



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.006.01.2022

Prezydent Miasta Pruszkowa
Pan Paweł Stanisław Makuch
Urząd Miasta Pruszkowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/023 Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Pruszkowa (dalej: UM) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Paweł Stanisław Makuch, Prezydent Miasta Pruszkowa, od 5 listopada 2018 r. (dalej: Prezydent) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie.3. Zapewnianie przez gminy ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw.4. Korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. z wykorzystaniem cowodów sporządzonych przed i lub po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury. |
| Kontrolerzy | Adam Bandosz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/49/2022 z 1.06.2022 r. Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/48/2022 z 01.06.2022 r. Jarosław Maćkowiak, Radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr KIN/47/2022 z 1.06.2022 r. |

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Pruszkowie obowiązywały dwie kolejne długookresowe strategie rozwoju miasta³. W dokumentach tych określone zostały kierunki i priorytety, w tym potrzeba poprawy ładu przestrzennego, a przy ich opracowywaniu wykorzystano wyniki przeprowadzonych diagnoz społeczno-gospodarczych, ocen potencjału rozwojowego gminy, badań ankietowych mieszkańców, analiz mocnych i słabych stron, a także szans i zagrożeń rozwoju. Przy tym Strategia Rozwoju Pruszkowa do roku 2020 pełniła rolę „programu gospodarczego” wykorzystywanego m.in. przy tworzeniu planów budżetowych UM, Wieloletniego Programu Inwestycyjnego, jak również przy aplikowaniu o ośrodki finansowe z Unii Europejskiej.

Jednak w okresie objętym kontrolą, organy Miasta Pruszkowa nie zapewniły aktualności obowiązujących na terenie miasta założeń polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Już od 2006 roku, kiedy Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Pruszkowa, organy gminy posiadały wiedzę, że obowiązujące Studium przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 16 listopada 2000 r. (dalej: Studium z 2000 r.)⁴ jest nieaktualne. Ten podstawowy akt planistyczny w gminie, mający kluczowe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego, nie uwzględniał bowiem wymagań w zakresie obligatoryjnych elementów Studium, wprowadzonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu z 27 marca 2003 r.⁵ (dalej: ustawa o planowaniu) w tym: nie uwzględniał bilansu terenów pod zabudowę i potrzeb gminy w zakresie nowego budownictwa, maksymalnego w skali miasta zapotrzebowania na nową zabudowę, możliwości finansowania wykonania sieci komunikacyjnej i infrastrukturalnej, a także infrastruktury społecznej, służącej realizacji zadań własnych.

Niezapewnienie aktualności obowiązującego Studium z 2000 r. skutkowało nieuchwaleniem 9 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanych dalej: planami miejscowymi lub mpzp), z uwagi na ich niezgodność z tym dokumentem⁶ oraz koniecznością wyłączenia z planów miejscowych obszarów, dla których nie było możliwości zapewnienia ich zgodności ze Studium z 2000 r. Na opracowanie dokumentacji nieuchwalonych 9 mpzp wydatkowano z budżetu gminy kwotę ponad 78 tys. zł. Przy tym plany te dotyczyły również obszarów, w odniesieniu do których w Studium z 2000 r. wskazano, że powinny zostać objęte planami miejscowymi w pierwszej kolejności.

NIK pozytywnie ocenia objęcie mpzp ponad 80% powierzchni miasta oraz opracowanie projektów planów miejscowych obejmujących kolejne 8%. Jednak należy zauważyć, że powierzchnia Miasta objęta obowiązującymi mpzp mogłaby być większa w przypadku zapewnienia aktualności Studium z 2000 r.

Kontrola dokumentacji pięciu spośród 12 mpzp uchwalonych w latach 2019-2022 (I kwartał) wykazała, że zostały one sporządzane prawidłowo i zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 15 i 16 ustawy o planowaniu.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Strategia Rozwoju Pruszkowa do roku 2020 oraz Strategia Rozwoju Miasta Pruszkowa na lata 2021 – 2030.

⁴ Przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Pruszkowie Nr XXVIII/309/2000 z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa, sporządzone zostało na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. Dokument ten zachował moc na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu z 27 marca 2003 r.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 503.

⁶ Zgodnie z art. 20 ust 1 ustawy o planowaniu, mpzp uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Objęte kontrolą decyzje o warunkach zabudowy (dalej: WZ) były wydawane zgodnie z przepisami art. 61 ust 1 ustawy o planowaniu oraz rozporządzenia 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 przestrzennego⁷ (zwane dalej: rozporządzeniem dot. warunków dla nowej zabudowy). Inwestycje planowane na podstawie tych decyzji dotyczyły terenów o zwartej zabudowie i stanowią jej uzupełnienie. Przy planowaniu inwestycji zapewniono kontynuację w zakresie funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych istniejącej zabudowy.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 10 września 2020 r. UM nie realizował zadań, o których mowa w art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, który stanowi, że prezydent miasta ustala opłatę planistyczną, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości. Nieprawidłowość ta występowała już od 2008 roku, tj. przez okres 12 lat. W związku z powyższym istnieje ryzyko, że wskutek takiego działania doprowadzono do uszczuplenia dochodów własnych miasta z tytułu nieustalania opłat planistycznych. W ocenie NIK było to 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 publicznych⁸, tj. zapewnienia zgodności działalności jednostki z przepisami prawa. W UM 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą na terenie miasta Pruszkowa obowiązywały dwa dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju Miasta Pruszkowa:

1. Strategia do roku 2020 uchwalona¹⁰ na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹. Przedmiotowa Strategia, zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę jej przyjęcia¹², pełniła rolę „programu gospodarczego”, wykorzystywanego m.in. przy tworzeniu planów budżetowych UM, Wieloletniego Programu Inwestycyjnego, jak również przy

⁷ Dz.U z 2003 r. nr 164, poz. 1588.

⁸ Dz.U.2021 r. poz. 305.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Uchwałą Nr XXIV/230/2008 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 sierpnia 2008 roku

¹¹ Dz.U.2022.559.

¹² Została ona uchwalona na podstawie art. 18 ust 2 pkt 6 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym artykułem do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. Tym samym Strategia ta zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę jej przyjęcia traktowana była jako program gospodarczy.

aplikowaniu o ośrodki finansowe z Unii Europejskiej¹³. W dokumencie tym określono główne strategiczne cele rozwoju miasta Pruszkowa w perspektywie do 2020 roku w zakresie: poprawy rozwiązań komunikacyjnych miasta, ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju społecznego.

2. Strategia na lata 2021-2030 przyjęta na podstawie art. 10f ust 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym w związku z art. 9 pkt 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴. Dokument ten zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami art. 10e. ustawy o samorządzie gminnym tj.:
 - zapewniono spójność ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego;
 - wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przygotowanej na potrzeby tej strategii;
 - 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;
 - obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵, wraz z zakresem planowanych działań;
 - obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, wraz z zakresem planowanych działań;
 - system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
 - ramy finansowe i źródła finansowania.

Przy opracowaniu ww. Strategii wykorzystano wyniki przeprowadzonych diagnoz społeczno-gospodarczych, ocen potencjału rozwojowego gminy, badań ankietowych mieszkańców, analiz mocnych i słabych stron, a także szans i zagrożeń rozwoju.

(akta kontroli: str. 233-257 i 978-979)

W 2021 roku dokonano ewaluacji Strategii Miasta Pruszkowa do roku 2020, w której oceniono realizację przyjętych w dokumencie celów.

Cele operacyjne wyznaczone w Strategii Miasta Pruszkowa do 2020 r. znalazły swoje odzwierciedlenie w realizowanych działaniach UM. W ramach realizacji celu I *Poprawa rozwiązań komunikacyjnych miasta*, wybudowano i zmodernizowano ponad 5,7 km dróg gminnych, wybudowano prawie 3,3 km kanalizacji sanitarnej i wodociągowej, wydłużono, w stosunku do 2019 r., o ponad 26 km długość tras linii autobusowych, zakończono pierwszy etap budowy tras rowerowych w ramach projektu *Zintegrowane Inwestycje Transportowe – Redukcja emisji zanieczyszczeń*

¹³ Jako wypełnienie wymogu formalnego przy aplikowaniu ośrodki z UE.

¹⁴ T.j. Dz.U.z 2021 r. poz 1057.

¹⁵ DZ. U. z 2020 r. poz. 1668 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834.

powietrza w gminach południowo-zachodniej części Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego poprzez budowę Zintegrowanego systemu Tras Rowerowych oraz rozpoczęto prace w ramach drugiego etapu tego programu.

Część inwestycji wieloletnich z zakresu stworzenia nowego układu komunikacyjnego¹⁶, które nie zostały zrealizowane do końca obowiązywania Strategii do 2020 r., wymagała pozyskania znacznych nakładów finansowych, bądź ich realizacja leżała w gestii innych oragnów lub instytucji¹⁷.

