



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Infrastruktury

KIN.410.006.03.2022

Pan Paweł Kanclerz  
Burmistrz Ożarów Mazowieckiego  
ul. Kolejowa 2  
05-850 Ożarów Mazowiecki

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim (dalej: Urząd), ul. Kolejowa 2, 05-850 Ożarów Mazowiecki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Paweł Kanclerz, Burmistrz Ożarowa Mazowieckiego od 5 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.</li><li>2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie.</li><li>3. Zapewnianie przez gminy ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw.</li><li>4. Korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni.</li></ol>
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 działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/54/2022 z 1 czerwca 2022 r.;</li><li>2. Jacek Zaremba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/58/2022 z 8 czerwca 2022 r.;</li><li>3. Robert Mecha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/53/2022 z 1 czerwca 2022 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str. 1-13, 898)</p>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Kierunki i priorytety rozwoju Ożarów Mazowieckiego (dalej: Gmina), w tym działania służące kreowaniu ładu przestrzennego i aktualizacji polityki przestrzennej, określone zostały w długookresowej strategii<sup>3</sup>. W dokumencie tym wskazywano m.in. na potrzebę analizy obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: Studium) oraz potrzebę uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP), dla całego obszaru Gminy. Realizując ww. zapisy, w okresie od wejścia w życie Strategii uchwalono m.in. 21 MPZP.

Przez cały okres objęty kontrolą, nie zapewniono jednak aktualności obowiązującego na terenie gminy podstawowego aktu planistycznego (Studium), mającego kluczowe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego i założeń polityki przestrzennej.

Dokonywane oceny aktualności dokumentów planistycznych nie przyczyniły się do przyjęcia nowego Studium, pomimo tego że Studium uchwalone przez Radę Miejską w Ożarowie Mazowieckim 15 czerwca 2010 r.<sup>4</sup> wymagało aktualizacji, a przede wszystkim doprowadzenia do zgodności z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup> (dalej: ustawa o planowaniu). Wskazywały na to również uchwały Rady Miejskiej z 2014 r.<sup>6</sup> i z 2017 r.<sup>7</sup> Przeprowadzona w 2020 r. aktualizacja Studium dotyczyła jedynie fragmentu obszaru gminy i służyła wprowadzeniu usługi handlu detalicznego o dopuszczalnej powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>. Sporządzony na potrzeby tej aktualizacji bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę dotyczył tylko terenów objętych dokonaną zmianą, a szacowanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę odnoszono jedynie do obiektów usług handlu detalicznego. Prace nad projektem nowego Studium oraz procedura jego uchwalenia do czasu zakończenia kontroli (tj. do dnia 2 września 2022 r.) nie zostały zakończone.

Gospodarowanie przestrzenią gminy i szczegółowe warunki realizacji inwestycji określone zostały w MPZP, które wg stanu na koniec I kwartału 2022 r. obejmowały 99,2% całkowitej powierzchni gminy. Przy tym nie wykonano czynności dotyczących doprowadzenia do zgodności dwóch MPZP<sup>8</sup> z przepisami prawa, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu.

W związku z tym, że prawie cały teren gminy został objęty MPZP, do Burmistrza w okresie objętym kontrolą, wpłynęły jedynie dwa wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Procedura rozpatrywania tych wniosków przeprowadzona została prawidłowo.

Niemal całkowite pokrycie powierzchni Gminy Ożarów Mazowiecki (dalej: Gmina) MPZP stworzyło korzystne warunki do stosowania instrumentów prawnych, w postaci opłat planistycznych, pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, w wyniku uchwalenia MPZP. W okresie objętym kontrolą wydano 20 decyzji ostatecznych ustalających opłatę planistyczną w łącznej kwocie 631,3 tys. zł (dochody te zrealizowano w 100%). Jednak działając nierzetelnie Urząd wszczywał postępowania w sprawie ustalenia

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

<sup>3</sup> Strategia Rozwoju Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2014-2020.

<sup>4</sup> Uchwała nr 464/10 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 15 czerwca 2010 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

<sup>6</sup> Uchwała nr LII/509/14 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>7</sup> Uchwała nr XL/405/17 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>8</sup> Z czego jeden w 2018 r. i jeden w 2021 r.

opłaty planistycznej dopiero po upływie średnio ok. 100 dni od daty wpływu do Urzędu wypisu aktu notarialnego.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego Gminy określone zostały w *Strategii Rozwoju Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2014-2020*<sup>10</sup> (dalej: Strategia).

W Strategii uwzględniono wymiar przestrzenny rozwoju Gminy, określając cel operacyjny 4.2: Kreowanie ładu przestrzennego, wskazując m.in. potrzebę takich działań jak: *aktualizacja polityki przestrzennej Gminy adekwatnie do zmieniających się uwarunkowań i rozwoju Gminy, przeprowadzenie analizy obowiązującego Studium Zagospodarowania Przestrzennego oraz pokrycie całego terenu Gminy planami zagospodarowania przestrzennego.*

Realizując ww. zapisy, w okresie od wejścia w życie Strategii uchwalono 21 MPZP.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie podjęto prac nad opracowaniem nowej strategii. Zgodnie z art. 10e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup> (dalej: ustawa o samorządzie gminnym), opracowanie i przyjęcie strategii rozwoju gminy jest fakultatywne.

(akta kontroli str. 66, 425)

1. 2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ożarów Mazowiecki zostało uchwalone przez Radę Miejską w Ożarowie Mazowieckim 15 czerwca 2010 r.<sup>12</sup> Studium to zostało następnie zmienione na podstawie:

- zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 października 2017 r.;
- uchwały nr XXX/281/20 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 17 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ożarów Mazowiecki. Przedmiotową zmianę Studium przeprowadzono na podstawie uchwały Nr LV/585/18 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ożarów Mazowiecki. Przyczyną przystąpienia do jej sporządzania była zmiana polityki Gminy, w zakresie ustalenia maksymalnej powierzchni sprzedaży na obszarach przedstawionych na załączniku graficznym do uchwały, będąca odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie w rejonie miasta Ożarowa Mazowieckiego na obiekty handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży wyższej niż dotychczas dopuszczona w Studium. Zmiana

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Uchwała nr LX/583/14 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2014-2020.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559.

