



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.006.02.2022

Pan
Daniel Putkiewicz
Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno
ul. Kościuszki 5, 05-500 Piaseczno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Piaseczno ul. Kościuszki 5, 05-500 Piaseczno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Daniel Putkiewicz, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno od dnia 20 listopada 2018 r. ¹ (akta kontroli tom 1 str. 9-10)
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 dowodów 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Natasza Sikora, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/51/2022 z dnia 1 czerwca 2022 r.,2. Maria Raińczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/55/2022 z dnia 7 czerwca 2022 r.,3. Anna Szydłarska-Konarska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr. KIN/50/2022 z dnia 1 czerwca 2022 r.,4. Witold Olczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/56/2022 z dnia 7 czerwca 2022 r. <p>(akta kontroli tom 1 str. 1-8)</p>

¹ Zaświadczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Piasecznie z dnia 5 listopada 2018 r. oraz Wyciąg z protokołu z I sesji Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 20 listopada 2018 r. dot. złożenia ślubowania nowo wybranego burmistrza.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto i Gmina Piaseczno (dalej: MiG Piaseczno lub Gmina) w okresie objętym kontrolą posiadało aktualną *Strategię Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno do roku 2030*, w której określono kierunki i priorytety rozwoju, w tym potrzeba poprawy ładu przestrzennego w Gminie. W Strategii wskazano również, na podstawową rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: Studium) w kształtowaniu ładu przestrzennego, co w ocenie NIK jest działaniem pozytywnym i świadczy o świadomości organów Gminy o konieczności zapewnienia spójności tych dokumentów.

W okresie objętym kontrolą organy MiG Piaseczno nie zapewniły aktualności obowiązującego od 2014 r. Studium - podstawowego aktu planistycznego, mającego kluczowe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego i założeń polityki przestrzennej na terenie Gminy. Przeprowadzona w 2018 r. ocena aktualności Studium wskazywała na konieczność dostosowania tego dokumentu do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (dalej: ustawa o planowaniu), a także na występującą nadpodaż terenów pod zabudowę mieszkaniową. Burmistrz nie podjął działań w celu przygotowania projektu nowego dokumentu, w efekcie obowiązujące Studium nie zawierało wszystkich wymaganych elementów określonych przepisami art. 10 ustawy o planowaniu, m.in.: kluczowego dla dalszego rozwoju Gminy bilansu terenów pod nową zabudowę, w tym pod nową zabudowę mieszkaniową.

Zdaniem NIK zaniechanie zmiany Studium, w tym nie sporządzenie bilansu terenów pod nową zabudowę, powoduje że polityka przestrzenna gminy i kierunki jej rozwoju, a także wytyczne do sporządzania mpzp, są nieaktualne i niedostosowane do wymogów ustawy o planowaniu, przez co nie gwarantują racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy.

Ponad 30% terenu gminy nie zostało objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp lub plan miejscowy), a na terenach tych, gospodarka przestrzenną odbywała się w oparciu o decyzje ustalające warunki zabudowy. Według stanu na 31 marca 2022 r. na terenie miasta i gminy Piaseczno obowiązywało 181 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących 8607,6 ha tj. 67,12% ogólnej powierzchni miasta i gminy wynoszącej 12 824,7 ha. W planach miejscowych określone zostały lokalne zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego, zgodnie ze wskaźnikami zagospodarowania terenu ustalonymi w Studium. Jednak w związku z brakiem aktualizacji Studium, a w związku z tym brakiem bilansu terenów pod zabudowę mieszkaniową, przyjmowane mpzp odnosiły się do wytycznych i wskaźników zagospodarowania terenu, które były nieaktualne i niedostosowane do wyniku przeprowadzonego bilansu.

W przypadku ponad połowy⁵ uchwalonych w latach 2019 – 2022 (I kwartał) mpzp, wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzając ich nieważność w części. Świadczy to o braku należytej staranności w przygotowywaniu dokumentacji planistycznej. Ponadto w wyniku nieopracowania wieloletniego programu sporządzania mpzp w gminie Piaseczno naruszono przepisy ustawy o planowaniu, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ (dalej: ustawa o samorządzie

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U.2022.503 t.j.

⁵ Dotyczy to 14 z 25 mpzp uchwalonych w okresie objętym kontrolą.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 559 t.j.

gminnym) i wewnętrznego Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno.

W okresie objętym kontrolą, planowane inwestycje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (dalej: WZ) dotyczyły terenów o zwartej zabudowie i stanowiły uzupełnienie tej zabudowy. Przy planowaniu tych inwestycji zapewniono kontynuację w zakresie funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych istniejącej zabudowy.

Tylko w jednym przypadku analiza sąsiedztwa działki, na której planowano nową inwestycję mieszkaniową była niewystarczająca, na co wskazało Samorządowe Kolegium Odwoławcze kierując daną sprawę do ponownego rozpatrzenia.

We wszystkich uchwałach Rady Gminy dotyczących uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, zawarto stawki opłat planistycznych i miały one spójną wysokość ze względu na rodzaj funkcji i przeznaczenie danego terenu objętego mpzp.

Postępowania z tytułu art. 36 ust 1 i 3 były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, a kwota odszkodowania każdorazowo ustalana była w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę oraz negocjacje ze stroną postępowania.

Burmistrz nierzetelnie realizował założenia przyjęte w Strategii w zakresie powołania komórki mającej za zadanie bieżące monitorowanie założonych w Strategii celów strategicznych dotyczących ładu przestrzennego w gminie. W konsekwencji, od początku przyjęcia Strategii do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, nie był monitorowany poziom osiąganych celów i sposób realizacji wyznaczonych w Strategii działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2019 – 2022 (I kwartał) obowiązywała Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno do roku 2030, przyjęta uchwałą nr 1052/XXXVI/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 5 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno do roku 2030”, stanowiącej aktualizację „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno na lata 2004-2015”, przyjętej uchwałą Rady Miejskiej nr 841/XXXVII/2005 z 2 czerwca 2005 r.

W Strategii ustalono cztery priorytety strategiczne: *Przedsiębiorczość i praca, Ład przestrzenny i środowisko, Dobrobyt społeczny i Tożsamość*. Dla wszystkich priorytetów określono cele strategiczne, wskazano programy operacyjne, a także zadania i działania do ich realizacji. W ramach priorytetu *Ład przestrzenny i środowisko* zdefiniowano dwa cele: 1. *Poprawa ładu przestrzennego w mieście i gminie* oraz 2. *Ochrona środowiska wraz z zagospodarowaniem terenów zielonych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju*. W Strategii zapisano, że: „podstawowym elementem realizacji ładu przestrzennego w gminie jest Studium”. W zakresie poprawy ładu przestrzennego planowano w Strategii wdrażanie projektów m.in.: *Monitoring i aktualizacja Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Piaseczno oraz objęcie planami miejscowymi całego obszaru gminy, aktualizację Planów Zagospodarowania Przestrzennego dla Miasta i Gminy Piaseczno, wdrożenie tzw. uchwały krajobrazowej, wzmocnienie roli architekta miasta, wdrożenie i rozwój Systemu Informacji Przestrzennej gminy, ze szczególnym uwzględnieniem planów miejscowych*.

W ramach realizacji celu pierwszego zaplanowano następujące programy operacyjne:

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1. Program poprawy ładu przestrzennego poprzez stały monitoring zagospodarowania przestrzennego oraz weryfikacja prawa miejscowego;
2. Rewaloryzacja przestrzeni miejskiej;
3. Program wzmocnienia zieleni i terenów rekreacyjnych na obszarze miasta i gminy.

Realizacji celu drugiego będą służyły takie programy, jak:

1. Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2017-2022;
2. Ochrona przyrody z wykorzystaniem planów miejscowych;
3. Plan działania na rzecz zrównoważonej energii – redukcji CO² oraz obniżenia niskiej emisji;
4. System gospodarki odpadami w gminie Piaseczno;
5. Edukacja ekologiczna;
6. Program promocji alternatywnych środków komunikacji.

Burmistrz wyjaśnił, że powyższe programy są procesami ciągłymi i były realizowane w różnym zakresie. Monitoring poprawy ładu przestrzennego realizowano w ramach działań podjętych na podstawie „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i Gminy Piaseczno w latach 2014-2018”. Rewaloryzacja przestrzeni miejskiej była realizowana poprzez takie zadania jak:

- Rewaloryzacja obszaru „Nadarzyńska” wraz ze wzmocnieniem roli zieleni – projekt i budowa tzw. „Traktu nad Perełką” – uporządkowano kwartał pod zabudowę;
- Rewaloryzacja obiektu zabytkowego przy ul. Chyliczkowskiej „Poniatówka” – rozpoczęto prace budowlano-remontowe;
- Rewaloryzacja obiektu zabytkowego „Dom Zośki” przy ul. Królowej Jadwigi 11 w Piasecznie – zakupiono nieruchomość, projekt i ukończono prace zabezpieczające;
- Modernizacja Targowiska Miejskiego – projekt i budowa zrealizowane w 2020 r.;
- Utworzenie ciągu turystyczno-kulturalno-oświatowego przy centralnych ulicach śródmieścia Piaseczna – trwa przebudowa ciągów komunikacyjnych w centrum miasta.

Burmistrz wskazał, że w ramach *Programu wzmocnienia zieleni i terenów rekreacyjnych* realizowane były następujące działania: dosadzenia drzew, rewaloryzacja istniejących założeń parkowych, np. rewaloryzacja Parku Rostworowskiego w Złotokłosie (prace trwają od 2018 r.), realizacja parku kieszonkowego przy ul. Kordiana w Piasecznie.

Plan rozwoju sieci wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych był realizowany poprzez np. modernizację stacji uzdatniania wody SUW Żeromskiego budowę sieci wodociagowych i kanalizacyjnych dla kolejnych nieruchomości w miejscowościach Runów, Złotokłos, Chojnów i Orzeszyn. Realizując program ochrony przyrody wprowadzono w mpzp zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej na terenach zagrożonych powodzią i podtopieniami, zachowanie ciągłości korytarzy ekologicznych (np. dolina rzeki Jeziorki) poprzez objęcie ich mpzp, wprowadzanie do mpzp zapisów dotyczących ochrony zieleni.

W okresie objętym kontrolą, wdrożono tzw. *uchwałę krajobrazową* (uchwała nr 128/VII/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z 13 marca 2019 r. w sprawie *ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane, na obszarze Miasta i Gminy Piaseczno*).

Wzmocnienie roli architekta miasta wdrożono poprzez (w Gminie nie ma odrębnego stanowiska głównego architekta miasta, a rolę tę przypisano naczelnikowi Wydziału Urbanistyki i Architektury), przeniesienie kompetencji w zakresie spraw związanych z opracowywaniem koncepcji architektoniczno-budowlanych z Wydziału Inwestycji do Wydziału Urbanistyki i Architektury i stworzenie zespołu odpowiedzialnego za realizację zadań z tym związanych.

