określenia stawki % opłaty planistycznej w części mpzp. Opieszałość w ustaleniu opłaty planistycznej.
10.	Urząd Miasta Piły	Pozytywna	Prawidłowo sporządzone obowiązujące dokumenty strategiczne. Aktualizacja Studium. Wysokie pokrycie powierzchni mpzp 89,5%. Ustalenie % stawki opłaty planistycznej w uchwalanych mpzp, naliczanie tych opłat.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

11.	Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu	W formie opisowej	Aktualizacja Studium. Sporządzenie bilansu terenów pod zabudowę. Ustalenie % stawki opłaty planistycznej w uchwalanych mpzp, naliczanie tych opłat.	Brak niektórych wymaganych informacji zawartych w bilansie. Niskie pokrycie powierzchni mpzp 38,5%.
12.	Urząd Miasta Przeworska	Pozytywna	Określenie w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Sporządzenie bilansu terenów. Ustalenie % stawki opłaty planistycznej w uchwalanych mpzp, naliczanie tych opłat.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
13.	Urząd Miasta Stalowej Woli	Pozytywna	Określenie w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Aktualizacja Studium. Sporządzenie bilansu terenów dla kolejnej aktualizacji Studium. Ustalenie % stawki opłaty planistycznej w uchwalanych mpzp, naliczanie tych opłat.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
14.	Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie	W formie opisowej	Nowy, aktualny dokument Studium (od sierpnia 2021 r.). Systematycznie uchwalano mpzp. Ustalano w mpzp stawki % opłat planistycznych.	Nieaktualne Studium do sierpnia 2021 r. Niski poziom pokrycia powierzchni gminy mpzp 19,6%. Wydawano WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych zlokalizowanych na terenach innych niż wskazane w Studium. Nie naliczono opłat planistycznych.
15.	Urząd Miasta Wątki	W formie opisowej	Aktualny dokument Studium. Sporządzony bilans terenów pod zabudowę. W uchwalonych mpzp ustalone zostały % stawki opłaty planistycznej. Ustalono lokalne standardy urbanistyczne.	Niskie pokrycie powierzchni gminy mpzp 30%. Nie naliczono opłat planistycznych, nie weryfikowano aktów notarialnych pod kątem wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.
16.	Urząd Miejski w Głogowie	W formie opisowej	Aktualizacja Studium. Sporządzenie bilansu terenów. Wysoki stopień pokrycia powierzchni miasta mpzp 85%.	Niezachowanie zgodności niektórych mpzp z ustaleniami Studium. Wystąpiły przypadki braku określenia w przyjmowanych mpzp stawek % opłaty planistycznej. Nieprawidłowości w postępowaniu dot. ustalenia opłaty planistycznej.
17.	Urząd Gminy i Miasta w Strzelinie	W formie opisowej	Uwzględnianie w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Pokrycie powierzchni gminy w 99% mpzp.	Nieprawidłowości w zakresie ustalania i pobierania opłaty planistycznej.

\*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

### Ustawa o planowaniu

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>100</sup> (zwana dalej ustawą o planowaniu) jest podstawowym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Zgodnie z przedmiotową ustawą o planowaniu<sup>101</sup> ład przestrzenny należy rozumieć jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu, kształtowanie i prowadzenie polityki w zależności od obszaru jakiego ona dotyczy należy odpowiednio do: gminy (dla terenu gminy), związku metropolitalnego (dla obszaru związku metropolitalnego), samorządu województwa (dla terenu województwa) albo Rady Ministrów (dla obszaru całego kraju). Ponadto prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu.

Gmina realizuje zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni, przede wszystkim poprzez 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).

### Studium

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne. Jest to przede wszystkim akt określający założenia lokalnej polityki przestrzennej gminy. W Studium władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim poprzez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, obszarów chronionych i innych wskazanych w ustawie.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania Studium, które zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy sporządza się dla całego obszaru gminy. Organem sporządzającym Studium jest zgodnie z ust. 2 wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Sporządzenie i uchwalenie Studium jest obowiązkowe i choć nie jest aktem prawa miejscowego (nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnej), wiąże gminę przy uchwaleniu mpzp jako aktu prawa miejscowego, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami Studium.

<sup>100</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 503.

<sup>101</sup> Art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu.



Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy zawiera otwarty katalog uwarunkowań i głównych treści Studium, jednakże sprawy wymienione ww. przepisie muszą być przy sporządzaniu Studium wzięte pod uwagę lub ustalone obowiązkowo. Ustawa określa minimalny, ale obligatoryjny zakres merytoryczny Studium.

Regulacje zawarte w ww. przepisie obejmują dwie kategorie spraw, tj.:

- zagadnienia, które powinny zostać uwzględnione w Studium (uwarunkowania przestrzennego zagospodarowania gminy), czyli okoliczności faktyczne już istniejące w chwili sporządzania Studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej niezależne od woli gminy w chwili sporządzania Studium;
- właściwe ustalenia Studium (kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy), czyli ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych.

Sporządzenie i uchwalenie Studium zostało przewidziane w sformalizowanej procedurze określonej w art. 11 ustawy o planowaniu i obejmuje ona:

- ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia Studium;
- możliwość składania wniosków do Studium i obowiązek rozpatrzenia ich przez organ sporządzający Studium;
- uzgodnienie projektu Studium z wymienionymi w ustawie organami;
- wystąpienie o opinie do wymienionych w ustawie organów;
- wyłożenie projektu Studium do publicznego wglądu;
- dyskusje publiczną nad rozwiązaniami przyjętymi w Studium;
- możliwość zgłaszania uwag do projektu Studium;
- rozstrzygnięcie przez radę gminy nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag do projektu Studium.

Organem właściwym do sporządzenia Studium jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Procedurę inicjuje podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia Studium, natomiast w sytuacji, gdy w gminie obowiązuje uchwalone Studium władze gminy mają obowiązek dokonywania okresowej oceny jego aktualności (na podstawie art. 32 ustawy). Po dokonaniu weryfikacji rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności Studium, natomiast w sytuacji jego nieaktualności w całości lub w części rada gminy zobowiązana jest do jego zmiany. Ustawa nie przewiduje jednakże terminu w jakim należy rozpocząć prace nad Studium, więc o ile rada gminy nie zobowiąże organu odpowiednim terminem w ww. uchwale, ma on swobodę co do terminu.

Organ sporządzający Studium ma obowiązek ogłoszenia o fakcie podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania Studium, obowiązkowo poprzez obwieszczenie oraz ogłoszenie w prasie o zasięgu lokalnym, a od 24 czerwca 2020 r.<sup>102</sup> obowiązkowo udostępnia również w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie internetowej.

<sup>102</sup> Ustawa z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086).

Projekt Studium sporządzany jest przy udziale organów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Udział ten jest niezbędny, ponieważ Studium stanowi syntezę polityki przestrzennej gminy oraz ustaleń zawartych w ponadlokalnych aktach planowania. Organy powinny być zawiadomione pisemnie o przystąpieniu do sporządzania Studium. Stanowisko organu może mieć formę uzgodnienia albo opinii. W przypadku uzgodnienia pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci Studium, natomiast w przypadku opinii, nawet negatywne stanowisko organu opiniującego nie stoi na przeszkodzie w uchwaleniu Studium w kształcie przygotowanym przez organ sporządzający projekt. W konsekwencji uchwalenia przez radę gminy Studium, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ skutkuje, co do zasady nieważnością uchwały w całości lub w części. W takiej sytuacji istotnym jest możliwość zaskarżenia przez gminę negatywnego stanowiska uprawnionego organu (na podstawie art. 106 § 5 k.p.a.), nie istnieje natomiast potrzeba zaskarżenia negatywnych opinii, ponieważ nie wiążą one organów gminy.

Istotnym elementem procedury sporządzania i uchwalania Studium jest udział tzw. czynnika społecznego. Przesłanką dla takiego postępowania planistycznego jest obowiązek zgodności MPZP ze Studium, co oznacza pośrednie oddziaływanie Studium na sytuację prawną właścicieli nieruchomości. Składanie wniosków dopuszczone jest bez ograniczeń podmiotowych (art. 11 pkt 1 ustawy), natomiast zgodnie z art. 11 pkt 8 ustawy prawo do zgłaszania uwag przysługuje osobom prawnym, osobom fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu Studium uchwała rada gminy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, które nie zostały uwzględnione. Ocena zasadności uwag może skutkować potrzebą ich uwzględnienia w Studium, co w konsekwencji może doprowadzić do zamiany projektu Studium albo jego nieuchwaleniu i przekazaniu do organu celem dokonania odpowiednich zmian.