W przypadku Staregii na lata 2021 – 2030 z uwagi na opracowanie dokumentu w 2021 r., raport ze stanu realizacji został opracowany w formie tabeli ewaluacyjnej na potrzeby Wydziału Strategii i Rozwoju i nie był prezentowany na posiedzeniu Rady Miasta Pruszkowa. W ramach realizacji celu operacyjnego – *Nowoczesna, atrakcyjna i estetyczna przestrzeń publiczna* w zakresie kierunków działań m.in. związanych z poprawą ładu przestrzennego oraz rewitalizacją terenów zieleni i rekreacji wskazano na uchwalenie 8 nowych planów miejscowych oraz zwiększenie¹⁸ udziału zagospodarowanych terenów zieleni.

(akta kontroli str. 258-307)

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.

1.2. W okresie objętym kontrolą, na terenie miasta Pruszkowa, obowiązywało Studium z 2000 r.¹⁹ Dokument ten opracowany został na podstawie przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁰ (zwana: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym), gdzie zakres i forma Studium były ogólnie określone przez ustawę²¹. W związku z tym w Studium z 2000 r. nie ustalono indywidualnych wskaźników urbanistycznych, opisujących cechy i parametry przyszłego zagospodarowania terenu, 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 zabudowę²².

(akta kontroli str. 499-513 i 980)

W dniu 29 czerwca 2006 r. Rada Miejska w Pruszkowie podjęła uchwałę nr XLIV/501/06 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Pruszkowa. Na podstawie tej uchwały Prezydent przystąpił do sporządzenia Studium Miasta Pruszkowa

¹⁶ Trasa w ciągu ul. Sienkiewicza i Przytorowej, rozbudowa istniejącego lub budowa nowego wiaduktuw ciągu ul. Poznańskiej, połączenie ul. Promyka z ul. Mostową (Gąsin Mieszkańcowski).

¹⁷ Powiat Pruszkowski, Marszałek Województwa Mazowieckiego, Polskie Koleje Państwowe (PKP S.A.).

¹⁸ Udział zagospodarowanych terenów zieleni w stosunku do ogólnej powierzchni terenów zielonych w 2021 r. wyniósł 45,8% w porównaniu do 45,4% w 2020 r.

¹⁹ Zgodnie z art. 87 ust 1 ustawy o planowaniu Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc.

²⁰ Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm.

²¹ Nie funkcjonowały żadne rozporządzenia szczegółowo definiujące zakres projektu Studium.

²² W Studium ustalono kierunki rozwoju jako strefy urbanizacji bez ustalenia wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów.

w granicach administracyjnych miasta. W związku z tym, 9 sierpnia 2007 r. Prezydent podpisał z Biurem Planowania Rozwoju Warszawy S.A.²³ (zwane dalej: BPRW S.A.) umowę nr 16/2007 na sporządzenie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Pruszkowa. Do umowy tej podpisano 24 aneksy, których celem było głównie przesunięcie terminów jej obowiązywania²⁴.

W dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwałę²⁵ w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań dla miasta Pruszkowa. W dniu 2 sierpnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki wydał Rozstrzygnięcie nadzorcze²⁶, w którym stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Pruszkowa z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia Studium. Uzasadnieniem stwierdzenia nieważności uchwały był fakt, że projekt nowego Studium został wyłożony do publicznego wglądu na 28 zamiast 30 dni, co skutkowało w sposób istotny ograniczeniem współuczestnictwa zbiorowości lokalnej oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze miasta, utrudniając tym samym możliwość do zapoznania się oraz wyrażenia swojego poglądu w odniesieniu do zaproponowanych rozwiązań przestrzennych. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Mazowiecki wskazał, m.in., że biorąc pod uwagę, że uchwałę intencyjną o przystąpieniu do sporządzania Studium podjęto w dniu 29 czerwca 2006 r., mając na uwadze dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, (dalej: nowelizacja z 2010 r)²⁷, która stanowi, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem tryb kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu winien odbywać się w oparciu o przepisy obowiązujące przed nowelizacją z 2010 r. tj. w brzmieniu obowiązującym przed 21 października 2010 r. Jednocześnie Wojewoda wskazał, że nie dokonywał szczegółowej analizy treści merytorycznej Studium.

(akta kontroli str.176-191 i 521-550)

W listopadzie 2018 r. w wyniku przeprowadzonych wyborów samorządowych nastąpiła zmiana na stanowisku Prezydenta Miasta Pruszkowa oraz zmienił się skład Rady Miasta. W dniu 3 kwietnia 2019 r. na spotkaniu Zastępcy Prezydenta, z pracownikami Wydziału Planowania Przestrzennego UM (zwane dalej WPP) oraz przedstawicielami wykonawcy Studium - BPRW S.A., ustalono zakres zmian, które należało wprowadzić do projektu. Do dnia zakończenia kontroli tj. do 2 września 2022 r. nowe Studium nie zostało uchwalone. Naczelnik WPP UM wyjaśniła, że aktualnie toczą się rozmowy z wykonawcą projektu Studium w sprawie dalszych prac oraz zakończenia umowy. Kierunek tych prac jest uzależniany od prac legislacyjnych związanych ze zmianą systemu planowania przestrzennego, z uwagi na fakt, że w projekcie nowej ustawy o planowaniu odstępuje się od uchwalania Studium i wprowadza nowy dokument pn. Plan Ogólny. Do dnia zakończenia kontroli, projekt

²³ Spółka Akcyjna, zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem KRS 0000023272.

²⁴ Aneks nr 1 do umów nr 16/2007 podpisano 28 maja 2009 r. Ostatni aneks nr 24 został podpisany 19 kwietnia 2021 r.

²⁵ Nr XLVII.527.2018.

²⁶ znak pisma WNP- 1.4131.112.2018.RM

²⁷ Dz.U.2010.130.871.

Studium został czterokrotnie²⁸ wyłożony do publicznego wglądu²⁹. Na rozpatrzenie czekały uwagi zgłoszone 25 października 2021 r. przez Przewodniczącą Komisji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Rady Miasta Pruszkowa, które 17 listopada 2021 r. przesłano do wykonawcy projektu Studium w celu zajęcia stanowiska. Wiele ze zgłoszonych uwag stanowiły wnioski o uaktualnienie danych ujętych w projekcie Studium. Wykonawca projektu Studium nie odniósł się do przesłanych uwag, ze względu na fakt, że jak wskazał w piśmie z 22 listopada 2021 r., w jego ocenie umowa nr 16/2007 z 9 sierpnia 2007 r. na sporządzenie Studium od dnia 1 października 2021 r. nie obowiązuje. Wskazał również, że: *prowadzenie dalszych prac jest uzależnione od podpisania nowej umowy, określającej warunki dalszej współpracy obejmującej: analizę uwag z czwartego wyłożenia; wprowadzenie niezbędnych korekt do projektu w wyniku przyjęcia uwag przez Prezydenta; ewentualne jednorazowe powtórzenie wyłożenia wraz z analizą uwag, przekazanie Radzie Miasta Pruszkowa dokumentu Studium do uchwalenia i odpłatnego przekazania praw autorskich i zapisu elektronicznego projektu Studium.*

(akta kontroli str.622-817)

Na sporządzenie projektu Studium wydatkowano łącznie 163,98 tys. zł. z czego na aktualizację dokumentu przeprowadzoną w 2019 r. 28,04 tys. zł.

(akta kontroli str. 551-562)

W celu realizacji obowiązku określonego w art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu, Rada Miasta Pruszkowa przyjmowała uchwały w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Pruszkowa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ostatnia ocena aktualności studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa została opracowana w poprzedniej kadencji Rady Miasta Pruszkowa i przyjęta uchwałą nr XLIX.563.2018 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 27 września 2018 r.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że *opracowanie aktualności Studium oraz planów miejscowych w obecnej kadencji zostanie sporządzone na początku 2023 r.*³⁰

W ocenie aktualności Studium z 6 października 2014 r. obejmującej okres od listopada 2010 r. do września 2014 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 z 27 marca 2003 r.

W ocenie aktualności Studium z 27 września 2018 r.³¹ uznano Studium z 2000 r. za nieaktualne w części i w związku z tym stwierdzono konieczność zastąpienia go nowym dokumentem planistycznym uwzględniającym obowiązujące przepisy oraz

²⁸ W latach 2018-2021.

²⁹ Zgodnie z art. 11 pkt 6-8 ustawy o planowaniu, wójt, burmistrz, prezydent miasta wprowadza do projektu Studium zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Wyklada projekt Studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym dokumencie rozwiązaniami. Wyznacza również termin w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu Studium. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia Studium.

³⁰ Zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co najmniej raz w czasie kadencji rady, wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych.

