



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.015.02.2022

Pan

Grzegorz Mackiewicz

Prezydent

Urząd Miejski w Pabianicach,

ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.162.2022
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 30 listopada 2022 r.

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

Wysek

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź

T + 48 42 239 32 00, F + 48 42 239 32 90

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pabianicach ¹ , ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Mackiewicz, Prezydent, od 9 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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	2019 r. - 2022 r. (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności jednostek samorządowych.
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 Delegatura w Łodzi
Kontroler	Magdalena Łysek, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/92/2022 z 30 maja 2022 r.

(akta kontroli str.1-9)

¹ Dalej jako Urząd lub Miasto.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Obowiązujący system planowania przestrzennego w Urzędzie Miejskim w Pabianicach, pomimo wysokiego pokrycia powierzchni Miasta (99,95%) miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, pełniącymi funkcję prawnego narzędzia wdrażania polityki przestrzennej gminy, nie w pełni służył zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Wprawdzie w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Pabianic z 2012 r. określone zostały warunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, jednak nieracjonalnie długo nie podjęto czynności celem dostosowania Studium do późniejszych zmian legislacyjnych. Wbrew art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴, nie opracowywano także wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych.

Sposób finansowania przez Urząd dokumentacji planistycznej był zgodny z ustawą o planowaniu, a Prezydent każdorazowo po podjęciu uchwały przez Radę Miejską w Pabianicach o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wywiązał się z ustawowego obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalania planu. Niemniej część projektów uchwał w sprawie uchwalenia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego została przygotowana niezgodnie z wymogami ustawy o planowaniu w zakresie stawek opłat planistycznych i niezgodnie z ustaleniami Studium w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu.

Urząd korzystał z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni, uzyskując z tego tytułu, w okresie 2019-22 (I kwartał), łączny dochód budżetu w wysokości 740,57 tys. zł. Wzrost wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego każdorazowo został ustalony w decyzji ustalającej opłatę planistyczną, w oparciu o zweryfikowany przez Urząd operat szacunkowy, sporządzony przez osobę do tego uprawnioną tj. rzeczoznawcę majątkowego, jednakże 15 spośród 38 decyzji wydano po terminie określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, co było niezgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu. Także jedyne upomnienie dotyczące należności z tytułu opłaty planistycznej wysłano po terminie wskazanym w §3 Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶.

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

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), dalej: ustawa o planowaniu.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

⁶ Dz. U. poz. 2083.

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

1.1. W Urzędzie opracowano i wdrożono Strategię Rozwoju Miasta Pabianice na lata 2016-2022⁸ (dalej SRMP 2016-2022 lub Strategia) na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ oraz art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰. W Strategii określono kierunki rozwoju społecznego i gospodarczego¹¹. Do opracowania SRMP 2016-2022 wykorzystano przeprowadzoną diagnozę społeczno – gospodarczą oraz ocenę potencjału rozwojowego, badanie ankietowe mieszkańców i analizę mocnych i słabych stron, a także szans i zagrożeń rozwoju (SWOT).

(akta kontroli str.10-11,35,38)

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Pabianic (Studium) przyjęte uchwałą nr XXVII/316/12 Rady Miejskiej w Pabianicach (RMP) z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany Studium uchwalonego uchwałą nr XVIII/184/99 RMP z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Studium¹². Przyczyną uchwalenia zmian Studium było określenie aktualnej polityki przestrzennej władz lokalnych miasta Pabianice: zainteresowanie nowymi terenami budowlanymi, nowe opracowania o charakterze problemowym i specjalistycznym pogłębiające rozpoznanie miasta, określające perspektywy jego rozwoju, nowe opracowania dotyczące problematyki stanu środowiska i zasad jego ochrony, szczegółowe opracowania dotyczące regulacji gospodarki przestrzennej w mieście. Koszty poniesione z budżetu miasta na zmianę Studium wyniosły 196,08 tys. zł (z VAT 22%).

(akta kontroli str.12-21,35-37,39,264-266)

Analiza aktualności Studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Pabianic (MPZP lub plan miejscowy), została dokonana przez pracowników Wydziału Urbanistyki Urzędu Miejskiego w Pabianicach.

W wynikach analizy aktualności Studium i MPZP, wskazano konieczność:

- uwzględnienia w zmianach Studium zmian legislacyjnych jakie nastąpiły po roku 2008 r.,

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.

⁸ Przyjęta uchwałą nr XXX/405/16 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 8 listopada 2016 r.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.).

¹¹ W zakresie specjalizacji dominującej – funkcji miasta przyjaznego mieszkańcom, pola operacyjnego 1.6 Efektywne zarządzanie w samorządzie, wskazano jako proponowany kierunek działania sukcesywne opracowywanie dokumentów zagospodarowania przestrzennego i dokumentów programowych. Strategia rozwoju gminy była spójna ze Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego do 2020 r. na poziomie celu strategicznego 3: Zrównoważony rozwój przestrzenny regionu z silnie powiązanym systemem osadniczym z nowoczesną infrastrukturą i racjonalnie wykorzystywanymi zasobami środowiska naturalnego m.in. poprzez wzmacnianie systemu powiązań funkcjonalnych oraz wspieranie procesów rewitalizacji i poprawy ładu przestrzennego oraz Strategią Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+ na poziomie celu strategicznego 2: Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach poprzez prowadzenie działań rewitalizacyjnych w wymiarze przestrzennym, przyrodniczym, społecznym, gospodarczym i kulturowym oraz udział w procesach budowania i ochrony tożsamości LOM oraz kreowania wizerunku w oparciu o spójne dziedzictwo kulturowe.