W celu zachowania aktualności aktów planistycznych wójt, burmistrz albo prezydent na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu MPZP i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium. Analizę przedstawia radzie gminy, co najmniej raz na kadencję rady. Na podstawie ww. analiz rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności Studium i MPZP, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania zmierzające do ich zmiany (art. 32 ust. 2 ustawy). Uchwała w sprawie nieaktualności Studium jest wyrazem zaobserwowanej przez radę konieczności zmiany polityki przestrzennej w związku z zaistniałymi zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy rada gminy przy podejmowaniu uchwały w sprawie aktualności Studium bierze pod uwagę w szczególności zgodność Studium z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy (uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego), art. 15 ustawy oraz art. 16 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 27 ustawy zmiana Studium następuje w takim trybie, w jakim jest ona uchwalana.

Zadaniem Studium jest ponadto promowanie gminy, a tym samym i ukazanie gospodarczych i przestrzennych perspektyw rozwoju oraz wyznaczenie obszarów inwestycyjnie atrakcyjnych.

Studium jest dokumentem sporządzanym obligatoryjnie dla całego obszaru gminy. Studium nie posiada mocy powszechnie obowiązującej dlatego treść nie jest podstawą do wydawania decyzji administracyjnych. Jednak ustalenia są ściśle wiążące przy opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy mpzp jest aktem prawa miejscowego tj. powszechnie obowiązuje na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Planowanie miejscowe w gminach jest fakultatywne, ponieważ ustawa nie przewiduje uchwalania MPZP, jako obowiązkowego zadania własnego gminy. Tak, więc należy przyjąć, że gmina sporządza plany w zależności od potrzeb. Skonkretyzowanie tej potrzeby znajduje wyraz w Studium, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy gmina określa w nim obszary, dla których zamierza sporządzić mpzp. Ponadto gmina określa obszary, na których istnieje obowiązek uchwalania planów miejscowych wynikający z innych ustaw.

Plany miejscowe

Inicjatywa w zakresie przystąpienia do sporządzania mpzp należy do organów gminy – zarówno wójta, burmistrza lub prezydenta, jak i rady gminy. Przed przystąpieniem do sporządzenia mpzp należy, zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy dokonać merytorycznej analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium, a także czynności technicznych przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu zawiera część tekstową przesądzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzania planu określonego w niej obszarze oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Ustawa zobowiązuje organ wykonawczy do sporządzenia projektu mpzp w zgodzie z ustaleniami Studium i z przepisami odrębnymi. Pojęcie zgodności planu miejscowego ze Studium jest jednak pojęciem niedookreślonymi ma w dużym stopniu charakter ocenny. Zakres przedmiotowy miejscowego planu został pokreślony w art. 15 ust 2 i 3 ustawy przy czym dokonano podziału na zagadnienia określane w planie obowiązkowo oraz fakultatywnie (w zależności od potrzeb).

Procedura sporządzania planu miejscowego została uregulowana w art. 17–20 ustawy o planowaniu, ustawy, która przewiduje:

- wykonanie przez organ wykonawczy gminy czynności przygotowawczych;
- podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu;

## ZAŁĄCZNIKI

- ogłoszenie wójta, burmistrza lub prezydenta o przystąpieniu do sporządzania planu;
- możliwość składania wniosków do planu;
- zawiadomienie na piśmie o podjęciu uchwały instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgadniania planu;
- rozpatrzenie przez organ wniosków do planu;
- sporządzanie przez organ projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- sporządzenie skutków finansowych uchwalenia planu;
- uzyskanie opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej o projekcie planu;
- wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie organów;
- uzgodnienie projektu ze wskazanymi w ustawie organami;
- uzyskanie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- wprowadzenie do projektu planu zmian wynikających z opinii i uzgodnień;
- ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu;
- wyłożenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu;
- organizację dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu;
- możliwość składania uwag do projektu planu;
- rozpatrzenie uwag do projektu planu;
- wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzonych uwag i ponowienie uzgodnień w niezbędnym zakresie;
- przedstawienie radzie gminy projektu planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag;
- ocenę projektu i rozpatrzenie przez radę gminy nieuwzględnionych uwag;
- w razie stwierdzenia przez radę gminy konieczności dokonania zmian w projekcie ponowienie czynności proceduralnych w niezbędnym zakresie;
- stwierdzenie przez radę zgodności projektu planu ze Studium;
- uchwalenie mpzp przez radę gminy z jednoczesnym rozstrzygnięciem w sprawach nieuwzględnionych przez organ wykonawczy o sposobie realizacji inwestycji publicznych zapisanych w planie i zasadach ich finansowania;
- przedstawienie przez organ wykonawczy wojewodzie uchwały w sprawie planu wraz załącznikami oraz dokumentacji planistycznej w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie trybu sporządzania planu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwał rady gminy w całości lub w części.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Ponadto na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy uchwała ta obowiązkowo podlega publikacji na stronie internetowej gminy.

Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów lub ich części odnoszących się do objętego nimi terenu (art. 34 ust. 1 ustawy), co jest wyrazem zasady, że dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden mpzp. Jednakże zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy utrata mocy obowiązującego planu nie powoduje wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tego planu, z zastrzeżeniem art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy (jeżeli dla terenu objętego decyzją o warunkach zabudowy albo decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego uchwalono mpzp, którego ustalania są inne niż w wydanej decyzji, w takiej sytuacji organ, który wydał decyzję stwierdza jej wygaśnięcie w drodze decyzji).

Zgodnie z art. 35 ustawy tereny, których przeznaczenie mpzp zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w planie obowiązkowo należy określić sposób i termin takiego tymczasowego sposobu zagospodarowania. Upływ tego terminu zobowiązuje do zaprzestania wykorzystania terenu w sposób tymczasowy, i obowiązek ten powstaje z mocy prawa.

Za pogorszenie lub uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości w sposób dotychczasowy ustawodawca przewidział rekompensatę w postaci odszkodowania lub wykupienia nieruchomości lub jej części przez gminę (art. 36 ust.1 ustawy). Realizacja ww. roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 ustawy).

Ponadto ustawodawca przewidział sytuację, w której co prawda uchwalenie planu daje w dalszym ciągu możliwość dotychczasowego korzystania z nieruchomości, jednakże obniżeniu albo podwyższeniu uległa jej wartość. W takiej sytuacji art. 36 ust. 3 i 4 ustawy przewiduje obowiązek wzajemnych rozliczeń właściciela albo użytkownika wieczystego z gminą.

W sytuacji obniżenia wartości nieruchomości, właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania, które staje się wymagalne z dniem zbycia nieruchomości (tak, więc jeżeli właściciel albo użytkownik wieczysty nie zbywa nieruchomości obowiązek odszkodowawczy nie powstaje).

Jeżeli właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa nieruchomość to wójt, burmistrz lub prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, przy czym wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wyżej wymienioną opłatę pobiera się również w przypadku zbycia części nieruchomości, jeżeli wartość zbywanej nieruchomości wzrosła w następstwie zmiany planu. Opłata planistyczna stanowi daninę publiczną, ustalaną w przypadku zwiększenia wartości nieruchomości, a jej wysokość uzależniona jest od wartości tego zwiększenia oraz od stawki, ustalonej w uchwale rady gminy.

Opłata planistyczna

W art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu wskazano, że organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego, w którym określa się obo-  
wiązkowo m.in. stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę,  
o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy. Przepis ten stanowi, że jeżeli,  
w związku z uchwaleniem planu miejscowego, albo jego zmianą, wartość  
nieruchomości wzrasta, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę  
nieruchomość, organ ten pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym pla-  
nie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nierucho-  
mości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy i jej wysokość nie może  
być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ustalana  
jest w decyzji administracyjnej przez organ wykonawczy gminy. Ustale-  
nie wysokości ww. opłaty jest obowiązkowym elementem uchwały wpro-  
wadzającej mpzp. Opłaty tej nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego  
przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład  
gospodarstwa rolnego na następcę. Dochodzenie ww. roszczeń jak i opłat  
jest czasowo ograniczone do 5 lat (art. 37 ust. 3 i 4 ustawy).

Organ wykonawczy gminy ustala opłatę planistyczną w drodze decyzji, bez-  
zwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (art. 37 ust. 6 ustawy  
o planowaniu). Notariusz w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy,  
której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, jest zobowiązany przesłać  
wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta wypis z tego aktu (art. 37  
ust. 5 ustawy o planowaniu).

Wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa  
w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, ustala się na dzień jej sprzedaży  
(art. 37 ust 1 ustawy o planowaniu). Wzrost wartości nieruchomości stan-  
nowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględ-  
nieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie  
planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przezna-  
czenie terenu, obowiązującego przed zmianą planu, lub faktycznego sposobu  
wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem (art. 37 ust 1 ustawy  
o planowaniu). Różnica pomiędzy tymi wartościami pomnożona przez pro-  
centową stawkę opłaty planistycznej określoną w planie miejscowym  
(lub zmianie planu) wyznacza kwotę opłaty planistycznej.

Wartość rynkową nieruchomości, zarówno w postępowaniu o ustalenie  
opłaty planistycznej, jak i przy dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych  
wobec gminy (art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu), określa rzeczoznawca  
majątkowy (art. 7 i 150 ust. 1 pkt 1 ugn).

Operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego sta-  
nowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Organ prowadzący  
postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rze-  
czoznawcy majątkowego. Powinien jednak dokonać oceny operatu sza-  
cunkowego pod kątem formalnym, tj. zbadać na przykład czy został on  
sporządzony przez osobę uprawnioną, czy zawiera wymagane przepi-  
sami prawa elementy, nie zawiera niejasności, pomyłek czy braków, które  
powinny zostać sprostowane lub uzupełnione aby dokument ten miał war-  
tość dowodową.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o planowaniu, roszczenie o zapłatę opłaty planistycznej można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Zgłoszenie roszczenia następuje w tym przypadku poprzez skuteczne wszczęcie postępowania o ustalenie opłaty planistycznej, stosownie do art. 61 §1 k.p.a.

Mając na uwadze, że opłata planistyczna stanowi niepodatkową należność budżetową w rozumieniu art. 60 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>103</sup> (dalej u.f.p.), do spraw dotyczących tej należności zastosowanie mają, przepisy k.p.a. i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>104</sup> (dalej ustawa O.p.) (art. 67 u.f.p.). W myśl art. 60 u.f.p. środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym są bowiem także (pkt 7) dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego „pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw”. Opłata planistyczna, którą ustawodawca kwalifikuje w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu. do dochodów własnych gminy, spełnia przesłanki pojęcia, o którym mowa w art. 60 pkt 7 u.f.p., co w konsekwencji oznacza, że do wydawania decyzji w sprawie tej opłaty znajduje zastosowanie przywołany powyżej art. 67 u.f.p. Odesłanie zawarte w tym przepisie uprawnia więc do odpowiedniego stosowania do wskazanych tam należności publiczno-prawnych przepisów działu III O.p., m.in. dotyczące terminu płatności (art. 47 § 1), zaległości (art. 51 § 1) oraz odsetek za zwłokę (art. 53 § 1)<sup>105</sup>.

Windykacja należności z tytułu opłat planistycznych następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>106</sup>.

Z uwagi na charakter daniny publicznej, jaką jest opłata planistyczna, zastosowanie do niej mają przepisy ustawy u.f.p. określające zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności. Ustawa ta, przewiduje trzy rodzaje ulg w spłacie należności publiczno-prawnych, a to: umorzenie, odroczenie w czasie oraz rozłożenie na raty.

Zgodnie z brzmieniem art. 59 ust 1 u.f.p. w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, mogą być umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Ulga w spłacie zobowiązania może być przyznana wyłącznie na wniosek osoby, która została obciążona stosowną opłatą. Ważnym jest, że decyzja w sprawie rozłóże-

<sup>103</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

<sup>104</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

<sup>105</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał w wyroku z dnia 17 grudnia 2014 r. I SA/Sz 732/14 m.in., że określając w tytule wykonawczym obowiązek, w związku z niezapłaceniem w terminie opłaty planistycznej, wierzyciel może doliczyć do jej wysokości odsetki na podstawie art. 53 § 1 w zw. z art. 47 § 1 i art. 51 § 1 o.p. oraz w zw. z art. 67 u.f.p.

<sup>106</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

nia na raty opłaty planistycznej ma charakter uznania administracyjnego. Oznacza to, że samo złożenie wniosku, nie powoduje po stronie organu obowiązku wydania decyzji w całości odzwierciedlającej żądanie strony.