³¹ Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Pruszkowa oraz ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planów miejscowych, stanowiącej załącznik do uchwały nr XLIX.563.2018 Rady Miasta Pruszkowa z 27 września 2018 r.

ustalenia aktów planowania lokalnego i ponadlokalnego. W ocenie 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.*

Przeprowadzona w ramach ww. oceny aktualności Studium ocena zgodności zakresu obowiązującego Studium z 2000 r. z wymaganiami określonymi w art. 10 ust 1 i 2³² ustawy o planowaniu wykazała m.in., że: *nie uwzględniało ono: stanu prawnego gruntów, wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, 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 m². Częściowo nie uwzględniało: dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu środowiska, w tym wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, 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; zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych; obszarów oraz zasad ochronnych środowiska i jego zasobów; kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym; obszarów dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych; obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów wymagających przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.*

(akta kontroli str. 431-474, 499-545 i 589-591)

Prezydent wyjaśnił, że: *Studium z 2000 r. nie zawiera zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania przestrzennego, jak również nie uwzględnia w pełni zgodności z obecnie obowiązującymi przepisami, regulującymi zakres merytoryczny i formalny studium, zgodności z polityką przestrzenną województwa, a także że wiele wytycznych określonych w tym dokumencie straciło swą aktualność. Jednakże, w ocenach aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie zanegowano aktualności wszystkich planów miejscowych sporządzonych na podstawie Studium z 2000 r., a sam dokument uznano za nieaktualny w części.*

(akta kontroli str. 514-518)

Konsekwencją obowiązywania przez cały okres objęty kontrolą zdezaktualizowanego Studium z 2000 r., było zawieszenie prac nad opracowywaniem dokumentacji 9 planów miejscowych dla których brak było możliwości zapewnienia ich zgodności

³² W art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazano elementy, które winny zostać uwzględnione i określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

ze Studium³³. W przypadku jednego z ww. mpzp tj. planu miejscowego części obszaru miasta Pruszkowa położonego pomiędzy Aleją Armii Krajowej, terenem WKD, południową granicą administracyjną miasta Pruszkowa i ulicą Lipową³⁴, teren objęty przystąpieniem do sporządzenia tego planu, z uwagi na brak jego uchwalenia, prawie w całości został zagospodarowany na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Na sporządzenie dokumentacji dla ww. 9 mpzp wydatkowano z budżetu miasta kwotę w wysokości 78,37 tys. zł.³⁵

Zastępca Prezydenta Miasta Pruszkowa wyjaśnił m.in., że: (...) jeżeli istnieją uwarunkowania przestrzenne Prezydent Miasta zwraca się do Rady Miasta z propozycją podziału obszaru wyznaczonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego na część, z których każda może być odrębnie procedowana i uchwalana. Takie działanie umożliwia doprowadzenie do uchwalenia mpzp dla obszaru na którym nie występuje niezgodność przeznaczenia terenu z obowiązującym Studium. Teren na którym występuje niezgodność zamierzonego przeznaczenia terenu z przeznaczeniem określonym w Studium oczekuje na uchwalenie nowego Studium i pozostaje bez mpzp. Taki sposób procedowania przyjęto przy sporządzaniu następujących planów zagospodarowania przestrzennego:

- „Inżynierska” – gdzie dokonano podziału obszaru uchwałą nr LVII.557.2022 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 26 maja 2022 r. i przygotowuje się do uchwalenia obszar nr I,
- „Żwirowisko” – gdzie dokonano podziału obszaru planu na części, uchwałą nr LIII.517.2022 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 24 lutego 2022 r. i przygotowuje się do uchwalenia obszar nr I, na którym nie występuje niezgodność z obowiązującym Studium.

(akta kontroli str. 551-562)

1.3 Gminny program rewitalizacji miasta Pruszkowa na lata 2016 – 2026 przyjęto uchwałą nr XXIX.302.2017 Rady Miejskiej w Pruszkowie z 2 marca 2017 r.³⁶ Ustanowienie tego programu poprzedzone było wyznaczeniem obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji miasta Pruszkowa³⁷. Program nie przewidywał uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu. Na obszarze objętym rewitalizacją nie ustanowiono zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy³⁸.

(akta kontroli str. 912-928)

³³ Zgodnie z art. 20 ust 1 ustawy o planowaniu, mpzp uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on usaleń studium.

³⁴ Uchwała nr XLVII.531.2018 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 28 czerwca 2018 r. Teren upadających zakładów przemysłowych, przekształcany na tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

³⁵ Łączny koszt określony w zawartych umowach na sporządzenie przedmiotowych mpzp wyniósł 337,55 tys. zł.

³⁶ Zmieniona uchwałą nr XXXVIII.391.2017 Rady Miasta Pruszkowa z 28 września 2017 r.

³⁷ Uchwała nr XXII.242.2016 Rady Miejskiej w Pruszkowie z 1 września 2016 r. zmieniona uchwałą nr XXXVII.250.2016 Rady Miejskiej w Pruszkowie z 29 września 2016 r. i uchwałą nr XXXVIII.390.2017 r. Rady Miasta Pruszkowa z 28 września 2017 r. Zmiana polegała na dokładnym opisaniu w treści uchwały granic obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz zmianie załącznika graficznego.

³⁸ Zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485) - rada gminy może ustanowić zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, dla wszystkich albo określonych w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stopień pokrycia obszaru Strefy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu Strefy niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających jego realizację.

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

Naruszenie przez Prezydenta postanowień art. 28 pkt 2³⁹ w związku z art. 11 ustawy o planowaniu poprzez nieskierowanie projektu Studium z 2018 r., po usunięciu naruszenia trybu jego sporządzenia, pod obrady Rady Miasta Pruszkowa.

Po rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 2 sierpnia 2018 r. ponownie dokonano wyłożenia do publicznego wglądu projektu Studium na okres od 27 sierpnia 2018 r. do 27 września 2018 r. tym samym usuwając stwierdzone przez Wojewodę naruszenie trybu jego sporządzenia. Projekt Studium nie został jednak przedłożony pod obrady Rady Miasta Pruszkowa⁴⁰.

Podjęte przez Prezydenta działanie polegające na wprowadzaniu kolejnych zmian w projekcie Studium z 2018 r. doprowadziło do konieczności ponownego uruchomienia procedury wnoszenia uwag i nanoszenia zmian, co doprowadziło do sytuacji, w której wiele danych ujętych w tym dokumencie ulego dezaktualizacji. Ostatecznie, z uwagi na fakt, że w ocenie wykonawcy, umowa na opracowanie Studium wygasła, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, dokument nie uzyskał ostatecznego kształtu pozwalającego na jego uchwalenie. W konsekwencji, przez cały okres objęty kontrolą brak było aktualnego dokumentu kształtującego politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skutkowało to m.in. zawieszeniem prac nad 9 planami miejscowymi, dla których brak było możliwości zapewnienia ich zgodności ze Studium z 2000 r., na które wydatkowano z budżetu gminy kwotę ponad 78 tys. zł. Ponadto w przypadku jednego z ww. projektów mpzp⁴¹, niemal cały obszar objęty tym dokumentem został zagospodarowany na podstawie decyzji WZ, co NIK ocenia jako odstępstwo od określonej w ustawie o planowaniu zasady kształtowania i prowadzenia spójnej polityki przestrzennej w gminie.

Prezydent wyjaśnił, m.in., że *„Po uprawomocnieniu rozstrzygnięcia Wojewody Mazowieckiego, wznowiono prace. Projekt Studium został ponownie wyłożony do wglądu publicznego w dniach od 27 sierpnia 2018 r. do 27 września 2018 r. Mimo przeprowadzonej prawidłowo procedury oraz odrzuceniu wszystkich uwag i wniosków Studium nie zostało skierowane przez ówczesnego Prezydenta Miasta Pruszkowa do ponownego uchwalenia przez Radę Miasta.”*

Prezydent wskazał również, że: *po wyborach do Rady Miejskiej, projekt Studium został zaktualizowany i ponownie zaopiniowany i uzgodniony. Następnie projekt Studium został poddany czterokrotnym konsultacjom z mieszkańcami gminy. Uwagi zgłoszone podczas ostatniego wyłożenia nie zostały ostatecznie rozstrzygnięte.*

(akta kontroli str. 514-519 i 589-591)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu, Prezydent zobowiązany był do ponowienia czynności jedynie w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu Studium z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym,

³⁹ Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.

⁴⁰ NIK zwraca uwagę, że ponowienie czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu Studium zostało dokonane jeszcze w kadencji poprzednio urzędującego Prezydenta Miasta Pruszkowa, który nie zdecydował się na przedłożenie Radzie Miasta Pruszkowa projektu Studium do uchwalenia.

⁴¹ Plan miejscowy części obszaru miasta Pruszkowa położonego pomiędzy Aleją Armii Krajowej, terenem WKD, południową granicą administracyjną miasta Pruszkowa i ulicą Lipową.

a następnie przekazanie go pod obrady Rady Miasta Pruszkowa celem uchwalenia, zgodnie z art. 11 pkt 9 ustawy o planowaniu.