<sup>12</sup> Uchwała nr 464/10 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 15 czerwca 2010 r.

Studium<sup>13</sup> polegała na zwiększeniu dopuszczalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlu detalicznego do 2000 m<sup>2</sup> (dotychczasowe ustalenia Studium zezwalały tylko na lokalizowanie średniej wielkości obiektów handlu detalicznego z maksymalną dopuszczoną powierzchnią sprzedaży na poziomie 500 m<sup>2</sup>) oraz na aktualizacji części jego zapisów (m.in. danych demograficznych).

(akta kontroli str. 65-66)

Na opracowanie Studium z 2010 r. wydatkowano 70,8 tys. zł, a na jego aktualizację w 2020 r. 6,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 65-67, 78-84)

Od dnia uchwalenia obowiązującego Studium (tj. 15 czerwca 2010 r.) Burmistrz dwukrotnie dokonywał przeglądu jego aktualności: w 2014 i 2017 r. Wyniki dokonanej analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych<sup>14</sup> zostały przekazane Radzie Miejskiej, która podjęła następnie uchwały w sprawie aktualności Studium<sup>15</sup>. W uchwale z 2014 r. stwierdzono konieczność dostosowania Studium do obowiązujących wymogów prawa, możliwości ekonomicznych gminy na realizację inwestycji celu publicznego, w tym wykupu terenu pod drogi publiczne oraz nowych potrzeb ze strony potencjalnych inwestorów.

Natomiast w uchwale z 2017 r. Rada Miejska stwierdziła, że obowiązujące Studium należy uznać za częściowo aktualne. Z uchwały tej wynikało, że pomimo iż Studium nie spełniało wszystkich wymagań określonych w art. 10 ustawy o planowaniu, mogło być podstawą do sporządzania MPZP. Rada Miejska zarekomendowała przystąpienie do aktualizacji Studium w celu uwzględnienia w nim zmian wynikających z przepisów prawa, uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz wniosków mieszkańców i inwestorów. W uchwale tej stwierdzono także, że korekty obowiązującego dokumentu powinny zostać dokonane nie w formie jednostkowych zmian, tylko poprzez sporządzenie nowego Studium obejmującego cały obszar Gminy.

W Gminie nie uchwalono gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w ustawie o rewitalizacji.

(akta kontroli str. 14-63)

1. 3. W obowiązującym Studium sporządzono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (ale tylko dla terenów objętych zmianą w 2020 r. zmianą Studium), w tym m.in.: oszacowano maksymalne, w skali gminy, zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy<sup>16</sup>.

W Studium dokonano porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę usługową z zakresu handlu detalicznego (195 030 m<sup>2</sup>) z oszacowaną chłonnością obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz z oszacowaną chłonnością obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej

<sup>13</sup> Łączna powierzchnia terenów objętych zmianą wynosiła ok. 145 000 m<sup>2</sup>.

<sup>14</sup> Ww. analiza została sporządzona przez Urząd Gminy w Ożarowie Mazowieckim bez udziału podmiotów zewnętrznych.

<sup>15</sup> Były to uchwały: Uchwała nr LII/509/14 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i Uchwała nr XL/405/17 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>16</sup> Szacunkową chłonność z zakresu obiektów usług handlu detalicznego obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej określono na poziomie 49 435 m<sup>2</sup>, a szacunkową chłonność z zakresu obiektów usług handlu detalicznego przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej na poziomie 74 954 m<sup>2</sup>.

zwartej strukturze funkcjonalno - przestrzennej (łącznie 124 389 m<sup>2</sup>). W związku z tym w Studium zapisano, że wskazane jest wyznaczenie ok. 70 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy usług handlu detalicznego. W tej sytuacji, zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4) lit b ustawy o planowaniu, bilans terenów pod zabudowę uzupełniono o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Lokalizację nowej zabudowy przewidziano poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę, położonymi poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

(akta kontroli str. 65-66)

W Studium nie określono możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, ponieważ w związku z wprowadzoną 17 września 2020 r. zmianą Studium nie została wprowadzona nowa zabudowa (zmieniona została jedynie maksymalna dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla usług handlu detalicznego).

Z wymienionego wyżej powodu w Studium nie określono potrzeb inwestycyjnych gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarach przeznaczonych w planach miejscowych (innych niż obszary położone w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej) oraz w przypadku konieczności zwiększenia bilansu i realizacji nowej zabudowy poza tymi obszarami.

(akta kontroli str. 65-66)

1.4. W obowiązującym Studium z 2010 r. określono, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu, kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów. W dokumencie wskazano, że zmiany struktury przestrzennej Gminy wynikały w znacznym stopniu z uwarunkowań zewnętrznych, związanych z usytuowaniem w obszarze największego wpływu Aglomeracji Warszawskiej. Zmiany te wynikały także z uwarunkowań wewnętrznych, w tym m.in. z:

- dotychczasowego zagospodarowania terenów;
- zobowiązań wynikających z obowiązujących planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy;
- stopnia realizacji ustaleń dotychczas obowiązującego Studium;
- stanu środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego.

Zmiany struktury przestrzennej Gminy przyjęte w Studium wiązały się z wiodącymi kierunkami rozwojowymi, tj.:

- mieszkaniowym – jednorodzinny i wielorodzinny;
- usługowym – z rozwojem centrum obszaru (w mieście) i dwu lokalnych centrów usługowych wspomagających (w Józefowie-Płochocinie i Kręczkach) z koncentracją zabudowy mieszkaniowo – usługowej wzdłuż dróg, a także z kontynuacją roli miasta Ożarowa Mazowieckiego w gminie i powiecie Warszawskim Zachodnim jako ośrodka administracyjnego, politycznego, kulturowego i społecznego;

- produkcyjnym – z rozwojem tej funkcji na nowych terenach w otoczeniu Trasy Poznańskiej, dróg ekspresowych S8 i POW, autostrady A-2 oraz Paszkowianki;
- rolniczym – z zachowaniem tej funkcji w obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwojem upraw warzyw, rolnictwa ekologicznego i przetwórstwa rolno-spożywczego;
- rekreacyjno-turystycznym – w skali lokalnej i ponadlokalnej z utworzeniem Parku Rekreacji i Wypoczynku w Kręczkach i Józefowie oraz organizacją szlaków turystyki rowerowej.