W Gminie wdrożono system informacji przestrzennej, w ramach którego dostępne są trzy portale dedykowane mieszkańcom (np. Piaseczno.e-mapa.net) i jeden przeznaczony dla pracowników urzędu. Portale te gromadzą dane zasobów gminy, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych organów.

Kierunki procesu rewitalizacji w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji były realizowane poprzez remonty budynków, poprawę estetyki przestrzeni publicznej, prace konserwatorskie i remonty zabytków, prowadzenie marketingu i promocji lokalnych atrakcji turystycznych.

(akta kontroli tom 1 str. 38-41, 180-188)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Piaseczno, które przyjęto Uchwałą Nr 1589/LII/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z 29 października 2014 r. Prace nad nim zostały podjęte jako realizacja Uchwały Nr 1339/XLIV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 24 lutego 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium i prowadzone były przez zespół specjalistów z Biura Planowania Rozwoju Warszawy S.A. Koszt sporządzenia Studium wyniósł 137,8 tys. zł (pięć faktur z 2014 r. i jedna z 2012 r.). Studium opracowywane było na podstawie ówczesnie obowiązujących przepisów⁸ i zawierało obligatoryjny zakres merytoryczny ustanowiony przepisem art. 10 ust. 1 ówczesnie obowiązującej ustawy o planowaniu. Nowy projekt Studium zawierający m.in. bilans terenów pod zabudowę, nie został opracowany, ponieważ jak wyjaśnił Burmistrz: *Sporządzenie bilansu terenów pod nową zabudowę nastąpi, gdy Rada Miejska w Piasecznie podejmie uchwałę w sprawie przystąpienia do Studium lub zmian w Studium. Decyzja ta nie jest podjęta z uwagi na trwające prace nad zmianą ustawy o planowaniu oraz proponowane nowe przepisy odnośnie zmiany tego strategicznego dokumentu.*

W 2018 r. przeprowadzono przegląd aktualności Studium⁹, którego częścią było opracowane pn. „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i Gminy Piaseczno w latach 2014-2018”.

Przygotowanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (przeglądu aktualności Studium) było prowadzone w ramach pracy urzędu przy współpracy

⁸ Ustawy o planowaniu oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz 1233).

⁹ Przyjęty Uchwałą Nr 1595/LII/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 17 października 2018 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Piaseczno oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

z podmiotem zewnętrznym. Łączne koszty związane z opracowaniem ww. dokumentu wyniosły 42,3 tys. zł.

Uwzględniając wyniki analizy, 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. Rada rekomendowała m.in.:

- Opracowanie wieloletniego programu sporządzania mpzp w terminie do 31 stycznia 2019 r.;
- Podjęcie działań aktualizujących Studium w wyniku przeprowadzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych, prognoz demograficznych, możliwości finansowania przez gminę komunikacyjnej infrastruktury, w tym w szczególności weryfikacja i ograniczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową z uwagi na znaczne rezerwy tych terenów w obowiązujących dokumentach planistycznych, wskazanie terenów przestrzeni publicznej, ochrony gruntów rolnych i ograniczenie terenów pod zabudowę zagrodową;
- Kontynuowanie procedur planistycznych obejmujących teren miasta i gminy Piaseczno w zakresie sporządzania mpzp dla całych jednostek osadniczych (np. sołectw);
- Poddanie szczegółowej analizie zasadność kontynuowania prac nad sporządzaniem mpzp lub ich zmian dotyczących pojedynczych działek;
- Dążenie do sukcesywnego objęcia mpzp wszystkich terenów podlegających urbanizacji, tj. terenów mieszkaniowych, usługowych, rekreacyjnych;
- Systematyczne przystępowanie do sporządzania nowych mpzp dla terenów objętych tymi planami w celu wyeliminowania z obrotu prawnego mpzp uchwalonych pod rządami ustawy o planowaniu;
- Rozważenie zasadności uchylecia uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzania mpzp podjętych przez Radę przed 21 października 2010 r.

Burmistrz jako organ wyznaczony przez Radę do realizacji uchwały dotyczącej aktualizacji Studium wyjaśnił, że podjął działania wskazane w powyższych rekomendacjach, z wyjątkiem opracowania wieloletniego programu sporządzania mpzp z terminem realizacji do 31 stycznia 2019 r. Burmistrz wskazał przykłady przystąpienia do sporządzania nowych mpzp lub zmian w starych mpzp, których terminy uchwalenia i braku ich aktualności w odniesieniu do obecnie obowiązujących przepisów w zakresie planowania przestrzennego. Burmistrz przedłożył przeprowadzony przegląd uchwał i sporządzonych na ich podstawie mpzp w zakresie wskazanym w rekomendacjach Rady dotyczących aktualizacji Studium.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 2 września 2022 r.), Burmistrz nie doprowadził do aktualizacji Studium i jego zgodności z obowiązującymi przepisami ustawy o planowaniu.

(akta kontroli tom 1 str. 14-30, 43-49, 73-116, 119-122, 125-141)

W Urzędzie w Piasecznie nie uchwalono gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁰. Obowiązywał Lokalny Program Rewitalizacji (dalej: LPR), który był wskazany w Strategii jako jeden z celów operacyjnych trzeciego priorytetu strategicznego „Dobrobyt społeczny”. LPR został przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 751/XXVII/2016 z 23 listopada

¹⁰ T. j. Dz. U z 2021 poz. 485.

2016 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Piaseczno na lata 2016-2023. Główne kierunki procesu rewitalizacji Piaseczna wskazane w LPR, to m.in.: remonty budynków i modernizacja infrastruktury umożliwiające rozwój działalności szkoleniowej i edukacyjnej; poprawa estetyki przestrzeni publicznych oraz porządkowanie kwartałów zabudowy na terenie centrum miasta; remonty budynków i modernizacja infrastruktury umożliwiające rozwój działalności społecznej, kulturalnej; prace konserwatorskie i remonty zabytków, odnowienie fasad i dachów budynków o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym znajdujących się w rejestrze zabytków wraz z zagospodarowaniem przyległego terenu przyczyniające się do rozwoju kultury, turystyki i tworzenia stałych miejsc pracy; prowadzenie marketingu i promocja lokalnych atrakcji turystycznych.

(akta kontroli tom 1 str. 38-41, 116-117, 125-141)

W Studium dokonano podziału obszaru gminy na strefy według wiodących dla tych obszarów funkcji zabudowy. Wydzielono 3 strefy: A, B i C. I tak do strefy A (strefa intensywnego rozwoju wielofunkcyjnego) zaliczono: północno-wschodnią część miasta Piaseczno wraz z wyznaczoną strefą śródmiejską oraz obszar Józefostawia i Julianowa; do strefy B (Strefa ekstensywnego rozwoju wielofunkcyjnego z dominacją zabudowy jednorodzinnej), zaliczono: obszar południowo-zachodniej części miasta Piaseczno wraz z Zalesiem Dolnym oraz obszary obrębów geodezyjnych: Bobrowiec, Kamionka, Wola Gołkowska, Robercin, Kuleszówka, Antoninów, Bąkówka, Mieszkowo, Głosków Letnisko, Baszkówka, Wólka Pracka, Wólka Pracka PGR, Głosków PGR, Karolin PGR, Szczaki, Złotokłos, a także częściowo Henryków-Uroczę, Runów, Runów PGR, Głosków, Gołków; do strefy C (Strefa ekstensywnego rozwoju mieszkalnictwa jednorodzinnego i rozwoju usług turystycznych), należały: obszary obrębów geodezyjnych Bogatki, Grochowa, Wólka Pęcherska, Jazgarzew, Wólka Kozodawska, Łbiska, Pęchery, Pęchery Łbiska PGR, Jesówka, Zalesie Górne, Nowinki, Żabieniec, Żabieniec IRS, Jastrzębie, Siedliska, Pólko PGR, Chylice, Pilawa, Orzeszyn i Chojnów oraz Chyliczki, a także częściowo Henryków-Uroczę, Runów, Runów PGR, Głosków, Gołków.

Dodatkowo w każdej strefie wyznaczono obszary planistyczne oznaczone liczbami arabskimi (dla strefy A – od 1 do 4, dla strefy B – od 1 do 5 i dla strefy C – od 1 do 4). W poszczególnych strefach wyznaczono obszary o dominujących funkcjach:

- MW - Tereny mieszkalnictwa wielorodzinnego;
- MN - Tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego;
- UP - Tereny usług publicznych;
- U - Tereny koncentracji usług komercyjnych;
- PU - Tereny usługowo-produkcyjne;
- UST - Tereny usług turystyki, sportu i rekreacji;

a ponadto: Tereny zieleni (ZP – parki i zielence, ZC – cmentarze), Tereny infrastruktury technicznej (W – woda, E – energetyka, K – kanalizacja, C – ciepłownictwo, G – gaz).

W gminie Piaseczno w obowiązującym Studium przyjęto tylko dwa wskaźniki urbanistyczne, opisujące cechy i parametry przyszłego zagospodarowania, w tym parametry zabudowy: wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej i wskaźnik wysokości zabudowy.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelna realizacja przez Burmistrza założeń Strategii w zakresie monitoringu, weryfikacji i aktualizacji przebiegu procesu realizacji strategii – programów, zadań i działań. Zgodnie z założeniami Strategii należało w Urzędzie powołać odrębną, jedno lub dwuosobową komórkę. Jej zadaniem miał być monitoring oraz ocena zgodności przebiegu procesu realizacji strategii rozwoju z założeniami strategicznymi. Komórka ta miała opracowywać narzędzia i harmonogram monitoringu i ewaluacji, które miały zostać zweryfikowane, zaakceptowane i wdrożone przez Samorząd. Miała także raportować w trybie uzgodnionym z odpowiednimi organami Samorządu na temat stanu i postępów realizacji strategii oraz ewaluacji efektów. Burmistrz nie powołał takiej komórki organizacyjnej w Urzędzie.

Burmistrz wyjaśnił: *Powodem niepowołania dotychczas odrębnej komórki ds. oceny stopnia zgodności osiągniętych efektów z celami zapisanymi w „Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno do roku 2030” jest m.in. długa perspektywa jej obowiązywania oraz brak określenia w dokumencie co ile powinno się kontrolować stopień realizacji jej założeń. Dodatkowym aspektem były wybory samorządowe oraz zmiana Organów Gminy Piaseczno - Burmistrzów oraz składu osobowego Rady Miejskiej w Piasecznie. Okres powyborczy skutkował częściową zmianą priorytetów i skupiono się bardziej na faktycznej realizacji założeń strategii aniżeli na monitorowaniu jej efektów, tym bardziej, że był to początkowy okres jej obowiązywania (...) Zbliżając się do połowy okresu obowiązywania przywoływanej strategii, przypadającego na rok 2023, zasadnym byłoby powołanie ww. komórki ds. oceny stopnia zgodności osiągniętych efektów z celami zapisanymi w dokumencie. Powołanie ww. komórki może nastąpić poprzez wydanie zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno.*

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza. Wprawdzie w Strategii nie określono terminu powołania przedmiotowej komórki organizacyjnej, ale sformułowany cel jej powstania wskazywał na monitoring, czyli bieżącą ocenę realizacji celów Strategii.