OCENA CZĄSTKOWA

Przez cały okres objęty kontrolą, Prezydent nie zapewnił aktualności obowiązujących na terenie miasta założeń polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Podstawowy akt planistyczny w gminie (Studium), mający kluczowe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego, został sporządzony na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Dokument ten zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu, zachował moc, po wejściu w życie nowych przepisów o planowaniu przestrzennym, jednak nie zawierał wielu elementów wymaganych dla Studium ustawą o planowaniu, w tym: nie uwzględnił bilansu terenów pod zabudowę i potrzeb gminy w zakresie nowego budownictwa, maksymalnego w skali miasta zapotrzebowania na nową zabudowę, możliwości finansowania wykonania sieci komunikacyjnej i infrastrukturalnej, a także infrastruktury społecznej, służącej realizacji zadań własnych. Konsekwencją braku aktualności Studium z 2000 r., było zawieszenie prac nad sporządzaniem 9 planów miejscowych, na które wydatkowano z budżetu miasta ponad 78 tys. zł. a także konieczność kształtowania przestrzeni gminy w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy⁴². NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Urząd Miasta, na podstawie art. 10f ust 4 ustawy samorządzie gminnym w związku z art. 9 pkt 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Strategii na lata 2021-2030. Dokument ten zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami art. 10e. ustawy o samorządzie gminnym.

OBSZAR

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

2.1 Uchwalanie planów miejscowych dla obszarów wskazanych w Studium do objęcia MPZP.

Opis stanu faktycznego

W obowiązującym na terenie miasta Pruszkowa Studium z 2000 roku w punkcie „IV. Skutki prawne Studium. Potrzeba wykonania planów miejscowych. Potrzeba regulacji granic administracyjnych miasta”, określono m.in. że w świetle obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, istniał obowiązek opracowania i uchwalenia do końca 2001 roku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów, dla których obowiązujące plany miejscowe zostały opracowane i uchwalone przed wejściem w życie w/w ustawy t.j. przed 1 stycznia 1995 r. Załącznikiem do Studium z 2000 roku była mapa wskazująca obszary dla których winny być opracowane MPZP w pierwszej, drugiej i trzeciej kolejności.

(akta kontroli str. 980)

⁴² W przypadku terenu, objętego pracami nad sporządzeniem planu dla części obszaru miasta Pruszkowa położonego pomiędzy Aleją Armii Krajowej, terenem WKD, południową granicą administracyjną miasta Pruszkowa i ulicą Lipową.

Na dzień 3 sierpnia 2022 r. na terenie miasta Pruszkowa obowiązywały 64 plany miejscowe, obejmujące łącznie 1529,77 ha, co stanowi 79,80% powierzchni miasta⁴³. W przypadku pozostałej części miasta o powierzchni 387 ha, która nie była objęta obowiązującymi mpzp, dla 158 ha przystąpiono do procedury sporządzenia mpzp, z czego dla obszarów o powierzchni 38,29 ha zawieszono prace nad opracowywaniem mpzp z uwagi na ich niezgodność z obowiązującym Studium z 2000 r. Obszar o powierzchni 229 ha pozostawał bez planów i nie został objęty procedurą ich sporządzenia. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych na terenie miasta Pruszkowa obowiązywało 9 planów miejscowych sporządzonych na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które zachowały moc na podstawie art. 87 ust 2 ustawy o planowaniu. Obejmowały one łącznie powierzchnię ponad 288 ha.

W zakresie uchwalania planów miejscowych Prezydent wyjaśnił, że: *miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane są sukcesywnie zgodnie z podjętymi uchwałami Rady Miasta Pruszkowa w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu lub zmiany planu. Aktualnie sporządzanych jest 24 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym 9 dla obszarów bez planów miejscowych.*

(akta kontroli str. 563-582 i 589-591)

W okresie objętym kontrolą uchwalono 12 planów miejscowych o łącznej powierzchni 40,21 ha oraz dokonano jednej zmiany planu miejscowego⁴⁴. Powierzchnia uchwalonych mpzp wahała się od 0,1 ha⁴⁵ do 18,41 ha⁴⁶.

Calkowite koszty poniesione na opracowanie dokumentacji dla ww. mpzp, wyniosły 136,07 tys. zł⁴⁷. Koszty związane z opracowaniem lub zmianą ww. planów miejscowych zostały poniesione zgodnie z postanowieniami art. 21 ustawy o planowaniu. Nie wystąpiły przypadki, aby zgoda organów wykonawczych miasta Pruszkowa na przystąpienie do sporządzenia lub zmiany mpzp była bezpośrednio uzależniona od sfinansowania dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz miasta darowizny na ten cel.

(akta kontroli str. 500-513 i 551-562)

⁴³ Calkowita powierzchnia miasta Pruszkowa wynosi 1917 ha. Powierzchnia objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na dzień 3 sierpnia 2022 r. (tj. na dzień wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa położonego pomiędzy rzeką Żbikówka, ulicą Władysława Reymonta, ulicą Długą, ulicą Ludową, ulicą 3-go Maja i ulicą Ciechanowską – „Ludowa”) wyniosła 1529,77 ha.

⁴⁴ Uchwała nr XXVIII.287.2020 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa dla obszaru Żbików II etap 1. W planie miejscowym dokonano zmiany w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, w tym zasad obsługi komunikacyjnej terenów wydzielonych w planie.

⁴⁵ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gąsin Mieszkanioły, ulica Podmokła róg ulicy Wierzbowej – uchwała nr XV.163.2019 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 19 grudnia 2019 r.

⁴⁶ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa położonego pomiędzy rzeką Żbikówka, ulicą Władysława Reymonta, ulicą Długą, ulicą Ludową, ulicą 3-go Maja i ulicą Ciechanowską – „Ludowa” – uchwała nr LVII.556.2022 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 26 maja 2022 r.

⁴⁷ W przypadku 3 planów miejscowych tj. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gąsin Mieszkanioły, ulica Podmokła róg ulicy Wierzbowej – uchwała nr XV.163.2019 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 19 grudnia 2019 r. (pow. objęta mpzp 0,1 ha); miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa – Kwartal Porcelit – Obszar I - uchwała nr XXXI.322.2020 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 17 grudnia 2020 r. (pow. objęta mpzp 0,90 ha); miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru części Miasta Pruszkowa – Żbików - 3-go Maja – Mostowa – uchwała nr LIII.518.2022 Rady Miasta Pruszkowa z 24 lutego 2022 r. (pow. objęta mpzp 0,52 ha), opracowanie dokumentacji planistycznej zostało wykonane przez pracowników Urzędu Miasta Pruszkowa, wydziału WPP. Z uwagi na powyższe, na opracowanie ww. planów miejscowych nie poniesiono kosztów z budżetu miasta.

W związku z realizacją inwestycji celu publicznego dla przedsięwzięcia polegającego na powiązaniu liniami energetycznymi 110 kV stacji transformatorowej⁴⁸ Ołtarzew ze stacjami Pruszków i Gąsin, koszty sporządzenia planu miejscowego obszaru Żbików III przy autostradzie – nad Utrąką – linia 110 kV⁴⁹ poniósł inwestor tj. PGE Dystrybucja S.A. Oddział Warszawa⁵⁰. Działanie to było zgodne z art. 21 ust 2 pkt 4 ustawy o planowaniu⁵¹.

(akta kontroli str. 500-513 i 551-562)

Analiza powierzchni terenów ujętych w mpzp w podziale na poszczególne rodzaje zabudowy wykazała m.in., że: wg stanu na dzień 31 marca 2022 r. pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono tereny o powierzchni 608,1 ha (w tym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną 447,34 ha, a pod zabudowę mieszkaniową wielorodziną 160,67 ha), pod zabudowę usługową przeznaczono tereny o powierzchni 171,67 ha, a pod zabudowę produkcyjną 155,5 ha. Na dzień 31 marca br. 77% terenów przeznaczonych w Studium z 2000 r. pod zabudowę mieszkaniową zostało objętych planami miejscowymi⁵².

(akta kontroli str. 500-562)

W Studium z 2000 r. wskazano obszary dla których winny być opracowane plany miejscowe. Zgodnie z zapisami ww. Studium tereny dla których plany miejscowe miały zostać opracowane w pierwszej kolejności wyniosły 1100 ha (57,4% powierzchni gminy), tereny dla których plany miejscowe miały być opracowane w drugiej kolejności stanowiły 121 ha (6,3% powierzchni gminy), planami do opracowania w trzeciej kolejności objęto teren o powierzchni 629 ha (32,8% powierzchni gminy). Grunty o powierzchni 387 ha nie zostały objęte mpzp, w tym dla 229 ha nie była prowadzona procedura do objęcia ich planami miejscowymi, pomimo że w Studium z 2000 r. tereny te zostały wskazane jako obszary wymagające sporządzenia planów miejscowych w pierwszej oraz drugiej kolejności.