W Studium ustalono: indywidualne wskaźniki urbanistyczne, opisujące cechy i parametry przyszłego zagospodarowania, w tym parametry zabudowy m.in. powierzchnię biologicznie czynną, maksymalną powierzchnię zabudowy, wielkości granicznych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, dopuszczalną lub obowiązującą wysokość zabudowy wyrażoną w metrach. Np.: na terenach oznaczonych symbolem M1 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, określono m.in.:

- minimalne powierzchnie biologicznie czynne na każdej działce budowlanej lub inwestycyjnej (na terenie objętym wnioskiem o pozwolenie na budowę i granicami projektu jego zagospodarowania - w rozumieniu przepisów odrębnych) nie mniejsze niż 25% dla zabudowy wielorodzinnej, nie mniejsze niż 30% dla zabudowy jednorodzinnej lub zgodnie ze stanem istniejącym;
- maksymalne wskaźniki powierzchni zabudowy – 60% dla zabudowy wielorodzinnej i 50% dla zabudowy jednorodzinnej;
- maksymalną wysokość zabudowy wielorodzinnej do 4 kondygnacji (do 15 m) z dopuszczalną zabudową w mieście do 5 kondygnacji (do 18,5 m) lub zgodnie ze stanem istniejącym;
- minimalne powierzchnie nowo utworzonych działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej: zabudowa wolnostojąca 1000 m<sup>2</sup>, zabudowa bliźniacza – 500 m<sup>2</sup>, zabudowa szeregową – 300 m<sup>2</sup>.

W wyniku zmiany Studium dokonanej uchwałą nr XXX/281/20 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 17 września 2020 r., na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług oznaczonych symbolem M2 i na terenach zabudowy usługowo – mieszkaniowej, umożliwiono usługi handlu detalicznego o dopuszczalnej powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup> na wyznaczonych obszarach oznaczonych symbolem M3. M.in. w związku z powyższym, w *uchwale Nr XXXVI/348/21 z dnia 25 lutego 2021 r.* w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ożarowa Mazowieckiego dla obrębu ewidencyjnego numer 0011, dla terenu zabudowy usługowej, obiektów produkcyjnych, składów i magazynów dopuszczono usługi handlu detalicznego do 2000 m<sup>2</sup> powierzchni sprzedaży.

(akta kontroli str. 65-66)

W Studium określono również kierunki rozwoju systemów komunikacji (obejmujące m.in. rozwój układu dróg/ulic lokalnych, komunikację zbiorową, politykę parkingową i ruch rowerowy) i infrastruktury technicznej (gospodarkę wodno-ściekową, systemy energetyczne, zasilanie w gaz, zaopatrzenie w ciepło, usuwanie odpadów stałych, telekomunikację).

(akta kontroli str. 65-66)

W Studium zostały wyznaczone tereny, dla których wskazano obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - łącznie dziewięć obszarów<sup>17</sup>. Według stanu na dzień 2 września 2022 r. wszystkie te tereny były objęte MPZP. Natomiast w Studium nie wskazano obszarów, dla których należy przeprowadzić scalenia lub podziały nieruchomości.

(akta kontroli str. 14-15, 65-66)

Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej z dnia 25 maja 2017 r. przystąpiono do opracowywania nowego Studium. Według stanu na dzień zakończenia kontroli (tj. 2 września 2022 r.) opracowany projekt Studium podlegał wewnętrznym uzgodnieniom, a następnie planowane było przedłożenie go do uzgodnień i opinii ustawowo wskazanym organom.

Prace planistyczne polegające na opracowaniu projektów MPZP i Studium wykonywane były przez pracowników zatrudnionych w Urzędzie.

(akta kontroli str. 684-875)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Naruszenie postanowień art. 33 ustawy o planowaniu poprzez niedostosowanie obowiązującego Studium do zgodności z przepisami prawa.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie dostosował Studium uchwalonego w 2010 r. do zgodności z obowiązującymi przepisami ustawy o planowaniu oraz nie dokonał aktualizacji całości dokumentu Studium.

Rada Miejska dwukrotnie podejmowała uchwały w sprawie aktualności Studium:

- Uchwała nr LII/509/14 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w której stwierdzono konieczność dostosowania Studium do obowiązujących wymogów prawa;
- Uchwała nr XL/405/17 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w której rekomendowano również przystąpienie do aktualizacji Studium w celu uwzględnienia w nim m.in. zmian wynikających z przepisów prawa. W uchwale stwierdzono także, że korekty obowiązującego dokumentu

---

<sup>17</sup> Były to następujące obszary:

- 1) Obszar z dopuszczeniem lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> – teren UC w Broniszach – Macierzyszu,

Osiem obszarów przestrzeni publicznych położonych na terenie całej gminy Ożarów Mazowiecki:

- 2) Zespół sportowo – rekreacyjny z zielenią parkową – SHR Wolica,
- 3) Plac – rynek w Józefowie,
- 4) Park wiejski w SHR Płochocin,
- 5) Park – plac w Ożarowie Mazowieckim (Park Ołtarzewski),
- 6) Plac Ratuszowy w Ożarowie Mazowieckim,
- 7) Osiedlowy plac zabaw na osiedlu Mickiewicza w Ożarowie Mazowieckim,
- 8) Plac przed siedzibą Starostwa Warszawskiego Zachodniego w Ożarowie Mazowieckim,
- 9) Park Wiejski w Macierzyszu.



powinny zostać dokonane poprzez sporządzenie nowego Studium obejmującego cały obszar Gminy.

W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono jedną zmianę Studium w 2020 r., odnoszącą się do fragmentu obszaru gminy, polegającą na zmianie jednego z parametrów, umożliwiającego lokalizację obiektów handlu detalicznego o dopuszczalnej powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>. Jednocześnie od 2017 r. prowadzone były prace nad nowym Studium, a procedura uchwalenia tego dokumentu do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (tj. do dnia 2 września 2022 r.) nie została zakończona.

Wyjaśniając brak dostosowania obowiązującego Studium do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz brak aktualizacji całego dokumentu, Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wskazał m.in., że opracowanie tak obszernego dokumentu jakim jest Studium, do zmiany którego spłynęło wiele wniosków (ponad 300), wymaga przygotowania ustawowo niezbędnych materiałów, analiz, opracowań itp.