¹² W brzmieniu ustalonym uchwałą nr XXIII/248/2000 Rady Miasta Pabianic z dnia 29 marca 2000 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/184/99 Rady Miasta Pabianic z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie przyjęcia Studium oraz uchwałą nr XLIX/436/05 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 10 sierpnia 2005 r. w sprawie zatwierdzenia zmiany Studium.

- uzupełnienia zapisów zmiany Studium w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej,
- a także uwzględnienia potrzeb dotyczących rozwoju sieci szerokopasmowej¹³.

Ocena aktualności Studium i MPZP została pozytywnie zaopiniowana przez Miejską Komisję Urbanistyczno – Architektoniczną w Pabianicach i przekazana RMP, która uchwałą nr XXVIII/354/16 z dnia 15 września 2016 r. stwierdziła aktualność Studium i MPZP. Stwierdzając jednocześnie częściową nieaktualność i konieczność dokonywania sukcesywnych zmian MPZP uchwalonych w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. oraz potrzebę kontynuacji prac nad aktualizacją MPZP wynikającą z aktualnych potrzeb przestrzennego rozwoju miasta Pabianice oraz zmian w przepisach prawa.

W Urzędzie nie opracowywano wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 16-20,22-27,35-37,41)

Uchwałą nr XLVI/578/17 RMP z dnia 19 września 2017 r. przyjęto Program Rewitalizacji Pabianic – kompleksową podstawę wyprowadzania zdegradowanych obszarów miasta ze stanu kryzysu. Lokalny program rewitalizacji został pozytywnie zweryfikowany przez Marszałka Województwa Łódzkiego i 28 września 2017 r. umieszczony w wykazie zaopiniowanych programów IZ RPO WŁ¹⁴.

(akta kontroli str. 28-32)

1.3. W Urzędzie nie przygotowano bilansu terenów pod zabudowę i potrzeb gminy w zakresie nowego budownictwa.

(akta kontroli str. 33,35-37, 40-41)

1.4. W Studium zastosowano indywidualne wskaźniki urbanistyczne, opisujące cechy i parametry przyszłego zagospodarowania, w tym parametry zabudowy tj. powierzchnia biologicznie czynna, intensywność zabudowy, wysokość zabudowy i minimalna powierzchnia działki budowlanej.

Ponadto w Studium wskazano zamiar uchwalenia MPZP dla dwóch rejonów opisanych w Obszarze 2 wystąpienia, natomiast nie wskazano obszarów, dla których należy przeprowadzić scalenia i podziały nieruchomości, ponieważ na terenie gminy nie występowały tereny wymagające ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 34,69-71)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieracjonalnie długo nie podjęto czynności celem dostosowania do zmian legislacyjnych dokonanych po 2012 r., w którym uchwalono obowiązujące Studium. W konsekwencji nie przygotowano bilansu terenów pod zabudowę i potrzeb gminy w zakresie nowego budownictwa, nie oszacowano maksymalnego w skali miasta zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, nie oszacowano chłonności, położonych na terenie miasta obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej; nie oszacowano chłonności, położonych na terenie miasta, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (innych niż obszary położone w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej) oraz nie określono możliwości finansowania przez miasto wykonania sieci komunikacyjnej

¹³ Nie określając konkretnego terminu wprowadzenia zmian. Z zastrzeżeniem jednak, że nie ma pilnej potrzeby podejmowania prac nad aktualizacją Studium.

¹⁴ Określenie w Programie Kierunków działań w sferach: społecznej, ekonomicznej, przestrzennej, infrastrukturalnej i środowiskowej zmierzający do wyprowadzenia obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysu oraz stworzenia warunków do ich zrównoważonego rozwoju było warunkiem koniecznym dla możliwości pozyskania środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w ramach RPO Województwa Łódzkiego, w szczególności Osi Priorytetowej VI – Rewitalizacja i potencjał endogeniczny regionu.

Nyck

i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych.

Prezydent wyjaśnił, że obowiązujące Studium nie spełnia zapisów art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, ale pozostałe wymogi są w większości spełnione. Urząd sukcesywnie przygotowuje się do zmiany Studium, które będzie uwzględniało zmiany legislacyjne, jednakże dysponuje określonym potencjałem finansowym i kadrowym w zakresie tworzenia dokumentów planistycznych, w tym Studium. Obecnie trwają prace nad analizą demograficzną miasta w powiązaniu z przestrzenną analizą stanu istniejących zasobów mieszkaniowych oraz identyfikowaniem terenów możliwych do zabudowy, przy uwzględnieniu uwarunkowań związanych z infrastrukturą techniczną, drogową oraz uwarunkowań planistycznych. Ponadto Urząd na bieżąco dokonuje częściowych analiz terenów, w tym związanych z zabudową na potrzeby przygotowywania zmian MPZP oraz oceny aktualności Studium i MPZP.

(akta kontroli str. 12,16-27,33,35-36,39-43,264-266)

Zdaniem NIK wprowadzając art. 33 ustawy o planowaniu intencją ustawodawcy było zadbanie o zgodność uchwał planistycznych z obowiązującymi przepisami prawa i ich aktualizacja w przypadku zmiany tego prawa. Jeżeli bowiem w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, procedury planistyczne, o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian¹⁵.

2. Wbrew art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu, w Urzędzie nie opracowywano wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych.