(dowód: akta kontroli: 500-513, 551-582 i 980)

NIK zwraca uwagę, że pomimo upływu ponad 21 lat od uchwalenia Studium z 2000 r. do dnia zakończenia kontroli dla terenów, o powierzchni co najmniej 184,55 ha, wskazanych w tym dokumencie do objęcia planami miejscowymi w pierwszej kolejności, takich planów nie uchwalono.

Szczegółowemu badaniu pod kątem zgodności z ustaleniami Studium z 2000 r., zakresem przedmiotowym mpzp określonym w art. 15 ust 2 i 3 ustawy o planowaniu poddano 5 miejscowych planów⁵³ uchwalonych w okresie 2019 – 2022 r. (I półrocze).

⁴⁸ Stacja 400/220/110 kV.

⁴⁹ Uchwała nr XLI.416.2021 Rady Miasta Pruszkowa z 24 czerwca 2021 r.

⁵⁰ Umowa WPP.272.26.2020 zawarta pomiędzy Gminą Miasto Pruszków, firmą Elbudbis Sp. z o.o. i PGE Dystrybucja S.A. Oddział Warszawa przedmiotem której było ustalenie trybu współpracy i zasad finansowania inwestycji celu publicznego o nazwie „prace w zakresie powiązania liniami 110 kV stacji 440/220/110 kV Ołtarzew ze stacjami Pruszków i Gąsin w formule pod klucz” polegającej na sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Żbików III przy autostradzie – nad Utrąką – linia 110 kV. Zgodnie z paragrafem 3 pkt 2 umowy, koszty sporządzenia dokumentacji planistycznej wyniosły 21,9 tys. zł.

⁵¹ Zgodnie z dyspozycją art. 21 ust 2 pkt 4 koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

⁵² W Studium z 2000 r. pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono tereny o powierzchni 790 ha (tj. 41,2% powierzchni miasta Pruszkowa).

⁵³ MPZP części miasta Pruszkowa – obszar „Staszica” – ul. Dobra – ul. Śląska – ul. Piwna – uchwała nr XLVII.473.2021 Rady Miasta Pruszkowa z 9 listopada 2021 r.; MPZP dla części obszaru Gąsin Przemysłowy ul. Magazynowa – uchwała Rady

Przeprowadzona analiza wykazała m.in., że zapisy mpzp nie naruszają postanowień Studium z 2000 r., a rozwiązania przestrzenne w nich ujęte stanowią uszczegółowienie zapisów tego dokumentu. Mpszp objęły tereny o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, charakteryzującej się dobrym dostępem do sieci komunikacyjnej (skomunikowane poprzez sieć dróg lokalnych i dojazdowych) oraz wysokim stopniem wyposażenia w sieci infrastruktury technicznej. W każdym przypadku, zgodnie z wymogami art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu, Prezydent po podjęciu przez Radę Miasta Pruszkowa uchwały o przystąpieniu do sporządzenia ww. planów miejscowych zlecił opracowanie prognozy skutków finansowych uchwalenia mpzp. Prognozy dla ww. mpzp zostały opracowane przez firmy zewnętrzne. W przypadku planu miejscowego części obszaru Pruszkowa położonego pomiędzy rzeką Żbikówką, ulicą Władysława Reymonta, ulicą Długą, ulicą Ludową, ulicą 3-go maja, ulicą Ciechanowską, określającego tereny pod nową zabudowę, opracowano bilans terenów i przeprowadzono prognozę demograficzną.

(akta kontroli str. 491-498)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zaskarżenia planów miejscowych w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

W latach 2019 – 2022 (I kwartał) dwa plany miejscowe⁵⁴ były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Mazowieckiego (dalej: Wojewoda). Rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdziły nieważność ww. planów miejscowych w części.

W przypadku mpzp przyjętego uchwałą *Rady Miasta Pruszkowa nr X.119.2019 z 29 sierpnia 2019 r.* rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody dotyczyło ustaleń wskazanych w planie w zakresie terenów infrastruktury technicznej telekomunikacyjnej położonych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego. W rozstrzygnięciu wskazano m.in., że: *przy podejmowaniu uchwały doszło do powstania zarówno wewnętrznej sprzeczności jej części tekstowej, jak również sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a częścią graficzną.* Dla obszaru wyznaczonego jako teren infrastruktury technicznej – telekomunikacja w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu na działce budowlanej z jednej strony ustalono nakaz sytuowania budynków z zachowaniem nieprzekraczalnych linii zabudowy, z drugiej strony ustalono zakaz zabudowy z wyjątkiem urządzeń związanych z niezbędną ochroną przeciwpowodziową.

W przypadku mpzp przyjętego uchwałą *Rady Miasta Pruszkowa nr LIII.518.2022 z 24 lutego 2022 r.* rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody stwierdziło nieważność części obszaru planu dla działek ewidencyjnych nr 205/12 i 294/5 z obrębu 11. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody dotyczyło m.in. ujęcia w planie miejscowym ustaleń w zakresie sytuowania i rozmieszczania szyldów, *które wykraczały poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o planowaniu.* Wojewoda zaznaczył, że *zasady i warunki sytuowania szyldów, ich gabaryty oraz liczba szyldów,*

Miasta Pruszkowa nr XXX.306.2020 z 26 listopada 2020 r.; MPZP dla części obszaru Żbików III przy autostradzie – nad Utratą – linia 110 kV – uchwała Rady Miasta Pruszkowa nr XLI.416.2021 z 24 czerwca 2021 r., MPZP dla obszaru wyznaczonego granicą rzeki Żbikówki, projektowaną drogą, ulicą Poznańską, granicą terenów ogródków działkowych o osi korytarza rzeki Utraty – uchwała Rady Miasta Pruszkowa nr X.119.2019 z 29 sierpnia 2019 r., MPZP części obszaru miasta Pruszkowa położonego pomiędzy rzeką Żbikówką, ulicą Władysława Reymonta, ulicą Długą, ulicą Ludową, ulicą 3-go Maja, ulicą Ciechanowską – „Ludowa”.

⁵⁴ MPZP miasta Pruszkowa obszaru wyznaczonego granicą Żbikówki, projektowaną drogą, ulicą Poznańską, granicą terenów ogródków działkowych i osi korytarza rzeki Utraty – uchwała Rady Miasta Pruszkowa nr X.119.2019 z 29 sierpnia 2019 r. – rozstrzygnięcie nadzorcze nr WNP-I.4131.170.2019.JF; MPZP części miasta Pruszkowa – Żbików - 3-go Maja – Mostowa – uchwała Rady Miasta Pruszkowa nr LIII.518.2022 z 24 lutego 2022 r. – rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr WNP-I.4131.47.2022.MW1.

mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego.

Następnie w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu, ponownie uchwalono plan miejscowy dla ww. działek i opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 7 lipca 2022 r.⁵⁵ W planie miejscowym ww. działki zostały przeznaczone pod usługi publiczne.

W momencie publikacji ww. planu miejscowego, w Starostwie Pruszkowskim toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące wydania na działki ew. nr 205/12 i 294/5 z obrębu 11 decyzji pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Decyzja o pozwoleniu na budowę⁵⁶ nr 1160/2022 z 1 lipca 2022 r. stała się ostateczna w dniu 21 lipca br. NIK zwraca przy tym uwagę, że przedmiotowa decyzja wpłynęła do UM 1 sierpnia 2022 r.⁵⁷ tj. po dacie jej uprawomocnienia.

Prezydent wyjaśnił, że o fakcie opublikowania planu miejscowego „Mostowa”, poinformowano Starostę Pruszkowskiego 11 lipca 2022 r.⁵⁸ Ponadto, Prezydent stwierdził, że ogłoszony 7 lipca br. plan miejscowy wszedł w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia, tj. wejście w życie planu miejscowego nastąpiło 21 lipca 2022 r., a więc w dniu uprawomocnienia się decyzji pozwolenia na budowę. Tym samym, w ocenie Prezydenta, decyzja nie może zostać uprawomocniona.

(akta kontroli str. 514-518)

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁹ warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Art. 29 ust 1 ustawy o planowaniu wskazuje, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. NIK zwraca uwagę, że przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia (art. 6 ust. 1 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶⁰). Biorąc powyższe pod uwagę, plan miejscowy „Mostowa” wszedł w życie 22 lipca 2022 r., a więc po dacie uprawomocnienia się decyzji o pozwoleniu na budowę nr 1160/2022. Zmiana miejscowego planu, która nastąpiła po uzyskaniu przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, nie może wpłynąć negatywnie na realizację jego praw i obowiązków wynikających z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W konsekwencji, tereny przeznaczone w planie na usługi publiczne, zagospodarowane zostaną niezgodnie z ich przeznaczeniem tj. zabudowane budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Zakres przedmiotowy skontrolowanych mpzp był zgodny z postanowieniami art. 15 ust 2 i 3 ustawy o planowaniu, a proces ich sporządzenia został przeprowadzony

⁵⁵ Pod pozycją 7285.