Ponadto wskazał, że w międzyczasie przeprowadzono procedury i przedłożono do uchwalenia:

- 14 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 15 przystąpień do uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ożarów Mazowiecki (Uchwała Nr XXX/281/20 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 17 września 2020 r.).

Wskazał dodatkowo, że prace planistyczne polegające na opracowaniu projektów MPZP i Studium wykonywane były przez pracowników zatrudnionych w Urzędzie.

W ocenie NIK, stanowiło to naruszenie przepisów art. 33 ustawy o planowaniu. Gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, lecz także by były zgodne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom. Temu celowi służy nałożony na gminę, w sytuacji zmiany obowiązujących ustaw lub uchwalenia nowych aktów normatywnych, obowiązek ponowienia procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Przez cały okres objęty kontrolą nie zapewniono aktualności i zgodności z przepisami prawa podstawowego aktu planistycznego (Studium), mającego kluczowe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego i założeń polityki przestrzennej w gminie. Studium nie uwzględniało wszystkich elementów określonych przepisami art. 10 ustawy o planowaniu, w tym bilansu terenów pod zabudowę i potrzeb gminy w zakresie nowego budownictwa oraz maksymalnego w skali miasta zapotrzebowania na nową zabudowę. Przeprowadzona w 2020 r. aktualizacja Studium, dotyczyła fragmentu obszaru gminy i służyła wprowadzeniu usługi handlu detalicznego o dopuszczalnej powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>. Sporządzony na potrzeby tej aktualizacji bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, dotyczył wyłącznie terenów objętych dokonaną zmianą Studium, a szacowanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, odnoszono do obiektów usług handlu detalicznego.

Prace nad projektem nowego Studium obejmującego aktualizację całego dokumentu oraz procedura jego uchwalenia do czasu zakończenia kontroli nie zostały zakończone.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w granicach administracyjnych Gminy obowiązywało 81 MPZP, które zostały uchwalone przez Radę Miejską w latach 1996-2021. Plany te pokrywały 7 068 ha, co stanowiło 99,2% całkowitej powierzchni Gminy. MPZP obejmowały obszary określone w Studium, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8-9 ustawy o planowaniu<sup>18</sup>.

W okresie objętym kontrolą uchwalono 10 MPZP, które obejmowały powierzchnię 453,3 ha (co stanowiło 6,4% powierzchni Gminy), z tego w 2020 r. uchwalono sześć MPZP o powierzchni 64,6 ha, a w 2021 r. – cztery MPZP o powierzchni 388,7 ha.<sup>19</sup>

W okresie objętym kontrolą MPZP pokrywały całość powierzchni terenów określonych w Studium, które zostały wskazane pod zabudowę (5 660 ha). Pozostała powierzchnia objęta MPZP to tereny niezabudowane (1 408 ha)<sup>20</sup>. Struktura powierzchni rodzajów zabudowy<sup>21</sup>, ujęta w MPZP, nie zmieniła się w istotny sposób (powierzchnia zabudowy mieszkaniowej i usługowej zwiększyła się odpowiednio o 35 ha<sup>22</sup> i 33 ha<sup>23</sup>, a zmniejszeniu uległa powierzchnia zabudowy innej tj. terenów rolnych, na których dopuszczona jest realizacja zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa oraz terenów infrastruktury technicznej). Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. powierzchnia zabudowy mieszkaniowej wyniosła 1 404 ha (24,8%), usługowej – 1 167 ha (20,6%), produkcyjnej – 56 ha (1%) oraz innej 3 033 ha (53,6%).

Spośród 10 MPZP uchwalonych w okresie objętym kontrolą 8 planów obejmowało powierzchnię od 0,3 do 5,8 ha, natomiast dwa MPZP obejmowały swoim zasięgiem znacznie większe powierzchnie – 53,2 i 383,2 ha. Przyczyną sporządzania projektów planów obejmujących niewielkie powierzchnie terenu była potrzeba zmiany przeznaczenia terenu, np. terenu boiska sportowego na inne usługi publiczne (MPZP z 24 października 2019 r. objął powierzchnię 1,5 ha), ujednoczenie ustaleń dla obszaru objętego planem (MPZP z 25 lutego 2021 r. dla powierzchni 1,5 ha) lub rezygnacja z wyznaczenia rezerwy terenu pod drogi do istniejących działek ze względu na inny sposób ich skomunikowania.

(akta kontroli str. 170-217, 408-410)

2.2. Szczegółowa analiza sześciu MPZP, co stanowiło 60% MPZP uchwalonych przez Radę Miejską w okresie objętym kontrolą wykazała, że były one zgodne z ustaleniami Studium<sup>24</sup> oraz uwzględniały obowiązkowe elementy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu, w tym m.in.:

- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu gmina określa w nim obszary, dla których zamierza sporządzić MPZP. Ponadto gmina określa obszary, na których istnieje obowiązek uchwalania MPZP na podstawie przepisów odrębnych zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu, w tym obszary wymagające przeprowadzenia szańca i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej.

<sup>19</sup> Uchwalone MPZP dotyczyły terenów objętych już planami i nie wpływały na zwiększenie obszarów Gminy objętych MPZP.

<sup>20</sup> Na przykład: tereny rolne bez prawa zabudowy, tereny zielone, zbiorniki wodne, pas drogowy.

<sup>21</sup> Według rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanego w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. nr 164 poz. 1589).

<sup>22</sup> Tj. o 2,5%.

<sup>23</sup> Tj. o 2,9%.

<sup>24</sup> Tj. spełniały wymagania określone w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu.

budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej i maksymalna wysokość zabudowy.

Ponadto:

- nie wystąpiły przypadki, w których, w związku z uchwaleniem MPZP, korzystanie z nieruchomości lub ich części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe;
- w przypadku dwóch z sześciu poddanych analizie MPZP ograniczono wydzielanie dróg publicznych, ponieważ dotyczyły one małego obszaru wiejskiego z już wydzielonymi drogami;
- w przypadku określania w MPZP terenów dla nowej zabudowy analizowano transportochłonność nowej struktury przestrzennej<sup>25</sup>;
- w przypadku określania w MPZP terenów dla nowej zabudowy wzięto pod uwagę możliwość maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu oraz zapewniono rozwiązania przestrzenne, ułatwiające przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, jak np.: ścieżki rowerowe.