Jak wyjaśnił Prezydent objęcie 99,95% terenu Miasta planami powoduje bezzasadność tworzenia harmonogramu nowych planów, które są sukcesywnie podejmowaną korektą ustaleń planistycznych funkcjonujących w okresie obowiązującego planu.

(akta kontroli str. 36,41)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu, opracowywanie wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń studium, służy ocenie aktualności studium i obowiązujących planów miejscowych. Ustawodawca nie ograniczył obowiązku opracowywania wieloletnich programów wyłącznie do nowych planów miejscowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto uwzględniało w dokumentach strategicznych warunki i działania zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, prowadziło analizy uwarunkowań mających wpływ na potrzeby i możliwości rozwoju gminy i dokonywało przeglądów aktualności Studium, niemniej w Urzędzie nieracjonalnie długo nie podjęto czynności celem dostosowania do zmian legislacyjnych dokonanych po 2012 r., w którym uchwalono obowiązujące Studium oraz nie opracowano wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu.

¹⁵ „Zarówno studium gminne, będące aktem kierownictwa wewnętrznego, jak i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - akt prawa miejscowego, są aktami prawnymi wykonawczymi (podstawowymi). W orzecznictwie sądowym jednolicie uznaje się, że 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, ewentualnie uchwalenia nowych aktów normatywnych, obowiązek ponowienia procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”. Za J. Dziedzic-Bukowska [w:] K. Buczyński, J. Jaworski, P. Sosnowski, J. Dziedzic-Bukowska, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LexisNexis 2014, art. 33.

Kajtek

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na dzień 31 marca 2022 r. na terenie Miasta obowiązywało 30 miejscowych planów dla łącznej powierzchni 3297,2 ha, co stanowiło 99,95 % terenu Miasta (3299 ha) objętego MPZP. W badanym okresie zostało uchwalonych 10 miejscowych planów (w tym dwie zmiany), a w 25 przypadkach trwały procedury przystąpieniowe do sporządzenia MPZP (aktualizacja¹⁶). Miejscowe plany pokrywały 33,55% powierzchni terenów wskazanych w Studium pod zabudowę. Wyliczeń terenów pod zabudowę dokonano na potrzeby sprawozdań GUS, na podstawie mierzenia wydruku studium w skali 1:10 000.

(akta kontroli str. 72-83,104-132)

W Studium nie wskazano obszarów, dla których obowiązkowe było sporządzenie miejscowego planu na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu. Wskazano natomiast tereny, dla których zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu, gmina zamierza sporządzić MPZP, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne:

- rejon na wschód od ul. Myśliwskiej Bis i ul. Rydzynskiej pomiędzy ul. P. Skargi a lasem miejskim;
- rejon powyżej przedłużenia proj. ul. Batalionów Chłopskich na zachód od terenów kolejowych.

Dla ww. obszarów o łącznej powierzchni 303,6278 ha, sporządzono trzy MPZP obejmujące 105,9505 ha (35%). W przypadku pierwszego obszaru, ze względu na dużą powierzchnię 204,59 ha, został przyjęty dotychczas jeden plan miejscowy (uchwała RMP nr IV/40/19 z dnia 23 stycznia 2019 r. dla obszaru o powierzchni 6,9027 ha) natomiast objęcie pozostałego obszaru MPZP było w trakcie prac projektowych¹⁷. Dla drugiego z wyodrębnionych obszarów o powierzchni 99,0378 ha, plany miejscowe zostały przyjęte uchwałami RMP z 21 czerwca 2018 r.: nr LVI/719/18 (22,2440 ha) i LVI/720/8 (79,24356 ha).

Tereny wskazane do odlesienia stanowiły ok. 4,5990 ha.

(akta kontroli str. 69-71,107-134)

Jedyny obszar Miasta, dla którego nie przystąpiono do uchwalenia MPZP, a warunki zabudowy i zagospodarowania terenów ustalone zostały w drodze decyzji administracyjnej w sprawie warunków zabudowy (WZ), znajdował się na styku dwóch planów miejscowych i z uwagi na błąd w opracowaniu nie został uwzględniony w żadnym z tych planów.

(akta kontroli str. 36,41-42)

2.2. Przeprowadzone badanie zgodności zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu na wszystkich 30 obowiązujących w okresie objętym kontrolą miejscowych planach wykazało, że część wskaźników

¹⁶ Nowe plany były sukcesywnie podejmowaną korektą ustaleń planistycznych, które w okresie obowiązywania miejscowego planu okazywały się nieadekwatne do zmieniających się w czasie uwarunkowań i oczekiwań społecznych, wymagań administracyjnych i prawnych.

¹⁷ Uchwała przystąpieniowa RMP nr XXVIII/356/16 z dnia 15 września 2016 r. dla powierzchni 89,8080 ha i przygotowywana uchwała przystąpieniowa dla rejonu o powierzchni 32,5158 ha. W Studium przewidziano możliwość opracowania planów w podziale na poszczególne zadania, w ramach poszczególnych obszarów, z możliwością ich podziału na mniejsze fragmenty w nawiązaniu do układu komunikacyjnego, infrastruktury technicznej, czy struktury własności – przy założeniu, aby docelowo w całości posiadały MPZP.

Nysiek

zagospodarowania terenu określona w MPZP nie była zgodna z ustaleniami Studium w tym zakresie.