⁵⁶ Decyzją zatwierdzono projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany i udzielono pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego o następujących danych technicznych: pow. zabudowy 154,5 m², jedna kondygnacja podziemna i 4 kondygnacje naziemne, 12 lokali mieszkalnych.

⁵⁷ Została zarejestrowana pod numerem 24269.

⁵⁸ Pismem znak WPP.6724.24.29.2022.AM.69.

⁵⁹ Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

⁶⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

prawidłowo tj. zgodnie z postanowieniami art. 17 – 20 ww. ustawy. W planach miejscowych określone zostały lokalne zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego. Koszty sporządzenia planów miejscowych uchwalonych w latach 2019 – 2022 (I kwartał) zostały poniesione zgodnie z art. 21 ustawy o planowaniu. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że nie w każdym przypadku opracowywania dokumentacji projektowej mpzp, dochowana została należyta stranność. Wskazują na to rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Mazowieckiego.

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

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z wydawaniem decyzji WZ zostały przypisane, w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, Wydziałowi Architektury, Urbanistyki i Zagospodarowania Przestrzennego (do dnia 1 sierpnia 2019 r.⁶¹) a następnie WPP (od dnia 1 sierpnia 2019 r.⁶²). W WPP prowadzony był, zgodnie z art. 67 ustawy o planowaniu, rejestr wydanych decyzji WZ. Rejestr ten zawierał wszystkie elementy określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁶³.

(akta kontroli str. 46-63 i 981)

Analiza wszystkich 32 prawomocnych decyzji WZ wydanych⁶⁴, w latach 2019 – 2022 (I kwartał) dla nowych inwestycji budownictwa mieszkaniowego wykazała, że:

- powierzchnia działek objęta ww. decyzjami wyniosła 5,9 ha, co stanowiło 0,30% powierzchni gminy,
- 8⁶⁵ wydano dla terenów innych niż wskazane w Studium z 2000 r. pod zabudowę mieszkaniową. Łączna powierzchnia terenu objęta ww. decyzjami według stanu na dzień 31 marca 2022 r. wyniosła 2,92 ha.

(dowód: akta kontroli str. 46-48)

Szczegółowa analiza decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych, wydanych dla terenów innych niż wskazane w Studium z 2000 r. pod zabudowę mieszkaniową wykazała, że:

⁶¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Pruszkowa nr 201/2007 z dnia 31 grudnia 2007 r. zmienione zarządzeniami Prezydenta Miasta Pruszkowa: 19/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., 20/2009 z dnia 27 lutego 2009 r., 59/2013 z dnia 15 lipca 2013 r., 1/2014 z dnia 14 stycznia 2014 r., 96/2016 z dnia 14 września 2016 r., 173/2018 z dnia 14 listopada 2018 r., 80/2019 z dnia 9 maja 2019 r.

⁶² Zarządzenie Prezydenta Miasta Pruszkowa nr 163/2019 z 1 sierpnia 2019 r. zmienione zarządzeniami Prezydenta Miasta Pruszkowa: nr 196/2020 z dnia 17 września 2020 r. (tekst jednolity ogłoszony w Zarządzeniu nr 234/2021 Prezydenta Miasta Pruszkowa z dnia 30 września 2021 r.), nr 47/2022 z dnia 28 lutego 2022 r. oraz nr 86/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r.

⁶³ Dz.U. z 2004. nr 130 poz. 1385.

⁶⁴ Analizą objęto wszystkie 32 prawomocne decyzje o warunkach zabudowy, wydane dla nowych inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 2019 – 2022 (I kwartał).

⁶⁵ 5 decyzji o warunkach zabudowy w 2019 r., po dwie decyzje w 2020 i 2021 r. W 2022 r. (I kwartał) nie wydano żadnej decyzji o warunkach zabudowy dla nowej inwestycji mieszkaniowej na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową.

1. dwie⁶⁶ wydane zostały dla terenów przewidzianych pod drogę publiczną,
2. pięć⁶⁷ wydanych zostało dla terenów leżących w strefie wytwórczości, magazynowania, handlu, usług i rzemiosła,
3. jedna⁶⁸ decyzja wydana została na teren objęty rezerwą pod projektowaną drogę „Trasa Książat Mazowieckich” i zieleń.

(akta kontroli str. 64-127)

W zakresie WZ wydanych na terenie przewidzianym w Studium z 2000 r. pod budowę drogi publicznej, Naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że koncepcja przebiegu i parametry techniczne drogi (szerokość pasa drogowego i usytuowanie osi drogi) zostały uwzględnione m.in. projekcie drogowym zatwierdzonym decyzją ZRID nr 12/2020 oraz opracowywanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla tego rejonu miasta Pruszkowa, który aktualnie jest przygotowywany do uchwalenia przez Radę Miasta Pruszkowa.

W dalszej części wyjaśnień, Naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego wskazała, że mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że ww. decyzjach o warunkach zabudowy nie doprowadzono do kolizji zabudowy mieszkaniowej z projektowaną inwestycją celu publicznego, wręcz przeciwnie zadbano o zachowanie terenu pod projektowaną drogę wprowadzając odpowiednie oznaczenia na załączniku graficznym do decyzji i ustalając linię zabudowy w odpowiedniej odległości od projektowanego pasa drogowego.

(akta kontroli str. 129-146)

Wyżej wymienione decyzje WZ poddano badaniu pod kątem spełnienia wymagań określonych w art. 61 ust 1 ustawy o planowaniu, a także wymagań określonych w rozporządzeniu dot. warunków dla nowej zabudowy. Badanie wykazało, że w przypadku każdej nieruchomości dla której określano warunki zabudowy: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, zapewniony był dostęp do drogi publicznej, nieruchomość znajdowała się w zasięgu istniejącej bądź projektowanej infrastruktury technicznej.

Parametry dotyczące linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych) zostały określone zgodnie z rozporządzeniem dot. warunków dla nowej zabudowy.

Projekty decyzji o warunkach zabudowy sporządzone zostały przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 60 ust. 4 i art. 5 ustawy o planowaniu.

Na pytanie dotyczące prowadzonych w Urzędzie Miasta Pruszkowa analiz wpływu wydanych decyzji o warunkach dla nowej zabudowy mieszkaniowej na bilans terenów

⁶⁶ Decyzja o warunkach zabudowy nr 11/2019 z dnia 27 marca 2019 r. i decyzja o warunkach zabudowy nr 29/2019 z dnia 5 września 2019 r.

⁶⁷ Decyzja o warunkach zabudowy nr 28/2019 z dnia 3 września 2019 r., decyzja o warunkach zabudowy nr 44/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r., decyzja o warunkach zabudowy nr 8/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r., decyzja o warunkach zabudowy nr 6/2021 z dnia 24 maja 2021 r., decyzja o warunkach zabudowy nr 23/2021 z dnia 8 grudnia 2021 r.

⁶⁸ Decyzja o warunkach zabudowy nr 15/2019 z dnia 19 lipca 2019 r.

przeznaczonych pod zabudowę Naczelnik WPP wyjaśniła, że wydając decyzje o warunkach zabudowy nie analizowano ich wpływu na bilans terenów pod zabudowę przeprowadzanych na potrzeby sporządzania dokumentów planistycznych. W okresie kontrolowanym wydano 32 decyzje dla nowej zabudowy mieszkaniowej tj. na terenie o łącznej powierzchni 5,9 ha, co stanowi 0,31% powierzchni całego miasta Pruszkowa (1917 ha). Jest to tak niewielka powierzchnia terenu objęta decyzjami WZ, że nie ma ona istotnego wpływu na bilans przeprowadzany na potrzeby sporządzania dokumentów planistycznych. Decyzje wydane były na terenach stanowiących działki plombowe w istniejącej zabudowie jednorodzinnej, jak i działki plombowe w zwartej zabudowie miejskiej.

Na pytanie dotyczące prowadzonych na potrzeby Urzędu analiz pozwalających oszacować przyszłe koszty realizacji inwestycji infrastrukturalnych (drogi, infrastruktura techniczna i komunikacyjna) dla terenów gdzie zagospodarowanie terenów następowało na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, Naczelnik WPP wyjaśniła, że nie prowadzono analiz dot. szacowania kosztów związanych z koniecznością realizacji inwestycji infrastruktury technicznej i komunikacji dla terenów objętych decyzjami. (...) decyzje wydawane były (...) dla terenów (działek) położonych przy istniejących ulicach wyposażonych w infrastrukturę techniczną wystarczającą dla zaopatrzenia projektowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 46-146)

W okresie 2019 – 2022 (I kwartał) na terenie miasta Pruszkowa nie realizowano inwestycji w oparciu o ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁶⁹, tym samym nie ustanowiono lokalnych standardów urbanistycznych.

Na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷⁰, Prezydent wydał 3 decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przebieg i parametry inwestycji drogowych realizowanych na podstawie ww. decyzji były zgodne z postanowieniami mpzp oraz obowiązującego Studium z 2000 r.