(akta kontroli tom 1 str. 38-41, 76-77, 118-121)

2. W okresie objętym kontrolą obowiązujące Studium nie zawierało wszystkich elementów określonych w art. 10 ustawy o planowaniu.

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 1 pkt 7 lit., sporządza się bilans terenów, w którym zgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 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. Wyniki przeprowadzonego bilansu, wskazują na potrzeby przeznaczania kolejnych terenów pod nową zabudowę lub na możliwość realizacji nowej zabudowy jedynie przez uzupełnianie istniejącej tkanki lub na terenach już określonych w mpzp dla realizacji takich funkcji. Sporządzenie bilansu terenów pod nową zabudowę było o tyle ważne, że jednym ze wskazań w przeprowadzonej w 2018 r. oceny aktualizacji dokumentów planistycznych, była eliminacja nadpodaży gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

Nowy projekt Studium zawierający m.in. bilans terenów pod zabudowę nie został opracowany, ponieważ jak wyjaśnił Burmistrz: *Sporządzenie bilansu terenów pod nową zabudowę nastąpi, gdy Rada Miejska w Piasecznie podejmie uchwałę w sprawie przystąpienia do Studium lub zmian w Studium. Decyzja ta nie jest podjęta z uwagi na trwające prace nad zmianą ustawy o planowaniu oraz proponowane nowe przepisy odnośnie zmiany tego strategicznego dokumentu.*

(akta kontroli tom 2 str. 3, 7, 419, 420-421)

W ocenie NIK, trwające prace nad nowymi rozwiązaniami prawnymi, dotyczącymi systemu planowania przestrzennego, nie mogą stanowić wytłumaczenia braku działań organów gminy w celu zapewnienia aktualności i zgodności dokumentów planistycznych z obowiązującymi przepisami.

OCENA CZĄSTKOWA

Kierunki i priorytety rozwoju, w tym potrzeba poprawy ładu przestrzennego, zostały zawarte w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Piaseczno do roku 2030*. W Strategii wskazano również na podstawową rolę Studium w kształtowaniu ładu przestrzennego, co w ocenie NIK jest działaniem pozytywnym i świadczy o świadomości organów Gminy o konieczności zapewnienia spójności tych dokumentów.

Przez cały okres objęty kontrolą nie zapewniono aktualności, obowiązującego na terenie miasta, podstawowego aktu planistycznego (Studium), mającego kluczowe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego i założeń polityki przestrzennej. Studium nie uwzględniało 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. Burmistrz zrealizował obowiązek sporządzenia oceny aktualizacji Studium, która była wymagana raz na kadencję organów samorządowych. Przeprowadzona w 2018 r. aktualizacja wskazywała na konieczność dostosowania Studium do obowiązujących przepisów ustawy o planowaniu. Burmistrz nie podjął działań w celu przygotowania nowego Studium, które zawierałoby istotny dla rozwoju gminy bilans terenów pod nową zabudowę, uzasadniając to oczekiwaniem na wyniki prowadzonych prac nad zmianą przepisów ustawowych. Nie zostały w pełni zrealizowane działania prowadzone na podstawie rekomendacji wynikających z oceny aktualności Studium, a sformułowanych przez Radę Miejską w 2018 r.

Zdaniem NIK zaniechanie zmiany Studium, w tym niesporządzenie bilansu terenów pod nową zabudowę, powoduje, że polityka przestrzenna gminy i kierunki jej rozwoju, a także wytyczne do sporządzania mpzp, są nieaktualne i niedostosowane do wymogów ustawy o planowaniu, przez co nie gwarantują racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy.

Burmistrz nierzetelnie realizował założenia przyjęte w Strategii w zakresie powołania komórki mającej za zadanie bieżące monitorowanie założonych w Strategii celów strategicznych dotyczących ładu przestrzennego w gminie. W konsekwencji w całym okresie objętym kontrolą nie był prowadzony monitoring realizacji Strategii.

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

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 marca 2022 r. na terenie MiG Piaseczno obowiązywało 181 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących 8607,6 ha tj. 67,12% ogólnej powierzchni Gminy wynoszącej 12 824,7 ha.

Powierzchnia Gminy objęta mpzp wzrosła z 6776,6 ha wg stanu na 1 stycznia 2019 r. do 8607,6 ha 31 marca 2022 r. tj. o 27% .

Według rodzaju zabudowy obszary objęte mpzp stanowiły:

1. zabudowa mieszkalna 4 096,7 ha tj. 31,9% pow. miasta i gminy, w tym:
 - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna 2 935,4 ha tj. 22,9% pow. miasta i gminy,
 - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami 957,3 ha tj. 7,5% pow. miasta i gminy,
 - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna 118,6 ha tj. 0,9% pow. miasta i gminy,
 - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna z usługami 85,4 ha tj. 0,7% pow. miasta i gminy,
2. zabudowa usługowa 500,2 ha tj. 3,9% pow. miasta i gminy,
3. zabudowa produkcyjna 209,5 ha tj. 1,6% pow. miasta i gminy,
4. inna 3 801,1 ha tj. 29,6% pow. miasta i gminy, w tym:
 - zabudowa zagrodowa 50,2 ha tj. 0,4% pow. miasta i gminy,
 - drogi 929,1 ha tj. 7,2% pow. miasta i gminy,
 - infrastruktura techniczna 23,5 ha tj. 0,2% pow. miasta i gminy,
 - inne¹¹ 2 798,3 ha tj. 21,8% pow. miasta i gminy.
5. tereny zagrożone klęskami żywiołowymi 319,9 ha tj. 2,5% pow. miasta i gminy.

(akta kontroli tom1 str. 31-36, tom 2 str. 3, 6, 418, 420, 424)

W okresie objętym kontrolą gmina uchwaliła 25 mpzp, w tym 6 obejmowało zmiany istniejących mpzp i dwa plany punktowe¹². Koszt sporządzenia ww. 25 mpzp na dzień 31.03.2022 r. wynosił ogółem 239,2 tys. zł. Wydatki na sporządzenie mpzp były poniesione ze środków własnych gminy na dany rok wg klasyfikacji budżetowej, w dziale 710 - Działalność usługowa, rozdział 71004 - Plan zagospodarowania przestrzennego, paragraf 430 – zakup usług pozostałych¹³, 417 – wynagrodzenia bezosobowe¹⁴ i 452 – opłaty na rzecz budżetu jednostek samorządowych¹⁵.

¹¹ Zabudowa zagrodowa gospodarstw rolnych, drogi, infrastruktura techniczna.

¹² Uchwały (mpzp) na wniosek indywidualnego inwestora tj. uchwała nr 56/IV/2019 – dotycząca działki 14/12 z obrębu 11 miasto Piaseczno, której celem było przywrócenie przeznaczenia terenu z poprzednio obowiązującego planu miejscowego na tym terenie, a tym samym zmiana z terenów przeznaczonych pod komunikację na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, po to by nie narażać gminy na wypłatę odszkodowania; uchwała nr 178/VIII/2019 – dotycząca terenu 1U położonego na tyłach ulicy Sierakowskiego, w którym zmiana polegała na zmianie zasad zagospodarowania terenu, w tym dopuszczeniu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

¹³ Projekty mpzp.

¹⁴ Umowa zlecenia na min. prognozy oddziaływania mpzp na środowisko, prognozy finansowe.

¹⁵ Zakup materiałów kartograficznych.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz prowadził rejestr mpzp, który zawierał m.in. informacje dotyczące: numeru uchwały zatwierdzającej plan, nazwę uchwały, datę uchwalenia, numer dziennika urzędowego, datę wydania dziennika urzędowego, datę wejścia w życie uchwały.

(akta kontroli tom 2 str. 4-5, 11, 147-150, 470-474)

W okresie objętym kontrolą gmina uchwałała plany o różnej powierzchni, w tym punktowe na pojedyncze działki lub zespoły działek, jednak w większości były to plany sporządzane na potrzeby realizacji inwestycji gminnych czy też zabezpieczenia gruntów pod cele publiczne. W okresie objętym kontrolą spośród 25 uchwalonych/zmienionych planów miejscowych, 2 mpzp uchwalono na wniosek indywidualnego inwestora, innego niż gmina, tj.:

- uchwała nr 56/IV/2019 – dotycząca działki 14/12 z obrębu 11 miasto Piaseczno, której celem było przywrócenie przeznaczenia terenu z poprzednio obowiązującego planu miejscowego na tym terenie, a tym samym zmiana z terenów przeznaczonych pod komunikację na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, po to by nie narażać gminy na wypłatę odszkodowania;
- uchwała nr 178/VIII/2019 – dotycząca terenu 1U położonego na tyłach ulicy Sierakowskiego w Piasecznie, w którym zmiana polegała na zmianie zasad zagospodarowania terenu, w tym dopuszczeniu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

(akta kontroli tom 2 str. 3, 7)

W Studium gmina nie wskazała obszarów, dla których sporządzenie planu miejscowego byłoby obowiązkowe zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu. Wymienione w przepisach odrębnych¹⁶ przesłanki nie dotyczą terenu miasta i gminy Piaseczno. Gmina nie posiadała stref uprzemysłowionych, nie posiadała też szczegółowych uwarunkowań typujących określone tereny lotniskowe, w których mogłyby powstać pensjonaty, czy też inne wielogabarytowe budowle.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu, Gmina obejmowała mpzp tereny podlegające m.in. urbanizacji, tj. tereny mieszkaniowe, usługowe, wypoczynku i zieleni oraz infrastruktury technicznej. W okresie objętym kontrolą dla tych obszarów gmina uchwaliła 10 mpzp, w tym dla terenu: wsi Henryków Uroczce, Bogatki, Mieszkowo, Antoninów, Runów, Pęczery, Łbiska, przy czym granicami mpzp były całe sołectwa. Celem wymienionych planów (przeznaczonych w Studium pod rozwój struktur mieszkaniowo-usługowych) była zmiana przeznaczenia części terenów sołectw z rolnych na cele nierolnicze tj. budowlane wraz z określeniem zasad zagospodarowania, przy równoczesnym pozostawieniu wskazanych w Studium terenów jako rolnych lub leśnych.