(akta kontroli str. 135-139, 140-144)

Z kolei analiza wszystkich 10 uchwalonych w okresie objętym kontrolą MPZP wykazała, że: zakres przedmiotowy miejscowych planów był zgodny z określonym w art. 15 ust 2 i 3 ustawy o planowaniu; a procedurę sporządzania planu miejscowego przeprowadzono prawidłowo tj. zgodnie z art. 17 - 20 ww. ustawy. W uchwalonych MPZP Miasto nie ograniczało wydzielania dróg publicznych i nie rezygnowało z projektowania przestrzeni publicznych w celu ograniczenia skutków finansowych dla budżetu.

(akta kontroli str. 107-132)

W okresie objętym kontrolą Miasto nie prowadziło sporów sądowych związanych z uchwaleniem nowego lub zmianą obowiązującego MPZP. W związku z uchwaleniem bądź zmianą obowiązującego MPZP nie wystąpiły także przypadki składania przez właścicieli lub użytkowników wieczystych wniosków dotyczących braku możliwości lub ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości nieobjętych MPZP. Natomiast 16 lipca 2020 r. do Urzędu wpłynęła skarga dotycząca zmiany przeznaczenia działek w związku z uchwaleniem Studium i MPZP. W Studium z 2005 r. określono symbol dla dwóch działek – MN, natomiast w uchwale z dnia 29 czerwca 2006 r. RMP nr LXVII/561/06 w sprawie przyjęcia MPZP dla tych terenów wskazano przeznaczenie MN/RO. 12 lutego 2016 r. WSA w Łodzi wydał wyrok nr II SA/Łd 938/15, w którym stwierdził nieważność uchwały w części dotyczącej §17 ust. 1 pkt 1 lit. b odnoszącej się do przeznaczenia dwóch działek w Pabianicach, z kolei 22 lutego 2018 r. NSA nr II OSK 1106/16 oddalił skargę kasacyjną Gminy Miejskiej Pabianice od wyroku WSA¹⁸.

(akta kontroli str. 145-146)

2.3. Wysokość poniesionych przez budżet miasta kosztów sporządzenia w latach 2019-2022 (I kwartał) 10 MPZP wyniosła 65,04 tys. zł, a sposób finansowania przez miasto dokumentacji planistycznej był zgodny z ustawą o planowaniu.

(akta kontroli str. 82, 84-103, 147-150)

2.4. W okresie objętym kontrolą, RMP podjęła łącznie 12 uchwał w sprawie przyjęcia nowego lub zmiany MPZP. Prezydent każdorazowo przedkładał Wojewodzie uchwały RMP w sprawie MPZP wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny zgodności z prawem w terminie 7 dni od jej podjęcia (zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu w zw. z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym). Dwie z podjętych uchwał w sprawie przyjęcia nowego MPZP, były przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w zakresie stwierdzenia ich nieważności.

(akta kontroli str. 151-189)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- Niezgodność określonych w MPZP wskaźników zagospodarowania terenu z ustaleniami Studium. Analiza 30 obowiązujących w okresie objętym kontrolą uchwał w sprawie uchwalenia MPZP wykazała, że w trzech przypadkach (10%), wymienione niżej wskaźniki zagospodarowania terenu, nie były zgodne z ustaleniami Studium w zakresie minimalnej powierzchni działki budowlanej:
 - w Studium dla MN – 400-1200 m², ale i większych, a w:

¹⁸ Zgodnie z uzasadnieniem WSA: porównanie postanowień Studium oraz MPZP prowadziło do ustalenia, że doszło do ewidentnej i niedopuszczalnej sprzeczności pomiędzy dwoma tymi aktami – regulacje planu dowodzą naruszenia zasad sporządzania planu przewidzianych w przepisach art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu. Jeśli bowiem Rada zamierzała wprowadzić na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zabudowę związaną z gospodarstwami ogrodnictwami bądź rolniczymi, to taki zapis winna uprzednio wprowadzić do Studium, a dopiero później do treści planu.

Kycok

- uchwale XIII/164/19 z 23 października 2019 r. od 200m²;
- uchwale XV/180/19 z 18 grudnia 2019 r. od 250m².
- Uchwale XXVIII/358/16 z dnia 15 września 2016 r. od 300 m².
- W Studium dla P w zespole I – min. 3000m², a w uchwale XXVIII/358/16 z dnia 15 września 2016 r. dla PU od 1000m² i dla P1 od 2000m².

Jak wyjaśnił Prezydent rozbieżności wynikające z przyjętych wskaźników są w większości wyjątkami, które nie naruszają ustaleń obowiązującego Studium.

(akta kontroli str. 135-139, 140-144)

NIK wskazuje, że ustalenia Studium wiążą gminę przy uchwaleniu MPZP jako aktu prawa miejscowego, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami Studium. Wymóg, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń Studium, jest wymogiem ustawowym zawartym w przepisach art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu.

OCENA CZĄSTKOWA

Uchwalane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmiany, stanowiły narzędzie zapewnienia ładu przestrzennego w gminie. W MPZP, określone zostały lokalne zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego, niemniej część wskaźników zagospodarowania terenu określonych w trzech obowiązujących MPZP była niezgodna z ustaleniami Studium w tym zakresie.