(akta kontroli str. 401-402, 672-674)

2.3. Koszt sporządzenia 10 MPZP, uchwalonych w okresie objętym kontrolą, wyniósł 85,7 tys. zł. Realizacja procedur planistycznych w tym zakresie, stosownie do postanowień art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, została sfinansowana w całości ze budżetu Gminy. Nie wystąpiły przypadki finansowania lub współfinansowania opracowania MPZP ze źródeł zewnętrznych, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 171, 408)

2.4. Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, 25 listopada 2021 r. stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w sprawie MPZP<sup>26</sup>, w zakresie części ustaleń wskazanych w rozstrzygnięciu. Rada Miejska nie skorzystała z przysługującego jej prawa<sup>27</sup> do złożenia skargi do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na treść przywołanego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, co spowodowało jego prawomocność<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 171, 218-251)

W dniach 17 czerwca i 25 lipca 2019 r. do Urzędu Miejskiego wpłynęły dwie skargi, na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie MPZP<sup>29</sup>, kierowane za pośrednictwem Rady Miejskiej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>30</sup> (dalej: WSA). Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowania przed

<sup>25</sup> W wyniku tych analiz w MPZP sformułowano m.in. wymagania dotyczące liczby miejsc do parkowania. Np. w uchwale nr XXX/280/20 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 17 września 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ożarowa Mazowieckiego dla działek ewidencyjnych nr 147/1, 147/2, 147/3 i 21/10, obręb ewidencyjny 0003 – obszar I, ustalono odpowiednią minimalną liczbę miejsc do parkowania, np. dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 1,5 miejsca do parkowania na jedno mieszkanie (liczone z miejscami w garażach), dla obiektów administracji – 25 miejsc do parkowania na 1000m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej itd.

<sup>26</sup> Uchwała nr XLIV/401/21 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 21 października 2021 r. w sprawie MPZP Gminy dla obszaru Duchnice – Ołtarzew – część I i IV.

<sup>27</sup> Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>28</sup> Okoliczności i zakres nieważnienia przez wojewodę MPZP w części zaprezentowane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, odpowiadającej obszarowi nr 2 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>29</sup> Uchwała LXII/638/18 Rady Miejskiej z dnia 4 października 2018 r. w sprawie MPZP Gminy dla obszaru Macierzysz – Jawczyce – Mory – część I.

<sup>30</sup> Zostały one złożone na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

sądami administracyjnymi<sup>31</sup>, ww. skargi wraz z wymaganą dokumentacją zostały przekazane do WSA przez Radę Miejską.

Postanowieniem z 18 listopada 2019 r. WSA odrzucił skargę z 17 czerwca 2019 r. z przyczyn formalnych. Sąd ocenił, że została ona wniesiona przez osobę nieuprawnioną, tj. niebędącą właścicielem nieruchomości objętej zaskarżonym MPZP. W dniu 27 lutego 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną w tej sprawie.

Wyrokiem z 29 października 2020 r. WSA stwierdził natomiast nieważność zaskarżonej, 25 lipca 2019 r., uchwały w części ustaleń. Rada Miejska nie skorzystała z przysługującego jej prawa<sup>32</sup> do wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego na treść przywołanego wyroku WSA, co spowodowało jego prawomocność<sup>33</sup>.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki składania przez właścicieli lub użytkowników wieczystych wniosków dotyczących braku możliwości lub ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości nieobjętych MPZP.

(akta kontroli str. 171-172, 252-400)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Naruszenie art. 28 ust. 2 poprzez nieponowienie czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu dwóch MPZP z obowiązującymi przepisami.

Pomimo uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 25 listopada 2021 r., stwierdzającego nieważność uchwały Rady Miejskiej w sprawie MPZP dla obszaru Duchnice – Ołtarzew – część I i IV<sup>34</sup> w części ustaleń, Burmistrz nie ponowił czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu MPZP z przepisami prawa, do czego był zobligowany na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu.

Naruszenia przy sporządzeniu tego MPZP polegały na sprzeczności części tekstowej z częścią graficzną, nieuwzględnieniu części ustaleń obowiązującego Studium, a także niedochowaniu obowiązku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu<sup>35</sup>.

W przypadku prawomocnego wyroku WSA z 29 października 2020 r. Burmistrz nie podjął działań w celu dostosowania unieważnionej w części uchwały Rady Miejskiej<sup>36</sup> do obowiązujących wymagań prawnych. W MPZP nie wskazano, które z terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach gospodarowania należały do poszczególnych rodzajów terenów zróżnicowanych ze względu na dopuszczalne poziomy hałas<sup>37</sup>.

(akta kontroli str. 218-251, 363-376)

<sup>31</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.

<sup>32</sup> Na podstawie art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi.

<sup>33</sup> Okoliczności i zakres unieważnienia przez WSA MPZP w części zaprezentowane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, odpowiadającej obszarowi nr 2 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>34</sup> Uchwała nr XLIV/401/21 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 21 października 2021 r. w sprawie MPZP Gminy dla obszaru Duchnice – Ołtarzew – część I i IV.

<sup>35</sup> W związku z powyższym Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność uchwały w zakresie ustaleń: § 43 ust. 4 pkt 3 w odniesieniu do sformułowań: 3KDW, 6KDW; § 43 ust. 6 pkt 2 w odniesieniu do sformułowań: 3KDW, 6KDW; § 46 ust. 3 pkt 3 lit. T w odniesieniu do sformułowania: od 1,5 m; części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZP/MN/U oraz ZP/MN.

<sup>36</sup> Uchwała LXII/638/18 Rady Miejskiej z dnia 4 października 2018 r. w sprawie MPZP Gminy dla obszaru Macierzysz – Jawczyce – Mory – część I.

<sup>37</sup> W związku z powyższym WSA stwierdził nieważność § 18 ust. 3 uchwały wraz z odpowiadającą mu częścią graficzną planu dotyczącą terenu oznaczonego symbolem 23 U/MN w odniesieniu do działki, której właścicielem był skarżący.