Według wyjaśnień Burmistrza: *W dominującym przeznaczeniu terenów określonych w studium, możliwe było dopuszczenie tzw. funkcji towarzyszących zabudowie takich jak: usługi publiczne i komercyjne, tereny rekreacyjne, zieleń, komunikacja.* Skala

¹⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1301); Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 303 tj.); Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235); Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120); Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa przyjętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. z 1994 r. Nr 79 poz. 363).

rysunku studium tj. 1: 10 000, nie pozwala na szczegółowe wskazanie wszystkich tych funkcji. W związku z powyższym nie było możliwości precyzyjnego porównania procentowej powierzchni terenów funkcjonalnych wynikających z ustaleń mpzp z dominującym przeznaczeniem określonym w studium, ponieważ plan miejscowy może rozwijać i uszczegóławiać rozwiązania przyjęte w studium.

(akta kontroli tom 2 str. 3-4, 7-8)

Zgodnie z art. 32 ust.1-2 ustawy o planowaniu, Burmistrz w celu oceny aktualności mpzp dokonał analizy¹⁷ zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz ocenił postępy w opracowywaniu planów miejscowych (po uzyskaniu opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej). Z przedmiotowej analizy wynika konieczność ograniczenia w mpzp ilości terenów pod zabudowę.

(akta kontroli tom 2 str. 4, 10, 16-134)

W okresie objętym kontrolą gmina nie sporządzała mpzp dla obszarów, w stosunku do których wydawała decyzje administracyjne. Burmistrz wyjaśnił, że konsekwencją objęcia mpzp tych obszarów byłoby zwiększenie terenów przeznaczonych pod zabudowę. W studium tereny te wskazane były pod zabudowę mieszkaniową bądź usługi, w szerszym obszarze niż wnioski o decyzje WZ. Decyzje wydane były w miejscowości Kuleszówka, Robercin, Wólka Pracka.

(akta kontroli tom 2 str. 4, 8-9)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto pięć postępowań w sprawie sporządzenia lub zmiany mpzp¹⁸:

1. Mpzp nr 715/XXXIV/2021 Rady Miejskiej z 22 stycznia 2021 r. gmina sporządziła na podstawie uchwały 1341/XLV/2018 Rady Miejskiej z 21 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Julianów dla terenu szkoły w Julianowie oraz zgodnie z polityką przestrzenną określoną w Studium. Powodem uchwalenia planu miejscowego było zlecenie koncepcji budynku szkoły wraz z zagospodarowaniem terenów i konieczność dostosowania wskaźników i parametrów przewidzianych w obowiązującym planie do zgodnych z przyjętym wstępnym projektem budowy szkoły tj. wskaźnik powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej, wysokość budynku, liczba miejsc parkingowych itp. Zmieniono również przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej z usługami (MN/U) znajdującego się w granicach obszaru objętego planem pod funkcje usług publicznych, zgodnie ze zleconą koncepcją. Obszar objęty planem położony był w zachodniej części gminy Piaseczno i obejmował teren o powierzchni ok. 3 ha.
2. Mpzp nr 181/VII/2019 Rady Miejskiej z 10 kwietnia 2019 r. sporządzono na podstawie uchwały Nr 288/XII/2015 z 23 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Antoninów i części obrębu Kuleszówka oraz zgodnie z polityką przestrzenną określoną w Studium. Powodem uchwalenia planu miejscowego był fakt, że dla obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia

¹⁷ Uchwała nr 1595/LIII/2018 z dnia 17 października 2018 r. Rady Miejskiej w Piasecznie pn. „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta i gminy Piaseczno w latach 2014-2018”.

¹⁸ Koszt sporządzenia 5 szczegółowo badanych mpzp wyniósł 76 825,00 zł.

mpzp obowiązywały dwie uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego: nr 165/VIII/2003 r. Rady Miejskiej w Piasecznie z 24 kwietnia 2003 r. oraz 1403/XLVII/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 maja 2010 r., które pomijały część terenu oraz ich ustalenia były odmienne niż w przyjętym później Studium. Założeniem planu było dostosowanie jego ustaleń do kierunków polityki przestrzennej gminy Piaseczno ujętej w Studium¹⁹. Obszar objęty planem położony był w zachodniej części gminy Piaseczno i obejmował teren o powierzchni ok. 167 ha.

3. Mpszp nr 638/XXX/2020 Rady Miejskiej z 14 października 2020 r. sporządzono na podstawie uchwały Nr 288/XII/2015 z 23 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Antoninów i części obrębu Kuleszówka, zmienionej uchwałami Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 98/V/2019 z 13 lutego 2019 r. oraz Nr 146/VII/2019 z 13 marca 2019 r. oraz zgodnie z polityką przestrzenną określoną w Studium. Powodem uchwalenia planu był fakt, że dla części obszaru objętego mpzp obowiązywała uchwała Nr 1403/XLVII/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 maja 2010 r., która nie była zgodna z obowiązującym Studium, (uchwalona w trakcie obowiązywania poprzedniego Studium z 2009 r.). Założeniem projektu planu było dostosowanie jego ustaleń do kierunków polityki przestrzennej gminy ujętej w Studium oraz obowiązujących przepisów. Projekt planu przewidywał rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Wyodrębnienie części II z głównego planu dla Antoninowa i Kuleszówki nastąpiło na podstawie uchwały Nr 146/VII/2019 z 13 marca 2019 r., jako wynik uwzględnienia uwag złożonych do projektu planu podczas wyłożenia do publicznego wglądu. Zgodnie z założeniami Studium ustalono funkcje dla poszczególnych obszarów. Wyodrębniono teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz publiczny ciąg pieszo-jezdny. Obszar objęty planem położony był w zachodniej części gminy Piaseczno i obejmował teren o powierzchni ok. 8,3 ha.
4. Mpszp nr 293/XIII/2019 z 28 sierpnia 2019 r. części wsi Józefosław - etap II został przygotowany w oparciu o Uchwałę Nr 928/XXXIII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Józefosław. Powodem sporządzenia planu miejscowego była potrzeba ujednoczenia zapisów planu dla całego sołectwa, wskazania ogólnodostępnych terenów publicznych oraz wskazanie jednorodnego systemu obsługi komunikacyjnej. Etap II (przyjęty uchwałą Nr 293/XIII/2019) został wyodrębniony z pierwotnego planu dla wsi Józefosław, jako wynik uwzględnienia uwag złożonych do projektu planu podczas wyłożenia do publicznego wglądu. Podział planu na etapy nastąpił na podstawie uchwały Nr 1216/XL/2017 z 22 listopada 2017 r. Mpszp obejmował teren o powierzchni 0,445 ha.
5. Miejscowy plan nr 57/IV/2019 z 16 stycznia 2019 r. części wsi Żabieniec został przygotowany w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1010/XXXV/2013 z 12 czerwca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żabieniec. Jego podjęcie wynikało z konieczności ustalenia linii rozgraniczających drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDPJ - tereny publicznego ciągu pieszo – jezdny. W poprzednio obowiązującym, dla terenu

¹⁹ Zgodnie z założeniami Studium ustalono funkcje dla poszczególnych obszarów. Wyodrębniono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy jednorodzinnej z usługami, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej oraz wskazano tereny usług, usługowo-produkcyjne, usług publicznych. Ponadto ustalono tereny bez prawa zabudowy jako tereny lasów.

objętego przystąpieniem, mpzp (zatwierdzonym Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie nr 1310/XLIV/2010 z 24 lutego 2010 r.) droga ta nie miała ciągłości i stanowiła dwa odrębne sięgacze. Rozwiązanie zaproponowane ustaleniami planu usprawniło obsługę komunikacyjną we wsi. Ten mpzp obejmował teren o powierzchni 2,8 ha.

(akta kontroli tom 2 str. 11, 160-417, 471, 474-476, 485, 489-490, 493-497)

Mpzp nie pozostawały w sprzeczności z ustaleniami Studium²⁰. Mpzp objęte kontrolą były uchwalane na terenach już zainwestowanych lub posiadających infrastrukturę techniczną umożliwiającą ich zainwestowanie.

Plany zawierały m.in. ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu tj. zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy.

Plany były zgodne z art. 17 ustawy o planowaniu oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²¹.

W mpzp ustalono m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; zasady kształtowania i zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej; maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazy; zasady modernizacji i rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; sposoby i terminy tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu oraz stawki procentowe od wzrostu wartości nieruchomości.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina uchwała w pierwszej kolejności plany na terenach posiadających infrastrukturę techniczną uruchamiając je pod zabudowę oraz mpzp chroniące tereny otwarte, wyłączając je spod możliwości pod zabudowę.

(akta kontroli tom 2 str. 16-134, 420, 424)

Jednym z wniosków wskazanych w dokumencie „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta i Gminy Piaseczno w latach 2014-2018” było stwierdzenie wystąpienia nadpodaży terenów pod zabudowę mieszkaniową. Burmistrz wskazał w wyjaśnieniach dotyczących sposobu reagowania gminy na powyższy wniosek, że Gmina podejmuje następujące działania mające na celu ograniczenie przeznaczenia nowych terenów pod zabudowę:

- nieprzystępowanie do sporządzenia mpzp bądź niekontynuowanie rozpoczętych procedur na terenach dotychczas nieobjętych planami

²⁰ Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego objęte kontrolą przeznaczają pod funkcję zabudowy ok. 67% terenów objętych ich obowiązywaniem w tym 31,94% to tereny o funkcji zabudowy mieszkaniowej.

²¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2404

miejscowymi, które według obowiązującego Studium należałoby wskazać jako tereny zabudowy mieszkaniowej, a które nie są do tego przygotowane. Takie działania mają dotyczyć terenów, które nie są wyposażone w infrastrukturę, a ich zabudowa w oparciu o warunki zabudowy jest ograniczona lub niemożliwa np. w miejscowości Chylice, Łbiska, Karolin PGR, Głosków PGR, Wólka Pracka;

- przystępowanie do sporządzenia i uchwalenia mpzp dla terenów wskazanych w Studium jako tereny otwarte, żeby uniemożliwić ich zabudowę w oparciu o warunki zabudowy. Takie działania dotyczyły np. podejmowanych planów dla całych wsi, gdzie większość terenu wskazana jest jako tereny leśne i rolne oraz rekreacyjne, a ewentualne tereny nowej zabudowy mieszkaniowej stanowią kontynuację obszarów już zabudowanych np. w miejscowości Bogatki, Pęchery, Grochowa;
- podejmowanie uchwał o przystąpieniu do zmiany obowiązujących mpzp w całości bądź w częściach w ramach działań naprawczych mających na celu ułatwienie inwestorom realizacji inwestycji mieszkaniowych na terenach już przeznaczonych w planach pod tę funkcję np. w miejscowości Piaseczno;
- realizowanie inwestycji leżących w zakresie kompetencji Gminy na terenach już przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w obowiązujących mpzp w celu zwiększenia atrakcyjności terenów np. wyposażenie w wodociąg i kanalizację czy budowa dróg m.in. w miejscowościach Józefosław, Bogatki, Henryków Urocze, Bobrowiec, Złotokłos, Runów, Pilawa, Chojnów, Orzeszyn.