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. Zgodnie z prowadzonym rejestrem wydanych decyzji o warunkach zabudowy¹⁹ (WZ), w okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano jedną decyzję WZ dotyczącą budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (decyzja nr 1/2019 z dnia 4 lipca 2019 r. zn. UR.6730.1.2019). Na podstawie analizy postępowania w sprawie wydania ww. decyzji ustalono, że:

- spełnione zostały wymagania określone w art. 61 ust.1 ustawy o planowaniu;
- treść decyzji była zgodna z treścią Studium, tj. decyzja o warunkach zabudowy dotyczyła budowy budynku mieszkalnego na terenach wskazanych w Studium pod zabudowę mieszkaniową;
- określono wymagania wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁰;
- parametry (np. rodzaj i wielkość zabudowy) inwestycji realizowanych na podstawie WZ były zgodne ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną gminy oraz ogólnymi wytycznymi dotyczącymi kształtowania zabudowy określonymi w Studium;
- projekt decyzji o warunkach został sporządzony przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia (art. 60 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o planowaniu);
- osoba ta była pracownikiem etatowym Urzędu.

(akta kontroli str. 190-224)

3.2. W latach 2019-2022 (I kwartał) do RMP za pośrednictwem Prezydenta wpłynął jeden wniosek dnia 24 września 2019 r. o ustalenie lokalizacji inwestycji

¹⁹ Wg wzoru stanowiącego zał. 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385).

²⁰ Rozporządzenie 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 przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.).

Kysek

mieszkaniowej, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²¹. Z uwagi na nieusunięcie braków formalnych, wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia²².

(akta kontroli str. 191-224)

Uchwałą nr XXXIX/408/21 RMP z dnia 20 października 2021 r. zostały określone lokalne standardy urbanistyczne dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych na podstawie przepisów specustawy mieszkaniowej na terenie Miasta Pabianic. Uwzględniając zainteresowanie inwestorów realizacją zabudowy mieszkaniowej w oparciu o przepisy ww. specustawy, potrzebę ochrony terenów niezabudowanych, zabudowy jednorodzinnej oraz możliwość intensyfikacji zabudowy w centrum miasta, Wydział Urbanistyki UM w Pabianicach w sierpniu 2021 r. wykonał analizę zabudowy i zagospodarowania najbardziej zurbanizowanych obszarów miasta i wyznaczył sześć stref dla proponowanych lokalnych standardów urbanistycznych (A, B1, B2, C1, C2 i C3). Ujęte w lokalnych standardach urbanistycznych wskaźniki w zakresie odległości do infrastruktury komunikacyjnej oraz oświaty i liczby kondygnacji, były zgodne z art. 17 specustawy mieszkaniowej. Określono także liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej oraz obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej²³.

(akta kontroli str. 225-229)

3.3. Na terenie Miasta były planowane i realizowane inwestycje na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, niemniej nie miały one istotnego wpływu na istniejącą strukturę przestrzenną gminy oraz nie skutkowały koniecznością dokonania zmian Studium i MPZP.

(akta kontroli str. 36,42-43,46-47)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Jedyna inwestycja realizowana w okresie objętym kontrolą na podstawie WZ nie była sprzeczna z przyjętymi w Studium zasadami ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zgodnie z art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu, Prezydent każdorazowo po podjęciu uchwały przez RMP o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, wywiązywał się z obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalania planów miejscowych, mających na celu wskazanie wpływu zawartych w planie ustaleń na dochody i koszty gminy, a w przypadku możliwości ekonomicznego oszacowania również ich orientacyjnych wysokości. Spośród 10 prognoz skutków finansowych uchwalenia MPZP, dziewięć zostało sporządzonych przez rzeczoznawcę

²¹ 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) dalej: specustawa mieszkaniowa.

²² Ponadto dwa wnioski o podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, wpłynęły do RMP za pośrednictwem Prezydenta 20 kwietnia 2022 r. Jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na nieuzupełnienie braków. Drugi wniosek był w trakcie procedowania.

²³ Z wyjątkiem strefy B2.

Kysiek

majątkowego. W jednym przypadku prognoza skutków finansowych uchwalania planu została opracowana przez Naczelnika Wydziału Urbanistyki (Architekta Miasta) i Kierownika Referatu Planowania Przestrzennego.

(akta kontroli str. 230-240)

4.2. Analiza wszystkich 30 obowiązujących uchwał RMP w sprawie uchwalenia miejscowych planów wykazała, że w 20 uchwałach nie określono w ogóle stawki procentowej (dla części terenów bądź całości); w trzech uchwałach określono 0% stawkę przy wzroście wartości nieruchomości²⁴, w 20 uchwałach²⁵ określono 0% stawkę z uwagi na brak wzrostu wartości nieruchomości (po ocenie Urzędu na podstawie szacunków dokonanych w Prognozach finansowych skutków uchwalenia MPZP).

W 12 uchwałach zastosowano zróżnicowane stawki opłaty planistycznej, w tym dotyczące tych samych typów terenów²⁶. I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że powodem stosowania różnych stawek, jest każdorazowa analiza wzrostu wartości nieruchomości, który nie jest jednakowy dla wszystkich terenów bowiem zróżnicowane są czynniki m.in. przeznaczenie terenu w poprzednio obowiązującym planie, warunki zabudowy, obsługa komunikacyjna, sąsiedztwo czy dostępność infrastruktury.

(akta kontroli str. 135-139,241-251)

4.3. W Urzędzie prowadzony był rejestr decyzji ustalających opłatę planistyczną zawierający dane tj. adresat, nr działki, data i znak pisma, data wszczęcia postępowania i data ostatecznego załatwienia sprawy. Po wpłynięciu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości, pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami kwalifikował akt do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną²⁷. Spośród 1960 aktów notarialnych, które wpłynęły do Urzędu w okresie objętym kontrolą, do naliczenia opłaty zakwalifikowano 35 (18%). W każdym przypadku po zakwalifikowaniu aktu do naliczenia opłaty planistycznej, Prezydent wszczynał postępowanie administracyjne i wydawał decyzję ustalającą opłatę planistyczną lub decyzję o umorzeniu postępowania z uwagi na brak wzrostu wartości nieruchomości.