(akta kontroli str. 499-513)

W okresie objętym kontrolą, nie prowadzono postępowań sądowych związanych z brakiem możliwości dotychczasowego korzystania z nieruchomości lub jego istotnym ograniczeniem w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że do Urzędu Miasta Pruszkowa wpłynęły trzy zgłoszenia od osób fizycznych, dotyczące wniosku o odszkodowanie (bez podania kwoty roszczenia), że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodne z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Anielin – część 1, zatwierdzonego Uchwałą nr XLVI/436/2014 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 26 czerwca 2014 r. (...). Po rozpatrzeniu wniosków, nie znaleziono podstawy do wypłaty odszkodowań (...).

(akta kontroli str. 514-518 i 563-567)

⁶⁹ Dz.U.2021.1538.

⁷⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1363.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Planowane inwestycje na podstawie decyzji WZ dotyczyły terenów o zwartej zabudowie i stanowiły jej uzupełnienie. Przy planowaniu tych inwestycji zapewniono kontynuację w zakresie funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych istniejącej zabudowy. Przebieg i parametry inwestycji drogowych, realizowanych na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji, były zgodne z postanowieniami mpzp oraz obowiązującego Studium z 2000 r.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1 W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Pruszkowa podjęła 12 uchwał dotyczących przyjęcia nowych lub zmiany istniejących MPZP. Uchwały te określały wysokość stawki opłaty planistycznej. Przyjęte w ww. dokumentach stawki opłat wynosiły od 0% do 30%. Stawki opłaty planistycznej ustalone w mpzp w wysokości 0% lub 0,1% dotyczyły:

1. terenów o przeznaczeniu: infrastruktura techniczna, zieleń urządzona i naturalna, lasy, drogi publiczne (lokalne i dojazdowe), wody powierzchniowe, parkingi, tereny usług publicznych,
2. terenów na których realizowane miały być inwestycje celu publicznego,
3. terenów dla których zachowano dotychczasowe (wynikające z poprzednio obowiązującego planu miejscowego) przeznaczenia.

(akta kontroli str 147-191)

4.2 Zadania związane z ustalaniem opłaty planistycznej zostały przypisane, w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, Wydziałowi Architektury, Urbanistyki i Zagospodarowania Przestrzennego (do dnia 1 sierpnia 2019 r.⁷¹) a następnie WPP (od dnia 1 sierpnia 2019 r.⁷²). W okresie objętym kontrolą do WPP nie były przekazywane akty notarialne stanowiące podstawę do rozpoczęcia procedury zmierzającej do naliczenia opłaty planistycznej. Ostatnia decyzja o naliczeniu opłaty planistycznej została wydana w 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 981)

⁷¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Pruszkowa nr 201/2007 z dnia 31 grudnia 2007 r. zmienione zarządzeniami Prezydenta Miasta Pruszkowa: 19/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., 20/2009 z dnia 27 lutego 2009 r., 59/2013 z dnia 15 lipca 2013 r., 1/2014 z dnia 14 stycznia 2014 r., 96/2016 z dnia 14 września 2016 r., 173/2018 z dnia 14 listopada 2018 r., 80/2019 z dnia 9 maja 2019 r.

⁷² Zarządzenie Prezydenta Miasta Pruszkowa nr 163/2019 z 1 sierpnia 2019 r. zmienione zarządzeniami Prezydenta Miasta Pruszkowa: nr 196/2020 z dnia 17 września 2020 r. (tekst jednolity ogłoszony w Zarządzeniu nr 234/2021 Prezydenta Miasta Pruszkowa z dnia 30 września 2021 r.), nr 47/2022 z dnia 28 lutego 2022 r. oraz nr 86/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r.

4.3 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UM prowadzenie egzekucji administracyjnej zarówno w odniesieniu do należności podatkowych, niepodatkowych jak i innych dochodów należało do zadań Wydziału Finansów i Budżetu. Funkcjonująca w UM instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowych⁷³ nie określała w jakim czasie (wyrażonym w dniach) po upływie wyznaczonego terminu płatności, powinna zostać wszczęta procedura windykacyjna.

Z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą przez WPP nie były naliczane przypisy należności z tytułu opłat planistycznych ograniczono się do ustalenia funkcjonujących w urzędzie procedur windykacji należności.

(akta kontroli str. 819-827 i 981)

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że windykacja należności cywilnoprawnych odbywa się na podstawie obligatoryjnych przepisów prawa i w okresie objętym kontrolą, jak też poprzednio, Prezydent nie wdrażał odrębnych procedur windykacji należności. Do windykacji należności wyznaczony został pracownik w Wydziale Finansów i Budżetu. Przypisy należności dokonywane były przez wydziały merytoryczne – w wypadku opłat planistycznych WPP.

Inspektor w Wydziale Finansów i Budżetu UM wyjaśniła, że *w okresie objętym kontrolą wydział merytoryczny nie dokonywał przypisów należności z tytułu opłaty planistycznej i w związku z tym nie prowadzono w tym zakresie windykacji należności.* Natomiast odnosząc się do sposobu prowadzenia analizy należności i windykacji wyjaśniła, że: *w zakresie analizy zaległości w systemie informatycznym finansowo-księgowym Groszek wchodzi co najmniej raz w roku w zakładkę „wystaw wezwanie” w której wyświetlają się zaległości w stosunku do wszystkich tytułów w odniesieniu do których występują zaległości w stosunku do urzędu. (...) Wezwania do zapłaty są wystawiane raz w roku w chwili gdy pozwala mi na to czas.*

Prezydent odpowiadając na pytanie dlaczego do chwili obecnej nie zostały opracowane i wdrożone regulacje wewnętrzne dotyczące windykacji należności, wyjaśnił, że *w związku z przeprowadzonym w urzędzie przez audytora wewnętrznego zadaniem audytowym „Audyt windykacji należności publicznoprawnych” podjęto działania w celu zaktualizowania do końca 2022 roku obowiązujących procedur wewnętrznych.*

(akta kontroli str. 417-421 i 883-884)

4.4 W latach 2019 – 2022 (do dnia zakończenia kontroli tj. 2 września 2022 r.) Rada Miasta Pruszkowa nie była informowana przez Prezydenta o wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłaty planistycznej i zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych.

(akta kontroli str. 563-567)

4.5 W okresie objętym kontrolą, w zakresie podziałów nieruchomości o których mowa w *dziale III Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości, Rozdziale 1 Podziały nieruchomości* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁴, Prezydent Miasta Pruszkowa wydał łącznie 134 decyzje podziałowe w tym: 40 decyzji w roku 2019, 43 decyzje w roku 2020, 40 decyzji w roku 2021 i 11 decyzji w I kwartale 2022 r.

⁷³ Zarządzenie nr 163/05 Prezydenta Miasta Pruszkowa z 20 grudnia 2005 r.

⁷⁴ Dz.U.2021.1899.

(akta kontroli str. 28-31)

4.6 W okresie objętym kontrolą Prezydent wydał 10 decyzji naliczających opłaty z tytułu podziału nieruchomości w wyniku czego naliczył opłatę w wysokości 134 934,76 zł, z czego zostało zapłaconych 46 803,19 zł, a do zapłaty pozostało 88 131,57 zł.

Zaległości z tytułu ww. opłat adiacenckich wyniosły na dzień:

- 31 marca 2022 r.: 13 058,31 zł należności głównych i 4 196,89 zł odsetek,
- 30 czerwca 2022 r.: 92 964,61 zł należności głównych i 6 884,89 zł odsetek.

(akta kontroli str. 32-33)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo ustalania w mpzp stawek opłaty planistycznej, od 1 stycznia 2019 r. do 10 września 2020 roku organ wykonawczy nie realizował zadań zmierzających do ustalenia opłaty planistycznej, o których mowa w art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, który stanowi, że prezydent miasta ustala ww. opłatę, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. NIK zwraca uwagę na fakt, że nieprawidłowość ta występowała już od 2008 roku, tj. przez okres 12 lat. W ocenie NIK wskutek takiego działania, akceptowano ryzyko uszczuplenia dochodów miasta z tytułu nieustalania opłat planistycznych.

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 planistycznej⁷⁵. Ostatnia decyzja o naliczeniu opłaty planistycznej została wydana w 2008 r. Według informacji przekazanych przez Naczelnika Wydziału Geodezji Mienia i Estetyki Miasta⁷⁶ tylko w okresie objętym kontrolą do UM wpłynęło 4111 aktów notarialnych z czego od 10 września 2020 r. do WPP przekazano 2036 aktów. Tym samym w okresie objętym kontrolą nie poddano weryfikacji pod kątem wystąpienia przesłanek do naliczenia opłaty planistycznej 2075 aktów notarialnych.