Ulgi w spłacie opłaty planistycznej mogą być udzielane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w formie decyzji administracyjnej na podstawie art. 60 pkt 7, art. 61 ust 1 pkt 2 oraz art. 64 ust. 1 u.f.p.

### Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy w sytuacji obszaru pozbawionego mpzp 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 (art. 50 ustawy),
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 59 ustawy).

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy zostało zgodnie z art. 61 ustawy uzależnione od spełnienia łącznie kilku przesłanek. Przesłanki te można podzielić na dwie grupy:

1. Rzeczywiste ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzeni pozbawionych planu miejscowego (art. 61 ust. 1 pkt 1–3 ustawy):
  - co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (tj. kontynuacja istniejącej już zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i architektonicznych),
  - teren ma dostęp do drogi publicznej;
  - istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5 ustawy, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego.
2. Powtórzenie unormowań określonych uprzednio w innych przepisach (art. 61 ust. 1 pkt 4–5 ustawy):
  - teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc;
  - decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Kontynuacja istniejącej już zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych jest to zasada dobrego sąsiedztwa uzależniająca zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Jej celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego (zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 ustawy) Zasada dobrego sąsiedztwa określa konieczność dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych, przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym i architektonicznym.



Wyznacznikiem spełniania ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Pojęcie działki sąsiedniej użyte w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy należy rozumieć jako nieruchomości lub jej część położona w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić w każdym przypadku oddzielnie. Istniejąca zabudowa powinna być zgodna z porządkiem prawnym tj. nie można za nią uznać np. samowoli budowlanej. Z brzmienia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że zasada dobrego sąsiedztwa dotyczy tylko nowej zabudowy.

Szczegółowe zasady dotyczące sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Obie decyzje wydaje się na wniosek inwestora (art. 52 ust. 1 ustawy). Ustawa nie stawia ograniczeń podmiotowych, co do osoby wnioskodawcy. Może to być zarówno podmiot prawa publicznego, jak i podmiot prawa prywatnego (osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niepodsiadająca osobowości prawnej). Wystąpienie z wnioskiem przez jeden podmiot nie wyklucza występowania z wnioskiem przez innych (art. 63 ust. 1 ustawy i art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy). Jest to konsekwencją charakteru prawnego obydwu tych decyzji, które nie rodzą praw do nieruchomości oraz stanowią promesę w stosunku do pozwolenia o budowę, deklarując stan prawny nieruchomości na potrzeby tego postępowania, a nie tworząc go.

W art. 53 ustawy zawarto kwestie proceduralne dotyczące wydawania obu typów decyzji. Są to regulacje o charakterze szczególnym wobec stosowanego przy wydawaniu decyzji administracyjnych k.p.a. i wyłączają, poszerzają lub modyfikują one jego postanowienia.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 organ prowadzący postępowanie administracyjne ma obowiązek zawiadomienia stron o czynnościach procesowych zmierzających do wydania decyzji. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy jest to sposób przyjęty w k.p.a. (tj. indywidualne zawiadomienie ustalonych stron), natomiast w przypadku decyzji w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego to zawiadomienie stron następuje w drodze obwieszczenia a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie.

Inaczej jest również uregulowana kwestia udziału w sprawie organizacji społecznej, jeżeli uzasadniają to jej cele statutowe i przemawia za tym interes społeczny. Co prawda w postępowaniach dotyczących wydania obu typów decyzji ich udział jest dozwolony, jednakże w przypadku postępowania o wydanie decyzji w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego została na mocy art. 53 ust. 2 ustawy wyłączona konieczność badania przez organ, czy istnieje potrzeba zawiadomienia organizacji społecznej, a więc nie musi on wykazywać aktywności w poszukiwaniu zainteresowanych organizacji społecznych (tj. art. 31 § 4 k.p.a.).

Ustawa rozszerza regulacje k.p.a. wprowadzając normy ukierunkowujące merytoryczne rozpatrywanie spraw. Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy wydanie obu typów decyzji wiąże się z dokonaniem przez organ analizy dwóch elementów:

- warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych,
- stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji.