(akta kontroli str. 252-264,267-268,270-289,295)

W latach 2019-2021 spośród 38 postępowań w sprawie wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną, czas pomiędzy datą wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości, a datą wydania decyzji wynosił od 20 aż do 249 dni. 23 decyzje zostały wydane w ciągu 60 dni od wszczęcia postępowania administracyjnego zgodnie z art. 35 Kpa²⁸ i art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, natomiast 15 decyzji wydano z przekroczeniem tego terminu.

(akta kontroli str. 290-294)

4.4. Szacowanie wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej z powodu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego, za każdym razem zlecano rzeczoznawcy majątkowemu zgodnie z art.

²⁴ XII/87/03 z 27.06.2003; LXVII/561/06 z 29.06.2006; LXIX/595/06 z 27.09.2006.

²⁵ XXX/318/97 z 27.08.1997 ze zm. XXXII/333/97 z 26.11.1997; XXXI/320/97 z 24.09.1997; XXVIII/295/2000 z 26.06.2000; XLIV/443/01 z 31.05.2001; LVII/588/02 z 24.04.2002; X/84/11 z 27.05.2011; LVII/729/14 z 15.05.2014; LXIV/801/14 z 09.10.2014; XXIV/267/16 z 03.03.2016; XXIV/268/16 z 03.03.2016; XXVI/339/16 z 16.06.2016; XXXIV/436/16 z 29.12.2016; LVI/719/18 z 21.06.2018 ze zm. XIII/162/19 z 23.10.2019; LVI/720/18 z 21.06.2018 ze zm. XIII/163/19 z 23.10.2019; IV/40/19 z 23.01.2019; XIII/164/19 z 23.10.2019; XV/180/19 z 18.12.2019; XXVII/290/20 z 17.12.2020; XXXIV/409/21 z 20.10.2021; XLII/442/21 z 21.12.2021.

²⁶ XII/87/03 z 27.06.2003; LXVII/561/06 z 29.06.2006; LXIX/595/06 z 27.09.2006; LVII/729/14 z 15.05.2014; LXV/804/14 z 12.11.2014; XXIV/268/16 z 03.03.2016; XXVI/339/16 z 16.06.2016; XXVIII/358/16 z 15.09.2016; LVI/720/18 z 21.06.2018 ze zm. XIII/163/19 z 23.10.2019; XV/180/19 z 18.12.2019; XXVII/290/20 z 17.12.2020; XXXVIII/392/21 z 16.09.2021.

²⁷ Kwalifikacja dokonywana była na podstawie zapisów dotyczących położenia nieruchomości i jej przeznaczenia w planie miejscowym oraz okresu umożliwiającego naliczenie renty planistycznej.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).

dysek

7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹ w związku z art. 37 ust. 12 ustawy o planowaniu. Następnie pracownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami prowadzący postępowanie dokonywał oceny operatu szacunkowego pod kątem formalnym, tj. oceniał czy rzeczoznawca wyczerpująco wyjaśnił kolejne kroki przeprowadzonej wyceny i argumenty przemawiające za ostatecznym wynikiem, w zgodzie z wymogami rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu³⁰ oraz czy operat zawiera wymagane przepisami prawa elementy, nie zawiera niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową.

(akta kontroli str. 296-346)

4.5. W badanym okresie, Prezydent wydał łącznie 38 decyzji³¹, z czego osiem decyzji o umorzeniu³² i 30 ustalających opłatę planistyczną jednorazową o łącznej wartości 1973,28 tys. zł³³ (w tym 26 decyzji ostatecznych na dzień 31 marca 2022 r. na łączną kwotę 979,82 tys. zł).

(akta kontroli str. 290-292, 295)

Prezydent w uzasadnieniu faktycznym decyzji każdorazowo odnosił się do faktów, które uznał za udowodnione i dowodów, na których się oparł, w myśl art. 107 § 3 kpa. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przyjęcia operatu prywatnego do określenia wysokości opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 290-292)

4.6. Wysokość opłaty planistycznej ustalana w decyzjach była zgodna ze stawkami określonymi w uchwale RMP, stanowiącej podstawę naliczenia tej opłaty.

(akta kontroli str. 290-292)

Spośród 38 postępowań, w trzech przypadkach właściciele nieruchomości skorzystali z prawa wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia – Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO), od decyzji wymierzającej opłatę planistyczną, z powodu podejrzenia błędnego szacowania wzrostu wartości nieruchomości. W dwóch przypadkach SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, a w jednym przekazało sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji z uwagi na błędne oznaczenie strony postępowania. Żadna z decyzji nie została zaskarżona do WSA.

(akta kontroli str. 290-292)

4.7. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedawnienia roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 268)

4.8. Z tytułu opłat planistycznych w okresie objętym kontrolą Miasto uzyskało łączne dochody w wysokości 740,57 tys. zł, z czego 11,53 tys. zł w 2019 r., 4,83 tys. zł w 2020 r., 4,24 tys. zł w 2021 r. 719,97 tys. zł w I kwartale 2022 r.