W zakresie szczegółowo badanych ww. 5 mpzp nie było wniosków właścicieli nieruchomości o odszkodowanie i/lub wykup takich nieruchomości przez gminę.

(akta kontroli tom 1 str. 176-177, tom 2 str. 486, 491)

W okresie objętym kontrolą z uchwalonych 25 mpzp, w przypadku 14 mpzp Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcia nadzorcze. Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody nie stwierdzały nieważności całych mpzp. Odnosiły się do poszczególnych ustaleń tekstu lub rysunku planu miejscowego. Cztery uchwalone mpzp były przedmiotem zaskarżeń przez właścicieli/użytkowników wieczystych nieruchomości do sądu administracyjnego. Trzy sprawy zakończone zostały oddaleniem skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA), z których dwie zostały zaskarżone skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, czwarta skarga była w toku (oczekiwano termin rozprawy). W żadnym z dotychczas wydanych orzeczeń nie stwierdzono niezgodności mpzp z prawem.

(akta kontroli tom 2 str. 5, 11-12)

Gmina nie dokonała analiz transportochłonności w mpzp dla terenów pod nową zabudowę w okresie objętym kontrolą, a także nie sporządziła bilansu terenów przeznaczonych pod nową zabudowę mieszkaniową. Jak wyjaśniał Burmistrz: *Przyczyną braku sporządzenia ww. analiz był fakt, że uchwalone zostały mpzp dla terenów, dla których obowiązywały wcześniej plany miejscowe z przeznaczeniem tych terenów pod mieszkalnictwo - dlatego nie uznano tych terenów jako terenów pod nową zabudowę lub MPZP dla terenów rolnych lub leśnych z zakazem zabudowy mieszkaniowej... ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy wymusza konieczność wydzielenia układu drogowego. Układ drogowy w mpzp wydzielany był jako rezerwa terenowa pod drogi publiczne, w ich*

liniach rozgraniczających, a ich szczegółowe zagospodarowanie (lokalizacja jezdni, poboczy, chodników, ścieżek rowerowych etc.) wynika z rozwiązań projektowych na etapie realizacji konkretnej inwestycji drogowej.

(akta kontroli tom 2 str. 5, 11, 485, 489)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku, na pięć szczegółowo badanych, mpzp gmina nie sporządziła merytorycznej analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia mpzp, dotyczyło to Uchwały Nr 57/IV/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z 16 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Żabieniec, a także nie dokonano analizy stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium wsi Żabieniec, do czego Gmina była zobowiązana przepisem art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Burmistrz wyjaśnił: jako przyczynę należy wskazać cel sporządzenia planu, który ograniczał się do zmiany przebiegu układu drogowego w obszarze planu, to były połączenia dwóch dróg wewnętrznych w jedną drogę - ciąg pieszo-jezdny. Plan w Żabieńcu sporządzony na podstawie uchwały z 2013 r. dotyczył części obszaru funkcjonującego od 2010 roku planu miejscowego i w pozostałym zakresie (przeznaczenie terenu, wskaźniki zagospodarowania) nie zmieniał ustaleń planu. Sporządzony plan zachował zgodność ze Studium przyjętym w 2014 r., które na obszarze Żabieńca wskazywał zasady zagospodarowania takie, jak w obowiązującym od 2010 roku planie miejscowym.

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza, ponieważ bez względu na cel sporządzania mpzp, czy okoliczności jego zmian przywołane przepisy ustawy o planowaniu nie wprowadzają odstępstw od procedury obowiązującej przy uchwalaniu mpzp.

(akta kontroli tom 2 str. 427-469, 471, 476-477)

2. Burmistrz nie opracował wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów, co było niezgodne z art. 32 ust 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Ponadto Burmistrz nie wykonując uchwały Rady Miasta Piaseczno Nr 1595/LII/2018 z 17 października 2018 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Piaseczno oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej opracowania wieloletniego programu sporządzania mpzp w terminie do 31 stycznia 2019 r. – naruszył przepis art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący o tym, że burmistrz wykonuje uchwały Rady Miasta/Gminy, tym samym naruszył także przepis § 17 pkt. 17 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno²².

Burmistrz wyjaśnił, że: sporządzono wykaz podjętych uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych lub ich zmian, stanowiący plan pracy nad planami miejscowymi, który był sukcesywnie aktualizowany. W wykazie tym wskazana była gradacja ważności danej procedury oraz decyzja co do procedury, czy ma być kontynuowana czy należy odstąpić od prac nad danym planem.

²² Zarządzenie Nr ADK.0050.1/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno z dnia 02.01.2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego dla Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno. Oraz Zarządzenie Nr ADK.0050.36.2019 Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno z dnia 31.05.2019 r. w tejże sprawie.

Ponadto wyjaśniał: *Brak opracowania wieloletniego programu sporządzania mpzp był spowodowany sytuacją, w której dynamicznie pojawiały się priorytety w zakresie potrzeby uchwalania mpzp lub ich zmian, z uwagi na zmieniające się przepisy lub zapotrzebowanie wynikające z inwestycji gminnych czy wniosków mieszkańców. Należy tutaj zauważyć, że procedura uchwalania mpzp jest długa i sformalizowana oraz uzależniona od uzgodnień i opinii innych Organów, a także konsultacji społecznych. Wszystko to sprawia, że nie można precyzyjnie wskazać jej przebiegu oraz terminów realizacji poszczególnych jej etapów.*

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza w powyższym zakresie, ponieważ nie wykonano wskazanej treści uchwały Rady, ani nie wnioskowano o zmianę tej treści.

(akta kontroli tom 1 str. 73-77, 118-121, tom 2 str. 4, 10, 419, 421-423)

OCENA CZĄSTKOWA

Uchwalane w okresie objętym kontrolą mpzp były zgodne z obowiązującym od 2014 r. Studium, w szczególności poprzez uwzględnianie wskaźników zagospodarowania terenu zawartych w tym dokumencie. Jednak w związku z brakiem aktualizacji Studium, a w związku z tym brakiem bilansu terenów pod zabudowę mieszkaniową, przyjmowane mpzp odnosiły się do wytycznych i wskaźników zagospodarowania terenu, które były nieaktualne i niedostosowane do wyniku przeprowadzonego bilansu.

W ocenie NIK aktualizacja polityki przestrzennej i kierunków rozwoju Gminy była konieczna, na co wskazywała analiza zmian w zagospodarowaniu, zwracając m.in. uwagę na występującą nadpodaż terenów pod nową zabudowę mieszkaniową. Gmina nie dokonywała także analizy transportochłonności na obszarach objętych uchwalanymi mpzp w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i rozporządzeń dotyczących sporządzania mpzp. Szczegółowe badanie wybranych mpzp wykazało, że przy ich uchwalaniu brano pod uwagę możliwość maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców istniejących już rozwiązań w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jako podstawowego środka transportu oraz zapewniono rozwiązania przestrzenne, ułatwiające przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, jak np. ścieżki rowerowe, co w ocenie NIK było działaniem prawidłowym. Przy tym rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, a także orzeczenia sądów administracyjnych w żadnym przypadku nie podważały przyjętych rozwiązań w mpzp w zakresie ich niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

W ocenie NIK znaczna liczba rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody świadczy o braku należytej staranności, w opracowywaniu dokumentacji planistycznej mpzp.

Stwierdzono jeden przypadek braku pełnej merytorycznej analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia mpzp. Ponadto w wyniku nieopracowania wieloletniego programu sporządzania mpzp w gminie Piaseczno naruszono przepisy ustawy o planowaniu, ustawy o samorządzie gminnym i wewnętrznego Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno.

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

Na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w latach 2019-2021, Urząd wydał 44 decyzje o warunkach zabudowy, dotyczące

nowych inwestycji mieszkaniowych, wszystkie dotyczyły zabudowy jednorodzinnej. W pierwszym kwartale 2022 roku nie wydano żadnej nowej decyzji WZ, poza zmianą decyzji z 2021 r. dotyczącą wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej oraz głównej kalenicy²³.

Każda decyzja opatrzona była analizą warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, jak i stanu faktycznego i prawnego terenu, sporządzaną na podstawie art. 53 ust. 3, art. 61 i art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁴.

Wszystkie decyzje spełniały warunki umożliwiające wydanie WZ zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Projekty decyzji uzgadniane były m.in. z Mazowieckim Zarządem Dróg Wojewódzkich w Warszawie, w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie, w odniesieniu do terenów Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu lub ze Starostą Piaseczyńskim, w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne, w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. W żadnym przypadku nie zgłoszono uwag uniemożliwiających wydanie WZ.

Każda decyzja o warunkach zabudowy, wydana przez jednostkę kontrolowaną w latach 2019-2021, zawierała szczegółowe wymagania dotyczące nowej zabudowy - zgodnie z wymogami określonymi 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. Każdorazowo szczegółowo określano: linię zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokość elewacji frontowej, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki oraz geometrię dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych), a także minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.

Projekty decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z wymogami art. 60 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o planowaniu, sporządzane były przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami i kierunkowym wykształceniem. W latach 2019-2021 na etapie w Urzędzie pracowało sześć osób sporządzających projekty decyzji WZ, trzy osoby wykonywały tę pracę na podstawie odrębnych umów²⁵.

W zależności od położenia danej działki w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, (tj. w strefach: intensywnego rozwoju wielofunkcyjnego - A, ekstensywnego rozwoju wielofunkcyjnego z dominacją zabudowy jednorodzinnej - B lub ekstensywnego rozwoju mieszkalnictwa jednorodzinnej i rozwoju usług turystycznych - C) oraz dodatkowych obszarach planistycznych o różnych priorytetach rozwojowych (1-4), odmienne były wymogi dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. W każdym przypadku warunki zabudowy mieściły się w poszczególnych parametrach wskazanych w Studium.

W pięciu przypadkach²⁶ wydano decyzje o warunkach zabudowy, dla nowych inwestycji mieszkaniowych, na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową: w Robercinie - na działkach: 26, 13/2, 17/15, 17/16 - na

²³ Sprawa UjA.6730.29.2021 dotycząca wydania decyzji WZ dla działki nr 3/5 w Robercinie.

²⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz.1588.

²⁵ Umowy: UMIG-W/2299/UA/370/U-WB/2020 z 16.07.2020 r., UMIG-W/2367/UA/381/U-WB/2020 z 30.11.2020 r., UMIG-W/24732/UA/394/U-WB/2021 z 2.08.2021 r.