Organ w wyniku analizy prawa powszechnie obowiązującego ma obowiązek określić warunki i zasady zagospodarowania, w tym zabudowy, przedmiotowego terenu. Jednakże może również stwierdzić, że projektowana zmiana zagospodarowania terenu jest niedopuszczalna.

Zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy organ wydający decyzję ma obowiązek dokonania uzgodnień z organami wskazanymi w ustawie. Uzgodnienie to polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego rozstrzygnięcia, co następuje w trakcie postępowania dotyczącego wydania przedmiotowego aktu. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., i zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. stanowisko organu uzgadniającego wyrażone będzie w formie postanowienia. Określony w art. 106 § 3 k.p.a. termin do zajęcia stanowiska doznaje modyfikacji na podstawie art. 53 ust. 5 ustawy zgodnie, z którym termin dokonywania uzgodnień wynosi 2 tygodnie. Nieprzedstawienie przez uprawniony organ stanowiska w tym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu. Na postanowienie to zażalenie służy wyłącznie inwestorowi, a więc takie uprawnienie nie przysługuje organowi decyzyjnemu.

Wprowadzono również szereg szczególnych regulacji dotyczących decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 53 ust. 6 ustawy zgodnie, z którym określono szczególne wymogi dotyczące treści odwołania od decyzji. Nadto zgodnie z art. 53 ust. 7 ustawy nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy, a na podstawie art. 53 ust. 8 ustawy nie uchyla się decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli upłynęło 12 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

Zgodnie z art. 55 ustawy oba typy decyzji wiążą organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę nie tylko nie ma obowiązku badania po raz drugi dopuszczalności zmiany zasad zagospodarowania terenu oraz zasad i warunków, na jakich to następuje, ale także nie wolno mu tego robić.

### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503).
4. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).
5. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowywaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899).
7. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 86, poz. 736).
9. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405).
10. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588, ze zm.).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Infrastruktury
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Rozwoju i Technologii
13. Unia Metropolii Polskich
14. Unia Miast i Miasteczek Polskich
15. Związek Miast Polskich
16. Związek Gmin Wiejskich
17. Związek Powiatów Polskich
18. Związek Województw RP
19. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast/gmin

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



### Minister Rozwoju i Technologii

---

Waldemar Buda

Znak pisma: DKT-IV.0814.3.2023  
Warszawa, 03 lutego 2023 r.

Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

**Dotyczy:** *Informacji o wynikach kontroli nr P/22/023 „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”.*

**Szanowny Panie Prezesie,**

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, poniżej przedstawiam stanowisko do informacji o wynikach ww. kontroli w zakresie wniosków skierowanych do Ministra Rozwoju i Technologii.

Najwyższa Izba Kontroli zaleciła, aby w ramach prac nad nowelizacją ustawy o planowaniu, której celem jest w pierwszej kolejności, zmiana systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, podjąć działania w celu:

- 1) zwiększenia roli Studium lub dokumentu, który go zastąpi poprzez nadanie mu rangi aktu prawa miejscowego - informuję, że zgodnie z projektem *ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – UD369), będącym obecnie przedmiotem prac Komisji Prawniczej, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostanie zastąpione przez *plan ogólny gminy*, który będzie posiadał rangę aktu prawa miejscowego;
- 2) ograniczenia w czasie obowiązywania istniejących dokumentów planistycznych, opracowanych na podstawie dotychczasowych przepisów, poprzez wskazania terminu do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami – informuję, że w przywołanym projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustanowiono graniczne

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

terminy, do których obowiązywać będzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - będzie to moment uchwalenia planu ogólnego lub koniec 2025 roku. Rozwiązanie takie spowoduje konieczność sporządzenia nowego dokumentu, zgodnego z planowanym stanem prawnym oraz ograniczy przedłużanie obowiązywania dokumentu wycofanego z rozwiązań ustawowych, nie powodując przy tym luki planistycznej i możliwego paraliżu planowanych inwestycji. Ponadto w Ministerstwie Rozwoju i Technologii trwają prace nad wypracowaniem rozwiązań, które wymuszą konieczność częstszej aktualizacji dokumentów planistycznych, nie powodując przy tym powstania nadmiernych obciążeń, zwłaszcza finansowych, dla gmin.

**Z wyrazami szacunku**

Waldemar Buda

Minister Rozwoju i  
Technologii

/ kwalifikowany podpis  
elektroniczny /