(akta kontroli str. 347-360)

4.9. W latach 2019-2022 (I kwartał) zadania związane z windykacją zaległości z tytułu opłat planistycznych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu³⁴. W Urzędzie nie opracowano procedur i regulacji wewnętrznych dotyczących postępowania z należnościami i zaległościami z tytułu opłaty planistycznej oraz prowadzenia działań windykacyjnych. Windykację prowadził Wydział Księgowości

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. poz. 2250).

³¹ W 2019 r. – 6; w 2020 r. – 5; w 2021 r. – 6 i w I kwartale 2022 r. – 21

³² W 2019 r. – 4; w 2020 r. – 3; w 2021 r. – 1 i w I kwartale 2022 r. – 0.

³³ W 2019 r. – 2 decyzje na łączną kwotę 2243,49 zł; w 2020 r. – 2 decyzje na łączną kwotę 4833,00 zł; w 2021 r. – 5 decyzji na łączną kwotę 5305,27 zł i w I kwartale 2022 r. – 21 na łączną kwotę 1960897,37 zł (w tym 17 decyzji ostatecznych na dzień 31 marca 2022 r. – 967438,97 zł)

³⁴ Audyt wewnętrzny przeprowadzony był w Wydziale Urbanistyki za rok 2020 w zakresie zgodności wydawania decyzji, postanowień, zaświadczeń zgodności i wypisy z MPZP.

Budżetowej na podstawie obowiązujących przepisów w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji. Na dzień 31 marca 2022 r. zaległości z tytułu opłaty planistycznej wynikające z decyzji ustalających te opłaty wynosiły 1064,93 zł i dotyczyły jednego dłużnika. Urząd skierował do dłużnika upomnienie i wyegzekwował należność w pełnej kwocie, niemniej upomnienie zostało wysłane po 125 dniach od terminu, w którym należność stała się wymagalna³⁵.

W latach 2019-2022 (I kwartał) do Urzędu nie wpłynęły wnioski właścicieli lub użytkowników wieczystych o rozłożenie na raty, umorzenie bądź odroczenie opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 264,269,361-380,397-404)

4.10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły zgłoszenia właścicieli lub użytkowników wieczystych roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

(akta kontroli str. 49-56)

4.11. W corocznej informacji z wykonania budżetu Wydział Gospodarki Nieruchomości przekazywał dane dotyczące wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłaty planistycznej i roszczeń odszkodowawczych zgodnie z art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 36-37,48-68)

4.12. W latach 2019-2022 (I kwartał) Miasto zrealizowało łącznie 33 inwestycje w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej o łącznej wartości 176399,06 tys. zł (w 2019 r. – 8 inwestycji na kwotę 9641,39 tys. zł, w 2020 r. – 7 inwestycji – 20968,25 tys. zł, w 2021 r. – 10 inwestycji – 54790,44 tys. zł i w I kwartale 2022 r. 8 inwestycji na planowaną kwotę 90998,98 tys. zł).

(akta kontroli str. 37,386-389)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano scaleń nieruchomości natomiast wydano łącznie 97 decyzji o podziale nieruchomości, z czego 62 decyzje były podstawą wszczęcia postępowania w zakresie ustalenia opłat adiacenckich.

(akta kontroli str. 390-393)

4.13. Z tytułu opłat adiacenckich w okresie objętym kontrolą Miasto uzyskało dochody w wysokości 324,61 tys. zł. Na dzień 31 marca 2022 r. trzech dłużników zalegało z płatnością jednorazowej opłaty adiacenckiej na łączną kwotę 55,38 tys. zł. W przypadku dwóch dłużników został wystawiony tytuł wykonawczy, natomiast do jednego skierowano upomnienie. Upomnienie wysłano po 87 dniach od terminu, w którym należność stała się wymagalna.

(akta kontroli str. 264,269, 381-385,394-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przyjęte w 20 z 30 obowiązujących w okresie objętym kontrolą uchwał Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, postanowienia dotyczące opłat planistycznych nie odpowiadały wymogom ustawy o planowaniu, nie określono w nich bowiem stawki procentowej tych opłat (dla części terenów bądź całości)³⁶. Zgodnie z art. 15 ust 1 i 2 ustawy o planowaniu, organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego, w którym obligatoryjnym elementem jest

³⁵ Upomnienie nr Up 1/2022 z dnia 16 maja 2022 r. Koszt upomnienia 16,10 zł. Odsetki od dnia 11 stycznia 2022 r. – 32,82. Razem do zapłaty 1.113,75 zł. Termin zapłaty 14 czerwca 2022 r.

³⁶ XII/87/03 z 27.06.2003; XXII/168/03 z 17.12.2003; LXVII/561/06 z 29.06.2006; X/84/11 z 27.05.2011; LVI/729/14 z 15.05.2014; LXIV/801/14 z 09.10.2014; LXV/804/14 z 12.11.2014; XXIV/267/16 z 03.03.2016; XXIV/268/16 z 03.03.2016; XXVI/339/16 z 16.06.2016; XXVIII/358/16 z 15.09.2016; XXXIV/436/16 z 29.12.2016; LVI/719/18 z 21.06.2018 ze zm. XIII/162/19 z 23.10.2019; LVI/720/18 z 21.06.2018 ze zm. XIII/163/19 z 23.10.2019; IV/40/19 z 23.01.2019; XIII/164/19 z 23.10.2019; XV/180/19 z 18.12.2019; XXVII/290/20 z 17.12.2020; XXXIV/409/21 z 20.10.2021; XLII/442/21 z 21.12.2021.

wskazanie m.in. stawki procentowej, na podstawie, której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust 4 ww. ustawy.