²⁶ UjA.6730.G.11.2019.PT/DK, UjA.6730.G.21.2019.AZ, UjA.6730.24.2020.KT, UjA.6730.27.2020.KT, UjA.6730.48.2020.ŁM

terenach koncentracji usług komercyjnych – U i w Orzeszynie, na działce 188/3, oznaczonej jako MN – teren mieszkalnictwa jednorodzinnego; R – teren pozostałych użytków rolnych. Ogólne założenia Studium dopuszczały jednak realizację funkcji mieszkaniowej w obszarze usług komercyjnych i terenach pozostałych użytków rolnych, a analiza bezpośredniego sąsiedztwa, będąca wstępem do wydania WZ, pozwalała na realizację nowej inwestycji mieszkaniowej z zachowaniem kontynuacji w zakresie funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych istniejącej zabudowy W badanym zakresie Gmina Piaseczno nie posiadała bilansu terenów, a jego sporządzenie pod nową zabudowę planowane jest w przypadku podjęcia uchwały przez Radę Miasta o przystąpieniu do sporządzenia nowego Studium lub zmiany obecnie obowiązującego. Ponadto gmina nie wykonywała analiz kosztów realizacji infrastruktury technicznej bądź komunikacyjnej dla poszczególnych obszarów, dla których wydawane były WZ, ponieważ miasto Piaseczno oraz wsie: Chyliczki, Józefostaw, Robercin, Bobrowiec, Kamionka, Żabieniec IRS i Orzeszyn posiadały taką infrastrukturę. Takiej analizy nie wykonywano również dla miejscowości częściowo nieposiadających sieci kanalizacyjnej tj. Bogatek, Kuleszówki i Mieszkowa, gdzie realizacja niezbędnej infrastruktury byłaby zasadna, a także dla działki w Chojnowie, będącej częścią obszaru zwartego osiedla wyizolowanego terenami leśnymi od zabudowy, nieobjętego zbiorczą siecią wodociągową i kanalizacji sanitarnej. Budynki tam usytuowane posiadały własne ujęcia wody i odbiorniki ścieków. W toku składanych wyjaśnień Gmina poinformowała, że ustalanie warunków zabudowy na powyższych terenach nie będzie generowało dodatkowych nakładów na infrastrukturę.

Dwie, spośród 44 decyzji o warunkach zabudowy wydanych w latach 2019-2021, zainicjowane były dużo wcześniej niż przewiduje to standardowa procedura wydawania WZ. Pierwszy przypadek dotyczył wniosku z 18 lipca 2017 r. o wydanie decyzji dla inwestycji mieszkaniowej – w ramach wymiany istniejącej zabudowy - na działce 501/8 w Bogatkach²⁷. 14 grudnia 2017 r. postanowieniem nr 22 zawieszono postępowanie o wydanie decyzji WZ na 9 miesięcy ponieważ działka była objęta sporządzanym nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, odjętym uchwałą Nr 1192/XL/2013 z 20 listopada 2013 r., z uwagi na zapewnienie ładu przestrzennego poprzez jednoznaczne wskazanie terenów podlegających inwestowaniu oraz ochronę terenów przyrodniczych w dolinie rzeki Jeziorki. Ponad pół roku później wznowiono postępowanie administracyjne, na wniosek inwestora, które zakończyło się wydaniem decyzji o warunkach zabudowy tym samym potwierdzając ostateczny brak MPZP dla wnioskowanej działki. Działka została wyłączona z procedury planistycznej uchwałami: Nr 689/XXV/2016 z 28 września 2016 r., Nr 1085/XXXVII/2017 z 30 sierpnia 2017 r., Nr 1540/L/2018 z 29 sierpnia 2018 r. W pierwotnym projekcie MPZP ww. działka była przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną.

(akta kontroli tom 1 str. 223-224, 258 i 263-266)

W drugim przypadku inwestor 23 marca 2018 r. wniósł o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinego z urządzeniami budowlanymi na działce nr 14/20 we wsi Kuleszówka²⁸, która w poprzednio obowiązującym planie zagospodarowania była obszarem przeznaczonym pod „tereny lasów prywatnych i postulowanych dolesień”. Prawie rok później – 27 lutego 2019 r. Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno odmówił ustalenia warunków zabudowy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie

²⁷ UjA.6730.G.22.2017

²⁸ UjA.6730.G.8.2018

uchyliło niniejszą decyzję oraz przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Kolegium stwierdziło, iż skarżoną decyzję wydano z naruszeniem m.in. przepisów związanych z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu – nie zostały określone, w sposób wyczerpujący, funkcja i parametry sąsiedniej zabudowy uzasadniające sprzeczność wnioskowanej inwestycji. W uzasadnieniu powoływano się na doktrynę i judykaturę w sposobie wyznaczania obszaru do analizy, tak by jak najpełniej uwzględnić zamierzenie budowlane inwestora kierując się jego prawem do zagospodarowania nieruchomości, którą dysponuje, z uwzględnieniem warunków danego terenu w tym zwłaszcza potrzebą zapewnienia ładu przestrzennego. Ostatecznie decyzję o warunkach zabudowy wydano 11 września 2019 r.

(akta kontroli tom 1 str. 225-256)

Obie działki nie są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale znajdowały się w granicach pierwotnego przystąpienia do sporządzenia MPZP – uchwała Nr 1190/XL/2013 (Kuleszówka) i uchwała 1192/XL/2013 (Bogatki), obie z 20 listopada 2013 r., które zostały zmienione uchwałami w latach 2017-2018. Działki te były przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. W piśmie ADK.1710.3.2022 z 2 września 2022 r. II Zastępca Burmistrza nie odpowiedział na pytanie czy prace nad MPZP tych terenów zostały wznowione w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli tom 1 str. 258-262)

21 decyzji, w okresie objętym kontrolą, dotyczyło działek w jednej miejscowości Chyliczki. Aż 14 z nich znajdowało się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w latach ubiegłych, które w większości straciły moc obowiązującą w 2003 r.²⁹ Tylko jedna z nich (działka 76/5) Uchwałą 115/86 z 24.03.1986 r. w MPZP miała przeznaczenie R/RZ/(ZP)³⁰, wszystkie pozostałe³¹ były terenami przeznaczonymi pod zabudowę mieszkaniową (w tym z dodatkowymi oznaczeniami dotyczącymi dopuszczalności nieuciążliwych usług podstawowych, ulic dojazdowych, zbiorczych i dojazdów oraz terenów rolnych stanowiących rezerwę pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne).

(akta kontroli tom 1 str. 173-174)

W odpowiedzi na wskazanie powodów, dla których cały obszar wsi nie jest objęty MPZP Burmistrz wyjaśnił, że na podstawie uchwały nr 1086/XXXVII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 30 sierpnia 2017 r. sporządzany jest projekt planu dla tego obszaru. W drugiej połowie 2022 r. projekt był na etapie po zebraniu wniosków od mieszkańców. Wcześniej dwukrotnie odstąpiono od sporządzenia MPZP dla ww. terenu z uwagi na liczne protesty/zastrzeżenia mieszkańców wobec planów rozwiązań komunikacyjnych wsi Chyliczki. W koncepcji proponowane przeznaczenie terenów zasadniczo były zgodne z poprzednimi ustaleniami MPZP. Tylko w przypadku trzech działek funkcja miała być odmienna od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinniej. Nieobjęcie ponownie MPZP części wsi Chyliczki wyeliminowało potencjalną możliwość pobierania w przyszłości opłat planistycznych.

²⁹ Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.

³⁰ Tereny upraw rolnych i zieleni łąkowej położone w dolinie rzeki Jeziorki stanowiące rezerwę na utworzenie parku.

³¹ Uchwały: 27/III/1994 z 15.09.1994 (19 działek) i 115/86 z 24.03.1986 (1 działka)

Art. 19 ust. 1 specustawy mieszkaniowej upoważniał rady gmin do przyjęcia, w formie uchwał, tak zwanych lokalnych standardów urbanistycznych. Zgodnie z tym przepisem Gmina Piaseczno wprowadziła takie standardy uchwałą nr 1573/LI/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 września 2018 r. Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze³² stwierdzając nieważność powyższej uchwały w zakresie §2³³, dotyczącego lokalnych standardów dla inwestycji towarzyszących. Z uwagi na powyższe, na terenie kontrolowanej gminy, w latach 2019-2022 (I kwartał) obowiązywały lokalne standardy urbanistyczne wyłącznie dla inwestycji mieszkaniowych. Ujęte w niej wskaźniki w zakresie odległości do infrastruktury komunikacyjnej, szkoły podstawowej, przedszkola, urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu zmniejszono o 50%. Zwiększono wskaźniki procentowe określające liczbę dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli o nie więcej niż 50%. Zmniejszono liczbę kondygnacji naziemnych w budynku o jedną oraz o 50% odległość od istniejących budynków mieszkalnych przekraczających ustaloną liczbę kondygnacji naziemnych. Ustalono także liczbę miejsc parkingowych dla samochodów osobowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej, liczbę miejsc z przeznaczeniem na parkowanie ogólnodostępne oraz liczbę miejsc parkingowych dla rowerów i samochodów osobowych, należących do obsługi części budynków, przeznaczonych na działalność handlową lub usługową. Określono także obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy Prawo energetyczne³⁴. Zmodyfikowane wskaźniki niniejszych lokalnych standardów urbanistycznych były zgodne z założeniami specustawy mieszkaniowej. W latach 2019-2022 (I kwartał) do Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno nie wpłynął żaden wniosek wynikający z ustawy o ułatwieniu w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁵ nie została zrealizowana, ani nie była planowana, żadna inwestycja na jej postawie.

Jednocześnie na podstawie innej specustawy – drogowej³⁶ – zaplanowano 22 inwestycje³⁷ w ramach realizowanych zadań budżetowych, na które Gmina zawarła umowy na opracowanie projektu wielobranżowego wraz z uzyskaniem decyzji na podstawie ww. specustawy. Ze złożonych przez Burmistrza wyjaśnień wynika, że chociaż art. 11i, ust. 2 ww. ustawy eliminuje konieczność stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy projektowaniu danej drogi brano pod uwagę maksymalne zachowanie zgodności z przebiegiem linii rozgraniczającej drogi w MPZP. Dotychczasowe inwestycje: gminne, powiatowe, wojewódzkie czy krajowe, realizowane specustawą drogową, były zgodne z założeniami Studium z 2014 r.

Inwestycja wpływająca na strukturę przestrzenną gminy, miała miejsce przy okazji opracowywania przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad koncepcji trasy S-7 przebiegającej w części zachodniej gminy Piaseczno, która różniła się od przebiegu zaproponowanego w Studium z 2009 r. Fakt ten, między innymi, był

³² Załącznik nr 2 do pisma ADK.1710.3.2022 z 13 lipca 2022 r.