Burmistrz wyjaśnił, że nie skorzystano z uprawnień wynikających z art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu, ponieważ nie mają one charakteru obligatoryjnego. Wskazał zarazem, że ponieważ procedura planistyczna uchwalania MPZP Gminy dla obszaru Duchnice – Ołtarzew była dzielona i pozostałe części obszaru będą podlegały dalszej procedurze planistycznej dążącej do uchwalenia MPZP, Urząd postara się uwzględnić również obszary wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody. Burmistrz nie wyjaśnił natomiast przyczyn braku podjęcia działań, wynikających z art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu, w związku z prawomocnym wyrokiem WSA z 29 października 2020 r., stwierdzającym nieważność MPZP w części ustaleń.  
(akta kontroli str. 422-425)

NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza w zakresie braku obligatoryjności podejmowania działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych przez Wojewodę lub Sąd naruszeń zasad lub trybu sporządzania studium lub planu miejscowego. Art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu stanowi, że jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego stało się ostateczne, wójt (burmistrz albo prezydent miasta) jest zobowiązany do ponowienia czynności, niezbędnych do doprowadzenia studium lub projektu planu miejscowego do stanu zgodności z przepisami prawa. Postanowienia art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu, mają odpowiednie zastosowanie także w sytuacji stwierdzenia przez sąd nieważności planu miejscowego, co potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>38</sup>.

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

NIK pozytywnie ocenia objęcie MPZP niemal całej powierzchni Gminy. Plany obejmowały wszystkie określone w Studium obszary, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8-9 ustawy o planowaniu. W okresie objętym kontrolą uchwalono 10 MPZP, które dotyczyły terenów objętych wcześniej MPZP.

Analiza sześciu MPZP spośród 10 uchwalonych w okresie objętym kontrolą wykazała, że były one zgodne z ustaleniami Studium oraz uwzględniały obowiązkowe elementy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu. Finansowanie dokumentacji planistycznej odbywało się zgodnie z przepisami ww. ustawy. Dwa MPZP zostały sporządzone nierzetelnie (z czego jeden z 2018 r. i jeden z 2021 r.). W związku z tym, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu stwierdzono, odpowiednio w ramach prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego i wyroku WSA, nieważność wspomnianych MPZP w części ustaleń. Pomimo tego Burmistrz nie ponowił czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektów MPZP z przepisami prawnymi, do czego był zobligowany na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu.

**OBSZAR**

### **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**

3.1. W okresie objętym kontrolą do Burmistrza wpłynęły dwa wnioski o ustalenie warunków zabudowy. W jednym przypadku ustalono warunki zabudowy, które dotyczyły budowy budynku mieszkalnego. Wniosek spełniał wszystkie wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu<sup>39</sup>. Drugi wniosek dotyczył budowy budynku usługowo – magazynowego. W tym wypadku Burmistrz odmówił ustalenia

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 3 lipca 2018 r. Sygn. akt II OSK 1932/16.

<sup>39</sup> Działka, której dotyczył wniosek znajdowała się na obszarze przeznaczonym w Studium pod zabudowę mieszkaniową.

warunków zabudowy z powodu niespełnienia wszystkich łącznych warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Burmistrz przeprowadził analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarze analizowanym w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 – 5 ustawy o planowaniu. Projekt decyzji o warunkach zabudowy został sporządzony przez etatowego pracownika Urzędu, który posiadał uprawnienia określone w art. 60 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 877-897, 900-909)

3.2. Na terenie Gminy nie planowano (w okresie objętym kontrolą) inwestycji mieszkaniowych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>40</sup> (dalej: specustawa mieszkaniowa).

Na podstawie art. 19 ust. 1-4 specustawy mieszkaniowej Rada Miejska podjęła w dniu 28 czerwca 2022 r. uchwałę w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie gminy Ożarów Mazowiecki<sup>41</sup>. Ujęte w lokalnych standardach urbanistycznych wskaźniki w zakresie odległości do infrastruktury komunikacyjnej oraz oświaty lub liczby kondygnacji nie różnią się o więcej niż 50% od standardów określonych w art. 17 specustawy mieszkaniowej. (tj. spełniały wymagania określone w ww. przepisie). W ww. standardach określono liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej:

- a) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 2 miejsca parkingowe na lokal mieszkalny;
- b) dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 2,5 miejsca parkingowego na lokal mieszkalny, nie mniej jednak niż 2,5 miejsca parkingowego na każde 60 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu;
- c) dla części budynków przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – 3 miejsca parkingowe na każde 100 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej tej funkcji;
- d) wymaganą liczbę miejsc parkingowych dla inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej należy powiększyć o min. 10% z przeznaczeniem na miejsca ogólnodostępne<sup>42</sup>.

Działanie to było zgodne z art. 19 ust 3 specustawy mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 428-432)

3.3. Na terenie Gminy realizowane były inwestycje drogowe na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji

---

<sup>40</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1538.

<sup>41</sup> Uchwała Nr LV/503/22.

<sup>42</sup> Ponadto w ww. uchwale określono: że : „1) inwestycję mieszkaniową lokalizuje się w odległości nie większej niż 500 m od przystanku komunikacyjnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 i 2400);

2) inwestycję mieszkaniową lokalizuje się w odległości nie większej niż 1500 m od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 10% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej;

3) inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m<sup>2</sup>. Zapewnienie dostępu następuje poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 1500 m;

4) budynki objęte inwestycją mieszkaniową nie mogą być wyższe niż 2 kondygnacje nadziemne;

5) jeżeli w odległości nie większej niż 250 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej liczbę kondygnacji, o której mowa w pkt 4, wówczas maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie.

inwestycji w zakresie dróg publicznych.<sup>43</sup> Burmistrz uzyskał w okresie objętym kontrolą 11 decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych (tzw. decyzje ZRID)<sup>44</sup>. Na mocy wydanych decyzji ZRID, Gmina pozyskała 55 działek pod realizację inwestycji<sup>45</sup>.

Inwestycje na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym<sup>46</sup> były projektowane poza zakresem obowiązków i zadań gminy.