Jak wyjaśniła I Zastępca Prezydenta: przyczyną nieokreślenia stawki procentowej dla wybranych terenów w przypadku oczywistego spadku wartości (np. z powodu przeznaczenia budowlanego pod drogi, bądź braku zmiany przeznaczenia i braku pogorszenia warunków zagospodarowania, sąsiedztwa czy dostępu dla dróg publicznych) jest przyjęty pogląd, że określenie dla takiego terenu stawki procentowej dla renty planistycznej byłoby dla gminy niezasadne ekonomicznie wobec konieczności poniesienia znaczących kosztów wykonania operatu szacunkowego dla poszczególnych działek i mogłoby narazić gminę na zarzut nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych. Jak stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 listopada 2007 r. zn. II SA/GI 377/07: „Gdy nie następuje wzrost wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego, rada gminy może nie określać stawek procentowych”. Ponadto warto zaznaczyć, że uchwały nr X/48/11, LXIV/801/14, XIV/267/16, XXIV/436/16, XXXIV/409/21 i XLII/442/21, w których nie została określona stawka, obejmują obszary należące wyłącznie do gminy, trudno więc mówić o ponoszeniu opłat planistycznych uiszczanych przez gminę na rzecz samej siebie. Także organ nadzoru – Wojewoda, nie znalazł w wymienionych uchwałach przesłanek do ich podważenia.

(akta kontroli str. 135-139,241-251)

NIK podkreśla, że ustalenie stawki opłat planistycznych jest obowiązkowym elementem uchwały wprowadzającej MPZP. W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że stawka zerowa renty planistycznej jest możliwa w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, że w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu (na przykład, gdy nieruchomości te nie mogą być zbywane). Wymaga to jednak przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia wyników tej analizy w materiałach planistycznych, a także dokładnego określenia w ustaleniach planu terenów, w stosunku do których stawka zerowa została uchwalona (wyrok NSA z 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10). W pozostałych przypadkach „W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego muszą zostać określone obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, albowiem organ uchwalający plan miejscowy nie posiada kompetencji do przesądzania z góry, że wartość nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem nie wzrośnie (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 424/10)”.

2. Przekroczenie terminów określonych w art. 35 Kpa³⁷ w 15 spośród 38 postępowań dotyczących ustalenia opłaty planistycznej. Decyzje zostały wydane od 60 do nawet 249 dni od daty wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości. Było to także niezgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, stanowiącego, że Prezydent ustala opłatę planistyczną w drodze decyzji administracyjnej, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego zbycia nieruchomości objętej planem.

Analiza wszystkich 15 najdłużej prowadzonych postępowań, wykazała, że w żadnym z badanych przypadków nie kierowano do wnioskodawców zawiadomień o niezakończonym w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazującym nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczającym o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa.

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).



Wyjaśniając przyczyny długotrwałego postępowania w sprawie o wydanie decyzji ustalającej opłatę planistyczną Prezydent wskazał obowiązujące w latach 2020-2021 obostrzenia związane z ustanowieniem stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii COVID-19 oraz czasochłonną procedurę, na którą składa się wiele czynników. Ponadto Wydział Gospodarki Nieruchomości podjął działania celem usprawnienia procedury i w 2022 r. okres od wpływu aktu notarialnego do wydania decyzji nie przekroczył 42 dni.

(akta kontroli str. 290-294)

3. Jedyne upomnienie dla zaległości z tytułu opłaty planistycznej nr Up 1/2022 na kwotę 1064,93 zł wysłano dopiero 16 maja 2022 r., tj. po 125 dniach od terminu, w którym należność stała się wymagalna, co było niezgodne z § 3 Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083).

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Księgowości Budżetowej Urząd Miejski w Pabianicach obecnie jest na etapie zmiany programu do wprowadzania przypisów oraz ewidencji analitycznej należności budżetowych, służącego do wystawiania upomnień, wezwań do zapłaty, tytułów wykonawczych, tak aby czynności te wykonywane były w sposób zautomatyzowany, a nie jak do tej pory wypisywane ręcznie. Posiadany dotychczas program oraz organizacja pracy (jedna osoba wprowadzająca i księgująca przypisy, wpłaty oraz prowadząca windykację należności budżetowych), uniemożliwiały podjęcie w odpowiednio szybkim i krótkim terminie czynności zmierzających do prowadzenia windykacji należności. Ponadto Urząd podjął czynności zmierzające do opracowania procedury w sprawie dochodzenia należności budżetowych.

(akta kontroli str. 264,269)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto korzystało z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni, uzyskując z tego tytułu łączny dochód budżetu w okresie 2019-22 (I kwartał) w wysokości 740,57 tys. zł. Każdorazowo Prezydent podejmował działania celem dokonania wyceny wzrostu wartości nieruchomości, jednakże w przygotowanych projektach części uchwał zaproponowane w nich stawki opłat planistycznych nie odpowiadały wymogom ustawy o planowaniu, a 15 decyzji ustalających opłatę planistyczną w latach 2019-2021 zostało wydanych nieterminowo.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia aktualności i zgodności dokumentów planistycznych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.
2. Opracowanie wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Łódź, 16 września 2022 r.

Kontroler
Magdalena Łysek
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Radca Prezesa
Piotr Walczak
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Walczak
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi
Radca Prezesa NIK



5.12.2022