(akta kontroli str. 196 i 392-393, 395-399, 411, 421, 551-562, 982)

Odpowiadając na pytanie na jakiej podstawie (nie posiadając aktów notarialnych) WPP dokonywało analiz dotyczących konieczności naliczenia opłaty planistycznej przed 2020 r. Naczelnik WPP wyjaśniła, że *z uwagi na fakt, że akty notarialne przed 2020 r. nie były przekazywane do WPP, tego rodzaju analizy nie były prowadzone*. Odpowiadając na pytanie czy fakt dokonania analizy aktów notarialnych pod kątem konieczności naliczenia opłaty planistycznej jest przez pracowników WPP potwierdzany w aktach sprawy, Naczelnik WPP wyjaśniła, że *nie ma takiej procedury i taki fakt jest potwierdzany tylko w przypadku gdyby wystąpiła potrzeba naliczenia*

⁷⁵ Tylko w latach 2017 – 2022 (I kwartał) do UM wpłynęły 5792 akty notarialne z czego w okresie objętym kontrolą, 4111 aktów.

⁷⁶ Do którego w okresie objętym kontrolą przekazywano wszystkie akty notarialne wpływające do UM.

opłaty planistycznej w postaci dokumentacji dalszych czynności związanych z wydaniem decyzji. W pozostałych przypadkach w aktach nie jest pozostawiany ślad takiej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 392-399, 421 i 982)

W UM nie funkcjonowała procedura opisująca m.in.: obowiązki poszczególnych wydziałów związane z aktami notarialnymi wpływającymi do UM, kolejność i czas przekazywania aktów notarialnych pomiędzy wydziałami, czynności jakie mają być wykonane w każdej jednostce oraz sposób dokonywania poświadczenia, że właściwy pracownik zrealizował czynności w zakresie kompetencji jednostki w której jest zatrudniony w odniesieniu do danego aktu notarialnego. Akty notarialne przekazywane były bezpośrednio do Wydziału Geodezji, Mienia i Estetyki Miasta, skąd następnie przesyłane do Wydziału Budżetu i Finansów, a od dnia 10 września 2020 r. również do WPP.

Naczelnik Wydziału Geodezji, Mienia i Estetyki Miasta wyjaśnił, że w sierpniu 2019 r., tj. w chwili objęcia funkcji naczelnika Wydziału, akty notarialne były przekazywane bezpośrednio do Wydziału Budżetu i Finansów. Po analizie sposobu funkcjonowania Wydziału podjąłem decyzję, że akty notarialne powinny być również przesyłane do wydziału właściwego do naliczania opłat planistycznych i w związku z tym dokumenty te są obecnie kierowane również do Wydziału Planowania Przestrzennego.

(akta kontroli str. 395-399, 411 i 551-562)

W związku ze stwierdzeniem faktu nie poddawania przez UM aktów notarialnych procedurze weryfikacji pod kątem możliwości naliczenia opłaty planistycznej, w dniu 26 lipca 2022 r. kontrolerzy poinformowali Prezydenta o stwierdzonych nieprawidłowościach celem podjęcia stosownych działań.

(dowód: akta kontroli str. 196)

Prezydent w dniu 1 września 2022 r. poinformował, że WPP podjął następujące działania zapobiegające stanowi zagrożenia:

1. Od dnia 4 lipca 2022 roku prowadzony jest rejestr wszystkich aktów notarialnych wpływających do WPP, obejmujący: nr Repertorium aktu notarialnego; datę sporządzenia aktu notarialnego; obręb i numer działki ewidencyjnej nieruchomości położonej w Pruszkowie oraz uwagi odnośnie opłaty planistycznej:

- „istnieje możliwość naliczenia opłaty planistycznej”,
- lub „nie dotyczy” (brak możliwości naliczenia opłaty planistycznej).

W przypadku wystąpienia sytuacji, w której można naliczyć opłatę planistyczną, w zestawieniu tabelarycznym dodaje się dodatkowe kolumny:

- nazwę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na terenie miasta Pruszków, na którym położona jest nieruchomość,
- datę publikacji aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i jego wejście w życie,
- informację, kiedy upłynęło 5 lat od dnia obowiązywania aktu prawa miejscowego,
- przeznaczenie terenu, na którym położona jest nieruchomość,

– wysokość procentowa stawki planistycznej.

Po ustaleniu możliwości ewentualnego naliczenia opłaty planistycznej, Wydział rozpoczyna procedurę w kierunku wydania decyzji o naliczeniu jednorazowej opłaty.

Ponadto, Prezydent poinformował, że do chwili obecnej Wydział Geodezji, Mienia i Estetyki Miasta przekazał pismem 128 aktów notarialnych, które zostały przeanalizowane pod kątem ewentualnego naliczenia opłaty planistycznej przez WPP.

Ponadto, WPP przeanalizował wszystkie obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Pruszkowa, które weszły w życie od 2017 roku i przygotował szczegółową informację w zakresie: daty podjęcia uchwały, możliwości ustalenia opłaty planistycznej pod kątem wysokości stawki procentowej, wykazu ulic i numerów ewidencyjnych działek wraz z obrębami, dla których istnieje prawdopodobieństwo naliczenia opłaty planistycznej.

Szczegółowe zestawienie, obejmujące powyższy zakres, zostało przekazane do Wydziału Finansów i Budżetu pismem w dniu 23 sierpnia 2022 roku w celu przekazania aktów notarialnych, które wpłynęły do ww. Wydziału w okresie 2019 – 2022. Akty notarialne sukcesywnie przekazuje do WPP.

(akta kontroli str. 475-487)

2. Prezydent Miasta Pruszkowa nie wykonywał obowiązku, wynikającego z art. 37 ust 8 ustawy o planowaniu, w zakresie informowania Rady Miasta Pruszkowa o wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłaty planistycznej i zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych.

Prezydent Miasta Pruszkowa wyjaśnił, że: „w latach 2019 – 2022 z uwagi na brak zasadnych wniosków dotyczących problematyki opisanej w art. 36 ust. 1 – 3 oraz zdarzeń wynikających z art. 36 ust 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również z uwagi na brak sytuacji, o których mowa w art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu, Prezydent Miasta Pruszkowa nie przedstawiał informacji o cytowanych wyżej zagadnieniach na sesji Rady Miasta Pruszkowa.”

(akta kontroli str. 563-567)

NIK zwraca uwagę, że ustawodawca nałożył szczególny obowiązek informacyjny na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ma on bowiem radzie gminy przedstawiać przynajmniej raz do roku informację o zgłoszonych przez właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości żądaniach związanych z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmiany dotyczących wypłaty odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupu nieruchomości lub jej części, zaoterowania nieruchomości zamiennej, a także wypłaty odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Informacja powyższa obejmuje też przedstawienie danych dotyczących liczby stwierdzonych nieważności uchwał rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich skutków, tj. zwrotu odszkodowań za poniesioną rzeczywistą szkodę oraz jednorazowych opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Elementem składowym tej informacji są również dane dotyczące wydanych decyzji ustalających jednorazową opłatę od wzrostu wartości nieruchomości zarówno w przypadku wykonalnych decyzji wymiarowych, jak i niewykonalnych decyzji wymiarowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto nie korzystało z instrumentów prawnych służących pozyskaniu środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzennego poprzez:

- nieobjęcie mpzp terenów o powierzchni 387 ha, przez co utracono możliwość ewentualnego ustalenia stawki opłaty planistycznej związanej ze wzrostem wartości gruntu.,
- zaniechanie w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 10 września 2020 r. realizacji zadań zmierzających do ustalenia opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu. Wpływające do UM akty notarialne dot. sprzedaży nieruchomości do dnia 10 września 2020 r. nie były poddawane weryfikacji spełnienia przesłanek do naliczenia opłaty planistycznej, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu. NIK zwraca uwagę, że ta nieprawidłowość występowała od 2008 r., tj. przez niemal 12 lat.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Zapewnienie aktualności i zgodności dokumentów planistycznych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.
2. Pozyskanie praw autorskich do projektu Studium opracowanego na podstawie umowy nr 16/2007 z 9 sierpnia 2007 r. w celu wykorzystania w kolejnych etapach prac nad sporządzaniem dokumentów planistycznych.
3. Naliczenie opłaty planistycznej w odniesieniu do nieruchomości spełniających przesłanki opisane w art. 36 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 3 i 4 ustawy o planowaniu, w przypadku których akty notarialne przesłane do UM nie zostały poddane analizie.
4. Wdrożenie procedury obiegu aktów notarialnych uwzględniającej zadania poszczególnych komórek organizacyjnych UM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

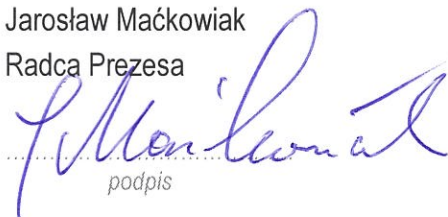
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 29 września 2022 r.

Kontrolerzy:

Jarosław Maćkowiak

Radca Prezesa



podpis

Adam Bandosz

Doradca techniczny



podpis

Marcin Chmielewski

Doradca ekonomiczny



pod

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

p.o. Dyrektor

Marek Maj



podpis