(akta kontroli str. 428-432, 876)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA  
CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Opracowanie i uchwalenie MPZP dla prawie całego obszaru gminy pozwoliło na zminimalizowanie konieczności wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustanowione na terenie Gminy lokalne standardy urbanistyczne zostały opracowane zgodnie ze specustawą mieszkaniową, a określone w nich parametry, w ocenie NIK, pozwalają na racjonalne zarządzanie przestrzenią Gminy.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

4.1. Organ wykonawczy Gminy każdorazowo po podjęciu uchwały przez Radę Miejską o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wywiązał się z obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalania tego planu (analiza w tym zakresie objęła wszystkie 10 MPZP uchwalonych w okresie objętym kontrolą). Prognozy te były sporządzane przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 428-432, 482)

4.2. W przygotowanych projektach uchwał w sprawie MPZP w okresie objętym kontrolą zaproponowane stawki opłat planistycznych odpowiadały wymogom ustawy o planowaniu.

W sześciu na dziesięć uchwał, przyjęto<sup>47</sup> stawki opłaty planistycznej na poziomie 0,1%, ale tylko dla obszarów, dla których nie dokonywała się zmiana przeznaczenia i warunków zabudowy w nowo uchwalanym MPZP bądź też stanowiły one tereny publiczne/tereny usług oświaty/ tereny usług kultu religijnego, oświaty i zdrowia. W pozostałych przypadkach stawki te wynosiły 10,15 lub 20% w zależności od rodzaju terenu (m.in. tereny o symbolach MW<sup>48</sup>, MN<sup>49</sup>, MW/U<sup>50</sup>, MN/U<sup>51</sup>, U/MN<sup>52</sup>, UT/MN<sup>53</sup>).

<sup>43</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 176.

<sup>44</sup> Dotyczyły one rozbudowy ul. Kamińskiego, ul. Kapuckiej, ul. Batalionów Chłopskich, ul. Sienkiewicza, ul. Mazowieckiej/Piłsudskiego, ul. Partyzantów, ul. Wierzbowej, ul. Imbirowej, ścieżki rowerowej na DK92 oraz budowy drogi 2KDZ – obręb Bronisze, odcinek ul. Duchnicka - ul. Brzegowa.

<sup>45</sup> W wyniku zakończonych postępowań administracyjnych z tytułu wykupu tych działek ich właścicielom wypłacono środki w wysokości 240,1 tys. zł.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1354 ze zm.

<sup>47</sup> Dla części terenów objętych czterema MPZP, a w dwóch przypadkach dla całości.

<sup>48</sup> Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna.

<sup>49</sup> Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

<sup>50</sup> Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna z dopuszczeniem usług.

<sup>51</sup> Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług.

<sup>52</sup> Tereny usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej.

<sup>53</sup> Usługi turystyki i rekreacji z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

(akta kontroli str. 489-498, 672-672, 910-989)

4.3. Każdorazowo po wpłynięciu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości i stwierdzeniu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem MPZP, Burmistrz wydawał decyzję ustalającą opłatę planistyczną.

(akta kontroli str. 508-510, 513-518)

4.4. Analiza ww. 20 decyzji ostatecznych ustalających opłatę planistyczną wydanych w latach 2019-2022 r. (I kwartał) wykazała, że:

- każdorazowo organ wykonawczy gminy podejmował działania celem dokonania wyceny wzrostu wartości nieruchomości;
- nie wystąpiła dowolność postępowania polegającego na zaniechaniu zlecenia wykonania wyceny rzeczoznawcy majątkowemu;
- jedyną podstawą ustalenia wysokości opłaty planistycznej w poddanych analizie decyzjach były operaty szacunkowe sporządzone na zlecenie organu orzekającego w sprawie, tj. Burmistrza;
- Burmistrz każdorazowo dokonywał oceny operatu szacunkowego pod kątem formalnym, tj. zbadał m.in.: czy został on sporządzony przez osobę uprawnioną, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, nie zawiera niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową.

W uzasadnieniach faktycznych zbadanych 20 decyzji odniesiono się do dowodów zgromadzonych w trakcie postępowania i faktów, które uznano za udowodnione (w myśl art. 107 § 3 kpa).

(akta kontroli str. 508-510, 675-680, 910-989)

4.5. W wydanych w okresie objętym kontrolą ostatecznych decyzjach ustalających opłatę planistyczną ustalono opłaty w łącznej kwocie 631,3 tys. zł. Z tego w 2019 r. wydano 10 decyzji na kwotę 203,5 tys. zł, w 2020 r. – 3 decyzje na kwotę 202,9 tys. zł, w 2021 r. – 7 decyzji na kwotę 224,9 tys. zł, natomiast w I kwartale 2022 r. nie wydano decyzji, które stały się ostateczne do 31 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 86)

4.6. Wysokość opłaty planistycznej ustalana w decyzjach była zgodna ze stawkami określonymi w MPZP obejmujących obszary na których znajdowały się nieruchomości objęte przedmiotem sprzedaży.

Ogółem, w okresie objętym kontrolą wydano 29 decyzji ostatecznych ustalających opłaty planistyczne (z tego 9 decyzji w związku z zamiarem zbycia nieruchomości zgodnie z art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu), spośród których:

- od 28 wydanych decyzji, strony złożyły dowołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego z czego SKO rozpatrzyło 24 sprawy (22 decyzje zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia, a dwie decyzje zostały utrzymane w mocy);
- złożono do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jedną skargę na decyzję SKO.

(akta kontroli str. 519-521)

4.7. Badanie próby 39 aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości, zakwalifikowanych przez gminę do naliczenia opłaty planistycznej wykazało, że nie wystąpiły przypadki przedawnienia tej opłaty.

(akta kontroli str. 675-680)



4.8. Kwota wpłat z tytułu 20 wydanych decyzji (ostatecznych) ustalających opłatę planistyczną z lat 2019 – 2022 (do 31 marca 2022 r.), wyniosła 631,3 tys. zł, tj. 100% kwoty ustalonej w ww. decyzjach. Natomiast ogółem, w okresie objętym kontrolą, dochody Gminy z tytułu opłaty planistycznej wyniosły 725 tys. zł.

(akta kontroli str. 74, 86-87)

4.9. W strukturze organizacyjnej Urzędu przypisano odpowiednim komórkom i pracownikom zadania i obowiązki związane z realizacją dochodów z tytułu opłaty planistycznej. W Urzędzie opracowano procedury windykacji należności (w tym z tytułu opłaty planistycznej)<sup>54</sup>.