³³ W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń bez podstaw prawnych, z naruszeniem kompetencji wyznaczonej w art. 19 ust. 3, w związku z art. 19 ust. 1 specustawy mieszkaniowej, co stanowiło istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 2022, poz. 1385 tj.

³⁵ Specustawa mieszkaniowa: Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538)

³⁶ Specustawa drogowa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176 tj.).

³⁷ Lista przekazana pismem ADK.1710.3.2022 z 11 lipca 2022 r.

przyczyną do zmiany Studium, uchwalonego w 2014 r. oraz mpzp: Wola Gołkowska, Antoninów czy Złotokłos.

(akta kontroli tom 1 str. 171)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Planowane inwestycje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy dotyczyły terenów o zwartej zabudowie i stanowiły uzupełnienie tej zabudowy. Przy planowaniu tych inwestycji zapewniono kontynuację w zakresie funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych istniejącej zabudowy.

Tylko w jednym przypadku analiza sąsiedztwa działki, na której planowano nową inwestycję mieszkaniową była niewystarczająca, na co wskazało Samorządowe Kolegium Odwoławcze kierując daną sprawę do ponownego rozpatrzenia. Na pozostałych terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób rzetelny i legalny wydawane były decyzje o warunkach zabudowy poprzedzone stosowną analizą sąsiedztwa działki, na której planowano nową inwestycję mieszkaniową. W rezultacie warunki zabudowy tejsze dostosowywano do dotychczasowego budownictwa, cech i parametrów urbanistyczno-architektonicznych.

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

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła 28 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego, w tym: 3 uchwały podjęto w 2019 r., 9 w 2020 r., 12 w 2021 r. i 4 uchwały w 2022 r. Spośród powyższych, 2 uchwały zostały uchylone i prace nad planami nie były kontynuowane. Do podjętych we wskazanym okresie uchwał wykonano 6 prognoz skutków finansowych. W 11 przypadkach realizowano pierwszy etap prac związany ze zbieraniem wniosków do planu miejscowego, a w 9 wykonano wstępne koncepcje planu, które mogą jeszcze podlegać modyfikacjom.

Sporządzone prognozy finansowe dotyczą w pięciu przypadkach projektów planów uchwalonych przez Radę Miejską oraz w jednym projekcie planu, który był uzgadniany z zewnętrznymi instytucjami. Badaniu zostało poddanych pięć prognoz. Prognozy były sporządzane przez pracowników Urzędu lub podmioty zewnętrzne w ramach umowy na sporządzanie planu miejscowego. Gmina nie zlecała wykonywania przedmiotowych prognoz finansowych rzeczoznawcom majątkowym.

(akta kontroli: tom 3 str. 1-52, 53-84)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła 20 uchwał zatwierdzających miejscowy plan zagospodarowania terenu, z czego 19 weszło w życie, oraz 6 uchwał zatwierdzających zmianę planu miejscowego. W każdej z 20 uchwał zatwierdzających plan miejscowy zostały określone stawki opłaty planistycznej, mieszczące się w granicach określonych

ustawą o planowaniu. Natomiast w uchwałach zatwierdzających zmiany planu miejscowego, tylko wówczas, gdy stawka ta była przedmiotem zmiany, tj. w jednym przypadku.

Ze zbadanych uchwał wynika, że dla terenów mieszkaniowych stosowana była stawka 20%, a dla terenów aktywności gospodarczej (usługi, przemysł) stosowano stawkę 25%, z kolei dla terenów pełniących funkcje publiczne (tereny infrastruktury technicznej, komunikacji, usług publicznych) lub pozostawianych w dotychczasowym użytkowaniu (tereny rolne, leśne i wodne) stosowano stawkę na poziomie 0%. Stawka 0% uchwalano dla terenów, dla których nie prognozowano wzrostu wartości nieruchomości i dotyczyła kilku kategorii nieruchomości:

1. Tereny które pozostawiane są w dotychczasowym użytkowaniu:
 - tereny rolne, leśne, wodne (symbole: R, Rp, RZ, RZp, ZL, Ws, Wr);
 - tereny ogródków działkowych (symbol ZD)
2. Tereny przeznaczone do realizacji celów publicznych, stanowiące własność gminy lub innego podmiotu publicznego:
 - tereny usług publicznych określonych ogólnie (symbol UP) lub wyszczególnionych konkretnie (np. tereny usług sportu i rekreacji o symbolu USR);
 - tereny infrastruktury technicznej – wodociągi (symbole: IW, W), kanalizacja (symbol K);
 - tereny komunikacji drogowej i innej – drogi publiczne o symbolach KDS, KDZ, KDL, KDD, KDPJ, KPJ, KPR, KK;
 - tereny zieleni publicznej (symbol ZP, ZP/U, Z).
3. Tereny dróg wewnętrznych (symbol KDW).

W jednym przypadku stawka opłaty planistycznej została uchwalona w wysokości 0% dla terenu zabudowy mieszkaniowej³⁸. Burmistrz Gminy Piaseczno wyjaśnił, że: *jego sporządzenie zostało wywołane zgłoszonym do gminy roszczeniem o odszkodowanie w związku z obniżeniem wartości nieruchomości. Aby uniknąć wypłaty odszkodowania postanowiono zmienić plan miejscowy przywracając po części poprzednio obowiązujące przeznaczenie terenu, działając na podstawie porozumienia ze zgłaszającym roszczenie*. Przyczyny te zostały wskazane w uzasadnieniu do uchwały nr 152/VIII/2015 stanowiącej rozpoczęcie procedury zakończonej przyjęciem planu uchwałą nr 56/IV/2019.

Wyjątkiem była również stawka opłaty planistycznej w wysokości 5% dla terenu UP (cele publiczne) zastosowana w uchwale nr 553/XXVII/2020, która zgodnie z wyjaśnienia Burmistrza wynikała z faktu, że teren objęty uchwałą nie stanowił własności gminy, ani innego podmiotu publicznego. Jednocześnie plan z 2020 roku rozszerzał przeznaczenie terenu w stosunku do wcześniej obowiązującego planu, stąd szacowano wzrost wartości nieruchomości.

(akta kontroli: tom 3 str. 1-55, 84-138)

W Urzędzie był prowadzony rejestr aktów notarialnych, obejmujący sprzedaż nieruchomości gruntowych w formie arkusza kalkulacyjnego. Rejestr zawierał datę wpływu oraz Repertorium aktu notarialnego. Pracownik Urzędu analizował, czy akt notarialny dotyczy nieruchomości objętej zmianą planu zagospodarowania

³⁸ Uchwała nr 56/IV/2019.

i wskazywał spośród nich te, które były przedmiotem postępowania o naliczenie „renty planistycznej”. Rejestr przedmiotowych umów sprzedaży nieruchomości, zawiera oprócz ww. danych oznaczenie nieruchomości oraz jej położenie (miejscowość). W każdym postępowaniu Gmina zlecała dokonanie oceny wartości nieruchomości rzeczoznawcy majątkowemu, który sporządzał operat szacunkowy. Decyzje określające opłatę planistyczną wydawane były na podstawie ważnych operatów szacunkowych. Każdorazowo zastosowano właściwą stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy, którą właściwie stosowano do różnicy, tj. wzrostu wartości nieruchomości, który następował na skutek zmiany mpzp. W okresie kontrolowanym na wykonanie wyceny w zakresie wzrostu wartości nieruchomości przeznaczono 8374,20 zł.

W Urzędzie był prowadzony rejestr, wyżej opisanych, decyzji, w formie arkusza kalkulacyjnego, który zawiera następujące dane: liczba porządkowa, nazwa podmiotu, nazwa obrębu, nr działki, powierzchnia, wysokość renty planistycznej, numer sprawy, data wydania decyzji, informacja o ewentualnie toczącym się postępowaniu w SKO, uwagi. Urząd nie posiadał natomiast odrębnej procedury do prowadzenia przedmiotowych spraw, stosując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

W okresie objętym kontrolą prowadzono 20 postępowań, z których na dzień 10 sierpnia 2022 r., 15 zostało zakończonych ostatecznym orzeczeniem renty planistycznej, a pięć postępowań nie zostało jeszcze zakończonych ostatecznymi decyzjami. W 2019 r. wydano ostateczną decyzję ustalającą opłatę planistyczną w wysokości 258,4 tys. zł, w 2020 r. łączna wysokość opłat planistycznych została ostatecznie ustalona sześcioma decyzjami w kwocie 274,6 tys. zł, w 2021 r. pięć ostatecznych decyzji określiło opłatę w wysokości 85,2 tys. zł, a do końca czerwca 2022 r. dwie ostateczne decyzje nałożyły przedmiotową opłatę w wysokości 40,1 tys. zł. Wpłaty do budżetu gminy z tytułu opłat planistycznych wyniosły w : 2019 r. - 4,1 tys. zł, 2020 r. – 35,5 tys. zł, 2021 – 90,6 tys. zł, a w 2022 (I połowa) - 40, 1 tys. zł. Kwota zaległości z tytułu opłat planistycznych wynosi 494,9 tys. zł, z czego kwota jednego dłużnika w wysokości 3 tys. zł została rozłożona na raty do końca 2022 r. Opłaty nałożone pozostałymi dwiema decyzjami (wobec jednego podmiotu) w wysokości 258,4 tys. zł oraz 233,4 tys. zł nie zostały uiszczone, a wierzytelności Gmina zgłosiła syndykowi masy upadłościowej spółki. W czterech przypadkach opłatę wniesiono po terminie i we wszystkich naliczono odsetki. Odsetki zostały zapłacone w dwóch postępowaniach w wysokości 29,66 zł oraz 135,58 zł. W dwóch pozostałych przypadkach nie podjęto działań windykacyjnych z uwagi na niską kwotę odsetek (tj. 0,30 zł w pierwszym i 6,12 zł w drugim przypadku).

Zadania związane z windykacją zaległości z tytułu opłaty planistycznej, nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno.

Na 15 zakończonych postępowań, 12 zakończyła ostatecznie decyzja pierwszej instancji tj. Burmistrza Gminy Piaseczno. W dwóch przypadkach zaskarżone przez strony decyzje zostały utrzymane w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) i Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA), a jedna została uchylona i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia na skutek stwierdzonego błędu w operacie szacunkowym. Ponownie wydana decyzja nie została zaskarżona przez stronę postępowania zobowiązaną do wniesienia opłaty.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków przedawnienia roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej. Wszystkie kontrolowane decyzje zostały wydane w ustawowym terminie, ale postępowania wszczynano w wielu przypadkach (tj. w 14 z 20 postępowań) po upływie miesiąca od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, a w jednym przypadku trwało ponad 7 miesięcy.

W wyjaśnieniach dotyczących terminów wszczynania postępowań Zastępca Burmistrza wskazała m.in. że: *Codziennie wpływa do gminy średnio ok. 20-25 szt. aktów notarialnych. Każdy z nich jest dokładnie analizowany, wybierane są akty notarialne niezabudowanych nieruchomości, pod kątem opłaty planistycznej, ustala się przeznaczenie nieruchomości w planie obecnym i przeznaczenie w planie poprzednim. Jeżeli nieruchomość kwalifikuje się do naliczenia opłaty planistycznej, to kierowany jest wniosek do Wydziału UiA tutejszego urzędu o wypis i wyrys z obydwu planów. Wypis i wyrys wpływa do Wydziału GGG po upływie ok. 1 miesiąca. Gdy z wypisu i wyrysu wynikają różnice pomiędzy zapisami w planach, ustnie przeprowadzana jest analiza z rzeczoznawcą majątkowym zapisów planów pod kątem przesłanek wzrostu wartości nieruchomości. (...) Z uwagi na powyższe, nie w każdym przypadku możliwe jest wszczęcie postępowania w terminie... Z kolei wszczęte już postępowania dotyczące naliczenia opłaty planistycznej należy – zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Burmistrza - potraktować jako sprawy szczególnie skomplikowane, wskazując m.in. na następujące czynności: w pierwszej kolejności po uzyskaniu wypisu i wyrysu z planu należy wszcząć postępowanie. Następnie wyłonionemu w przetargu rzeczoznawcy majątkowemu, zostaje zlecone wykonanie wyceny z terminem ok. 2 miesięcznym. Dwumiesięczny termin wynika z tego, że w oparciu o art. 10 kpa, należy zapewnić stronie czynny udział w postępowaniu. W toku postępowania istnieje obowiązek zawiadomienia stron o oględzinach nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego (...) listem poleconym ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru, na co najmniej 14 dni, przed dniem oględzin nieruchomości. Po sporządzeniu i dostarczeniu do organu przez rzeczoznawcę wyceny w formie operatu szacunkowego, organ wnikliwie analizuje sporządzony operat, następnie zawiadamia, również listem poleconym ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru, stronę o sporządzonym operacie szacunkowym, z którym ma możliwość zapoznania się w terminie 7 lub 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. (...) Po zapoznaniu, strona często składa uwagi do operatu, wówczas konieczne jest zajęcie stanowiska przez autora operatu. Stanowisko rzeczoznawcy zostaje przesłane zainteresowanemu listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru i po 7 dniach jeżeli nie ma dalszych uwag wydana zostaje decyzja.*

(akta kontroli: tom 3 str. 1-52, 85-164, 214-248, 259-260)

Od początku 2019 r. zgłoszono do Gminy Piaseczno 37 roszczeń z tytułu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu tj. odszkodowań lub wykupu nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, który spowodował, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone - na łączną kwotę 31 027,6 tys. zł. Dziewięć roszczeń zostało rozpatrzonych pozytywnie i Gmina wypłaciła odszkodowania w wysokości 2 322,1 tys. zł. 14 postępowań, których roszczenia opiewają na kwotę 15 968,5 tys. zł, nie zostało jeszcze zakończonych, a w przypadku pozostałych 14 wniosków - zostały wycofane lub Gmina stwierdziła brak wystąpienia przesłanek z art. 36 ust. 1 przedmiotowej ustawy uzasadniających wypłatę odszkodowania.

Ponadto w okresie kontrolowanym zgłoszono dwa roszczenia z art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu, które przysługują w sytuacji gdy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość (i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2), wtedy może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości - i oba zostały uwzględnione w kwocie żądanej tj. łącznie w wysokości 372,1 tys. zł.

We wszystkich postępowaniach zakończonych wypłatą odszkodowań z art. 36 ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu, został sporządzony operat szacunkowy.

W okresie objętym kontrolą toczyło się 13 postępowań sądowych na podstawie art. 37 ust. 10 ww. ustawy o planowaniu. Dwie sprawy zostały zakończone wyrokiem i wypłatą odszkodowania w łącznej wysokości 126,7 tys. zł, w dwóch postępowaniach zasądono wykup nieruchomości na łączną kwotę 3 526 tys. zł. W toku jest nadal dziewięć spraw z roszczeniem o odszkodowanie na łączną kwotę 5 144,5 tys. zł

W wyjaśnieniach Zastępcza Burmistrza wskazała m.in., że: *przeważającej większości spraw prowadzonych w trybie art. 36 ww. ustawy nie udaje się zakończyć we wskazanym w tej ustawie terminie 6 miesięcy. W tych przypadkach, w których sprawa nie trafia na drogę sądową, ponieważ Gminie udaje się podpisać notarialną umowę sprzedaży lub ugodę w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania wnioskodawca oświadcza, że zawierana umowa, czy ugoda wyczerpuje wszelkie jego roszczenia z tytułu uchwalenia danego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zarówno obecne jak i mogące powstać w przyszłości). Ponadto w wielu sprawach, w których termin został przekroczony, zawierane były porozumienia wydłużające czas na prowadzenie negocjacji dotyczących wysokości kwoty odszkodowania lub wykupu. Konieczność wypłaty odsetek w niniejszych sprawach pojawia się w momencie, gdy sprawa trafia do sądu. Należne ustawowo odsetki zostały naliczone i wypłacone w przypadkach dwóch spraw, których łączna wartość wyniosła 769,3 tys. zł.*

(akta kontroli: tom 3 str. 139-213, 215-244)

Informacje z zakresu roszczeń zgłoszonych w trybie art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym, zostały przekazane radzie gminy przez Burmistrza Miasta i gminy Piaseczno: 28 października 2019 r., 21 grudnia 2020 r. oraz 11 lipca 2022 r.

(akta kontroli: tom 3 str. 139-164)

Od początku 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. Gmina zrealizowała 59 inwestycji infrastrukturalnych na kwotę 107 555,3 tys. zł, z której 90 855,5 tys. zł pokryła Gmina Piaseczno, 12 948,8 tys. zł pochodziło z innych źródeł (tj. udziału w inwestycji innej gminy, dotacji Wojewody oraz dotacji UE), a 3 750,8 tys. zł zapłacili właściciele nieruchomości.

(akta kontroli: tom 3 str. 249-255)

W okresie objętym kontrolą, Burmistrz Gminy Piaseczno wydał 117 decyzji nakładających opłaty adiacenckie na łączną kwotę 918,9 tys. zł. Wszystkie decyzje zostały wydane na skutek dokonanych podziałów nieruchomości. W wyniku wniesionych odwołań 7 decyzji zostało uchylonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a 110 stało się ostatecznych i nakładały obowiązek zapłaty łącznie kwoty 702,9 tys. zł. Należności ze 105 decyzji w wysokości 657,2 tys. zł zostały uiszczone, a do zapłaty pozostawała kwota 45,7 tys. zł z tytułu 5 decyzji. Wszystkie są wymagalne.

Plan dochodów z tytułu opłat adiacenckich wynosił w 2019 r. 220 tys. zł, 2020 r. – 250 tys. zł, 2021 r. – 200 tys. zł, a w I kwartale 2022 r. 7,5 tys. zł. Realizacja planu w 2019 r. wyniosła 103%, w 2020 r. 74%, a w 2021 r. 120%. W I kwartale 2022 r. wykonanie planu wyniosło 1448% zaplanowanej kwoty.

(akta kontroli: tom 3 str. 256-258)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu, Burmistrz gminy Piaseczno nie poinformował rady gminy w 2021 roku o wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłaty planistycznej i roszczeń odszkodowawczych. Informacja z zakresu roszczeń zgłoszonych w trybie art. 36 ust. 1-3 i 5 przedmiotowej ustawy, zostały przekazane Radzie Gminy Piaseczno jedynie: 28 października 2019 r., 21 grudnia 2020 r. oraz 11 lipca 2022 r. Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że: *informacje dot. dochodów i wydatków związanych z przedmiotowymi decyzjami i żądaniai były omawiane w 2021 roku w procesie planowania budżetu na rok następny, ponadto wnioski z 2021 roku dot. roszczeń z art. 36 oraz postępowania w sprawie tzw. „renty planistycznej”, wszczynane w roku 2021, były odnotowywane, rejestrowane i procedowane przez tutejszy Urząd. W związku z utrudnionym funkcjonowaniem Urzędu spowodowanym stanem pandemii wirusa SARS-CoV-2, informacje dot. zgłoszonych żądań o których mowa w art. 36 ust.1-3 i ust. 5 i wydanych decyzjach o których mowa w ust. 6 i ust.7, obejmujące rok 2021, zostały przedstawione Radzie Gminy w dniu 11.07.2022 wraz z informacjami obejmującymi rok 2022, wskazując, że zachowano ciągłość przyczynowo -skutkową nowych spraw.*

Zdaniem NIK nie było podstaw do wstrzymania przekazania ww. informacji Radzie Gminy, a prowadzone postępowania w Urzędzie i podejmowane uchwały przez Radę Gminy w tym okresie, świadczą o ciągłości realizacji pozostałych obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu przestrzennym.

(akta kontroli: tom 3 str. 139-164, 215-244)

OCENA CZĄSTKOWA

We wszystkich uchwałach Rady Gminy dotyczących uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego zawarto stawki opłat planistycznych i miały one spójną wysokość ze względu na rodzaj funkcji i przeznaczenie danego terenu objętego mpzp.

Stwierdzona nieprawidłowość, w przedmiotowym obszarze, nie wpłynęła na właściwą realizację przez Urząd obowiązków z zakresu prowadzenia postępowań dotyczących opłaty planistycznej oraz odszkodowań wypłacanych przez Urząd z tytułu art. 36 ust. 1-3 ustawy o planowaniu. Postępowania były prowadzone sprawnie i nie stwierdzono w nich nieprawidłowości, roszczenia odszkodowawcze z tytułu art. 36 ust 1 i 3 były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, a kwota odszkodowania każdorazowo ustalana była w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę oraz negocjacje ze stroną postępowania.

IV. Wnioski

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

1. Zapewnienie pełnej realizacji zadań wskazanych w Strategii Rozwoju MiG Piaseczno, w tym monitorowanie efektów ich wdrażania.
2. Opracowanie wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla MiG Piaseczno.

3. Zapewnienie aktualności i zgodności gminnych dokumentów planistycznych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.
4. Przystępowanie do sporządzenia mpzp wyłącznie po wcześniejszym sporządzeniu merytorycznej analizy, która wykaże zasadność jego sporządzenia.

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 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, 23 września 2022 r.

Kontroler
Anna Szydłarska-Konarska
Starszy inspektor kp.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Marek Maj



podpis

25

2025-2026-2027-2028