Zadania związane z windykacją zaległości z tytułu opłat planistycznych nie były (w okresie objętym kontrolą) przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu.

Burmistrz nie wydawał w okresie objętym kontrolą decyzji w sprawie ulg w spłacie opłaty planistycznej ze względu na brak wniosków w tym zakresie.

Wg stanu na 31 marca 2022 r. było dwóch dłużników zalegających z zapłatą naliczonych opłat planistycznych na łączną kwotę 0,7 tys. zł (opłaty wynikały z decyzji wydanych przed 2019 r.) Wobec tych dłużników prowadzono przewidziane prawem działania windykacyjne.

(akta kontroli str. 74, 89-165)

4.10. W okresie objętym kontrolą złożono cztery wnioski dotyczące roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. Wszystkie te wnioski zostały rozpatrzone przez Burmistrza negatywnie. Urząd nie posiadał informacji o dochodzeniu roszczeń z tego tytułu na podstawie art. 37 ust. 10 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 89-90, 681)

4.11. W okresie objętym kontrolą Burmistrz terminowo i rzetelnie przekazywał Radzie Miejskiej informacje o wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłaty planistycznej i o roszczeniach odszkodowawczych tj. informacje, o których mowa w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 403-407)

4.12. W okresie objętym kontrolą realizowano 21 inwestycji w zakresie budowy infrastruktury technicznej<sup>55</sup>, z tego do końca I kwartału 2022 r. zakończono realizację 14 zadań. Nakłady poniesione na te przedsięwzięcia wyniosły 18 311 tys. zł i pochodziły one wyłącznie ze środków własnych Gminy (budżetu Gminy). W kontrolowanym okresie przeprowadzono 279 podziałów nieruchomości<sup>56</sup>, nie dokonywano natomiast ich scaleń i podziałów<sup>57</sup>.

(akta kontroli str. 411-418, 522-682, 995)

4.13. Źródłem dochodów Gminy pochodzących z opłat adiacenckich były wyłącznie wpływy z tytułu przeprowadzonych podziałów nieruchomości. W okresie objętym kontrolą, z tytułu naliczonych przez Burmistrza opłat adiacenckich właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości, w wyniku przeprowadzonych 188 podziałów nieruchomości<sup>58</sup>, uzyskano dochody w wysokości 1048,1 tys. zł. Dochody z tego tytułu, osiągnięte w latach 2019 – 2022 (I kwartał), były o 327,2 tys. zł (o 46,1%) wyższe od wartości planowanych. Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. stan

<sup>54</sup>Zarządzenie nr B.0050.42.2018 Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego w sprawie wprowadzenia procedury windykacji należności, podejmowanych w stosunku do należności pieniężnych stanowiących dochód Gminy Ożarów Mazowiecki, ze zm.

<sup>55</sup>Budowa: sieci kanalizacji sanitarnej, wodociągowej i tłocznej, dróg publicznych, mostów i przepustów.

<sup>56</sup>O których mowa w dziale III rozdział 1 ustawy o z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.) – dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

<sup>57</sup>O których mowa w dziale III rozdział 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>58</sup>Na zasadach i w trybie określonym w art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

należności z tytułu opłat adiacenckich, wynikający z decyzji wydanych w kontrolowanych okresie, wyniósł 1,3 tys. zł., co stanowiło 0,01% prawomocnie naliczonych opłat adiacenckich<sup>59</sup>. Całość tej kwoty stanowiły należności wymagalne (zaległości), które obciążały jednego dłużnika.

(akta kontroli str. 419-421)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Opieszale wszczynanie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Analiza 12 decyzji ostatecznych ustalających opłatę planistyczną, spośród 20 wydanych w okresie objętym kontrolą wykazała, że czas pomiędzy datą wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości, a datą wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wyniósł średnio ok. 100 dni<sup>60</sup>. Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wyjaśnił, że był to czas na analizę przeznaczenia nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 508-510, 513-518)

Wszczęcie postępowania powinno następować bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, na co wskazują przepisy art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu. Zwlekanie z ustalaniem opłat planistycznych, stanowiących przyszłe dochody Gminy, było działaniem nierzetelnym.

OCENA  
CZĄSTKOWA

Gmina w sposób prawidłowy korzystała z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości. Każdorazowo po otrzymaniu przez Urząd wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości i stwierdzeniu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem MPZP, Burmistrz wydawał decyzję ustalającą opłatę planistyczną. Opłaty te były skutecznie egzekwowane. Jednak, wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, następowało dopiero po upływie średnio ok. 100 dni, od daty wpływu wypisu aktu notarialnego, co świadczy o opieszłości i nierzetelnym działaniu w tym zakresie.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie aktualności dokumentów planistycznych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.
2. Doprowadzenie do zgodności z obowiązującymi wymaganiami dwóch MPZP, unieważnionych w części w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego i wyroku WSA.

<sup>59</sup> Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. dwie zaskarżone decyzje w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej na łączną kwotę 36,2 tys. zł zostały uchylone lub były w toku procedowania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

<sup>60</sup> Obliczono dla poddanych analizie w tym zakresie 12 spraw. Np. w przypadku aktu notarialnego Rep. A. 1882/2017 z dnia 9 września 2017 r., który wpłynął do Urzędu 19 września 2017 r. wszczęto postępowanie 6 listopada 2018 r., tj. po 413 dniach, a w przypadku aktu notarialnego Rep. A. 2585/2018 z dnia 5 grudnia 2018 r., który wpłynął do Urzędu 13 grudnia 2018 r. wszczęto postępowanie 7 maja 2019 r., tj. po 145 dniach.

3. Bezzwłoczne, po wpłynięciu aktów notarialnych, wszczynanie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

## 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 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.

Kontrolerzy:

Kornel Drabarek

Doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Infrastruktury

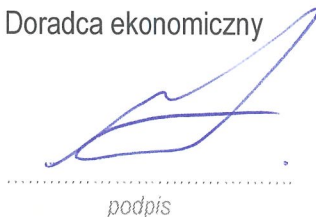
p.o. Dyrektor

Marek Maj

  
.....  
podpis

Jacek Zaremba

Doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis