NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.4.1.2025

Pan
Juliusz Wiernicki
Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
Pasaż Karola Rudowskiego 10
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/017 – Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego[1], Pasaż Karola Rudowskiego 10 , 97-300 Piotrków Trybunalski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Juliusz Wiernicki, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego[2], w okresie od 21 kwietnia 2024 r. Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, w okresie od 4 listopada 2018 r. do 20 kwietnia 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.
Okres objęty kontrolą	Od stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Michał Dudkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/10/2025 z 3 lutego 2025 r. (akta kontroli str.1-2,3-4)

[1] Dalej: UM Piotrkowa Tryb. lub Urząd.
[2] Dalej: Prezydent.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, w okresie objętym kontrolą, przygotował do wdrożenia i realizował w Urzędzie proces wdrażania reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego zgodnie z obowiązującymi przepisami. Pracownicy Urzędu wyznaczeni do sporządzania i sporządzający projekt planu ogólnego posiadali wymagane kwalifikacje, określone w art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[5]. Jednocześnie w planie działalności na 2024 r. nie uwzględniono celów związanych z wdrożeniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym opracowania projektu planu ogólnego wraz z określeniem mierników oraz działań, a także w wykazie ryzyk nie uwzględniono obszarów związanych z wprowadzeniem reformy, pomimo że ustawa wprowadzająca reformę weszła w życie we wrześniu 2023 r.[6], tym samym nie dokonano identyfikacji ryzyka dla tak istotnego zadania, wbrew standardom B.6 oraz B.7 kontroli zarządczej określonym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[7].

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, na wniosek Prezydenta Miasta, podjęła w dniu 27 czerwca 2024 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego. Miasto posiadało również strategię rozwoju w formie dokumentu pn. „Strategia Rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2030 roku", przyjętą uchwałą Rady Miasta z dnia 30 marca 2022 r.

W zakresie prac związanych z przygotowaniem projektu planu ogólnego nie stwierdzono opóźnień dotyczących realizacji wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, natomiast w obwieszczeniu dotyczącym przyjętej uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego zawarto klauzulę informującą o pozostawieniu bez rozpatrzenia m.in. wniosków niezłożonych na wskazanym w ogłoszeniu formularzu, co było działaniem niezgodnym z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[8].

Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego[9] sporządzane były w sposób prawidłowy, a wydatki poniesione w latach 2021–2024 na ich sporządzanie (zmiany) finansowane były z środków zabezpieczonych w planie finansowym jednostki i zapisanym w budżecie Miasta, zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu. Prezydent Miasta uwzględnił w planach złożenie wniosku o dofinansowanie ze środków KPO w ramach refundacji wydatków poniesionych na sporządzenie planu ogólnego oraz MPZP uchwalonych i ogłoszonych po 23 września 2023 r., przy czym termin złożenia ww. wniosku uzależniony został od daty przyjęcia planu ogólnego.

Do dnia zakończenia kontroli[10] nie został sporządzony projekt planu ogólnego, w związku z czym nie było podstaw do występowania o opinie i uzgodnienia, jak również nie przeprowadzano konsultacji społecznych.

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[5] (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.), dalej – ustawa o planowaniu.

[6] Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 ze zm.).

[7] (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

[8] (Dz. U. z 2023 r. poz. 2509).

[9] Dalej MPZP.

[10] Tj. do 9 maja 2025 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowywanie do wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu faktycznego

1.a. W Urzędzie Miejskim w Piotrkowie Trybunalskim, w latach 2023-2024 zadania związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz projektowaniem urbanistycznym i architektonicznym realizowała Pracownia Planowania Przestrzennego[11], która została utworzona 24 marca 2004 r. uchwałą Rady Miasta w Piotrkowie Trybunalskim[12].

(akta kontroli str. 5-34)

W okresie objętym kontrolą Pracownia realizowała działania związane z kontrolą zarządczą na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Piotrkowa Tryb. z dnia 31 stycznia 2023 r.[13] Zasady określone w zarządzeniu jak również działania realizowane przez Pracownię były zgodne ze standardami określonymi w Komunikacie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.

Pracownia sporządzała plany działalności oraz sprawozdania z ich wykonania, w których określone zostały cele, mierniki określające stopień ich realizacji oraz najważniejsze zadania służące ich realizacji. Każdorazowo sporządzano również informację o ryzykach zagrażających realizacji celów. W planie działalności na 2024 r. nie uwzględniono jednak celów związanych z wdrożeniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym opracowania projektu planu ogólnego, pomimo, że ustawa wprowadzająca reformę weszła w życie we wrześniu 2023 r. [14]

(akta kontroli str. 35-94)

W planie działalności na 2025 r., opracowanym w trakcie trwania kontroli, zostały uwzględnione zadania związane z wdrożeniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego jako: przygotowanie projektu planu ogólnego do uzgodnień i opinii, uzyskanie wymaganych uzgodnień i opinii do projektu planu ogólnego, przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie planu ogólnego i skierowanie do uchwalenia przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego projektu planu ogólnego. W rejestrze ryzyk zidentyfikowano obszary związane z reformą planowania przestrzennego, tj. przedłużający się proces konsultacji społecznych do projektu planu ogólnego, negatywne opinie społeczne lub medialne związane z wpływem skutków reformy na dotychczasowe przyzwyczajenia właścicieli nieruchomości do wykonywania prawa własności nieruchomości, a także wzmożone obciążenie pracowników w okresach zwiększonego zapotrzebowania na usługi publiczne z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Każde ryzyko miało przypisaną wartość docelową oraz wynik ostatniej oceny, ale nie zaprojektowano działań mających na celu osiągnięcie wartości docelowej.

Kierownik jednostki wyjaśnił „*W zakresie podejmowanych działań dotyczących osiągnięcia wartości docelowych dla ryzyk wyjaśniam, iż przede wszystkim następuje bieżące monitorowanie prowadzonych zadań w Pracowni, poprzez kontrolę terminowości wydawanych decyzji o warunkach zabudowy oraz kontrolę stopnia zaawansowania prac planistycznych. Ponadto dbamy o racjonalny podział*

[11] Dalej: Pracownia.

[12] Uchwała nr XVIII/260/04 Rady Miasta w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 24 marca 2004 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Pracownia Planowania Przestrzennego" i przyjęcia jej statutu.

[13] Zarządzenie nr 31 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie kontroli zarządczej Urzędu Miasta i Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

[14] Szerzej w sekcji – Stwierdzone nieprawidłowości.

obowiązków między wszystkich pracowników oraz efektywny i szybki przepływ informacji. Jednocześnie skrupulatnie interpretowane są i uwzględniane przepisy w zakresie planowania przestrzennego oraz przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w celu minimalizacji ryzyk wynikających z braku pozytywnych uzgodnień i opinii do projektu planu ogólnego. Jednocześnie informuję, iż po raz pierwszy Kontrola zarządcza Pracowni opracowywana była w Programie Lex Kontrola Zarządcza, który nie nakładał konieczności opracowywania i uwzględniania w rejestrze ryzyk planowanych do podjęcia działań w celu osiągnięcia wartości docelowych, tj. pożądanych ryzyk".

(akta kontroli str.95-97)

1.b. Pracownicy zatrudnieni w Pracowni, w tym wyznaczeni do sporządzania i sporządzający projekt planu ogólnego posiadali kwalifikacje określone w art. 5 ustawy o planowaniu, tj. posiadali wykształcenie wyższe magisterskie lub magistersko-inżynierskie, ukończyli kierunki związane z gospodarką przestrzenną, architekturą lub urbanistyką. Dodatkowo wszystkie osoby uczestniczyły w szkoleniach dotyczących procedur związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, a także w szkoleniu pt. „Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego" organizowanym przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

(akta kontroli str.116-117)

Na czele pracowni, od początku jej powstania, stał Dyrektor, z którym w dniu 14 lutego 2025 r. rozwiązany został stosunek pracy w związku z jego przejściem na emeryturę i do zakończenia stosunku pracy przebywał on na urlopie wypoczynkowym. W dniu 6 lutego 2025 r., na podstawie Zarządzenia Prezydenta[15], wszczęta została procedura rekrutacyjna na stanowisko Dyrektora Pracowni Planowania Przestrzennego. Do czasu powołania nowego Dyrektora do wykonywania czynności zwykłego zarządu upoważniona została Kierowniczka Zespołu Obsługi Administracyjno-Technicznej.[16] Jednocześnie, do kierowania Pracownią w sprawach pozostających w zakresie właściwości merytorycznej Pracowni upoważniony został Kierownik Zespołu Planów Miejscowych i Analiz[17]. Zespół liczył dziewięć osób, w tym sześć osób zajmowało się sporządzaniem planu ogólnego.

(akta kontroli str. 5, 98-147)

1.c. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w dniu 27 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę Nr IV/66/24 w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego Miasta Piotrków Trybunalski[18]. Uchwała została podjęta na wniosek Prezydenta Miasta Piotrkowa.

(akta kontroli str.98-99,167)

1.d. Miasto posiadało „Strategię Rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2030 roku" przyjętą uchwałą Nr XLIX/626/22 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 30 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 168-223, 360)

[15] Zarządzenie nr 36 Prezydenta Miasta Piotrków Trybunalski z dnia 6 lutego 2025r. w sprawie ogłoszenia naboru na wolne stanowisko kierownika Jednostki Organizacyjnej Miasta oraz powołania Komisji Rekrutacyjnej do wyłonienia kandydata.

[16] Upoważnienie Dyrektora Pracowni z dnia 21 listopada 2024 r.

[17] Upoważnienie Dyrektora Pracowni z dnia 23 października 2023 r.

[18] Uchwała nr IV/66/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego Miasta Piotrków Trybunalski.

2. Wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2.a. Po upływie 21 dni od podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Miasta Piotrków Trybunalski, tj. w dniu 18 lipca 2024 r. utworzona została pierwsza wersja danych przestrzennych (projektowych). Dane przestrzenne zostały przygotowane zgodnie z art. 67 ustawy o planowaniu. Zbiór danych został zgłoszony do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii z numerem porządkowym 9656 oraz identyfikatorem PL.ZIPPZP.9656

(akta kontroli str. 150)

2.b. Prezydent Miasta w dniu 4 września 2024 r. opublikował obwieszczenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego i określił sposób, miejsce i termin składania wniosków do projektu tego planu. Obwieszczenie to zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń UM Piotrkowa Tryb., na tablicy ogłoszeń Pracowni Planowania Przestrzennego, w prasie lokalnej oraz na stronach internetowych Pracowni oraz Urzędu Miasta. Obwieszczenie zawierało wzór formularza do składania wniosków, zaś termin składania wniosków został wyznaczony do 21 października 2024 r., który następnie został przedłużony do 31 października 2024 r.

W ogłoszeniu zawarto m.in. klauzulę informującą o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosków niezłożonych na wskazanym w ogłoszeniu formularzu[19], co było działaniem nielegalnym[20].

(akta kontroli str.224-227)

2.c. W wymaganym terminie złożono 123 wnioski do projektu planu ogólnego, w tym 122 na wskazanym w ogłoszeniu formularzu. Wszystkie wnioski zawierały wymagane treści. Pracownia sporządziła wykaz złożonych wniosków, w którym uwzględniono dane składającego wniosek, datę jego złożenia, oznaczenie nieruchomości, której wniosek dotyczył oraz treść żądania, przy czym do dnia zakończenia kontroli w wykazie nie wskazano propozycji rozpatrzenia poszczególnych wniosków oraz uzasadnienia.

Kierownik jednostki wyjaśnił: „*Wykaz wniosków do planu ogólnego został utworzony na etapie ich składania i był aktualizowany na bieżąco wraz z ich wpływem, co ułatwiało prace projektantów przy wyznaczaniu stref planistycznych. Propozycja rozpatrzenia wniosków wraz z uzasadnieniem będzie sporządzona po opracowaniu projektu planu ogólnego, przed etapem opinii i uzgodnień oraz konsultacji społecznych.*”

(akta kontroli str. 228-250,251-253)

2.d. Do dnia zakończenia kontroli nie został jeszcze sporządzony projekt planu ogólnego.

W ramach działań związanych z opracowaniem tego planu Urząd w dniu 23 stycznia 2025 r. zlecił wykonawcy zewnętrznemu sporządzenie opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy oddziaływania na środowisko.

Opracowanie dokumentu ekofizjografii zostało wykonane zgodnie z zawartą umową i ustalonym harmonogramem i przekazane do Pracowni w dniu 31 marca 2025 r. W przypadku dokumentu dotyczącego prognozy oddziaływania na środowisko, opracowanie to zostanie wykonane, zgodnie z zawartą umową,

[19] Zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2509)

[20] Szerzej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości

do 40 dni po przekazaniu Wykonawcy projektu planu ogólnego i stanowisk właściwych organów o uzgodnieniu zakresu i stopnia szczegółowości prognoz oddziaływania na środowisko, do 14 dni po przekazaniu Wykonawcy projektu planu ogólnego wraz z uzgodnieniami i opiniami wymaganych organów i instytucji oraz do 14 dni o przekazaniu projektu planu ogólnego wraz z uwagami z konsultacji społecznych.

(akta kontroli str. 258-266)

2.i. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2023–2024 Prezydent Miasta nie wydawał, na podstawie art. 35a ustawy o planowaniu, decyzji zakazujących właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego.

2.j. Ostatnia ocena aktualności planów miejscowych oraz analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym przeprowadzona była w Urzędzie w 2019 r. W wyniku tej analizy Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W uchwale tej stwierdzono konieczność sporządzenia całościowego ujednoliconego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piotrkowa Tryb., a także potrzebę kontynuacji prac nad aktualizacją i opracowaniem miejscowych planów zagospodarowania z uwzględnieniem aktualnych potrzeb przestrzennego rozwoju Piotrkowa Trybunalskiego. Następnie odstąpiono od ujednolicenia Studium na rzecz jego zmiany przeprowadzonej w 2022 roku.

(akta kontroli str. 252-254, 282-360)

Prezydent Miasta zarządzeniem nr 34 z dnia 31 stycznia 2024 r.[21] zatwierdził Wieloletni Program Sporządzania Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2024 – 2027 z perspektywą po 2027 roku. Założenia planu w okresie objętym kontrolą były realizowane.

(akta kontroli str. 270-273)

Powierzchnia miasta Piotrków Trybunalski w analizowanym okresie pięciu lat, tj. od 31 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r., wynosiła 6724 ha, z tego na dzień 31 grudnia 2020 r. 1714 ha (25,49%) objętych było MPZP. W kolejnych latach powierzchnia miasta objęta MPZP zwiększała się do 1833 ha (27,26%) w 2021 r., do 1876 ha (27,90%) w 2022 r., do 1887 ha (28,06%) w 2023 r. oraz do 1922 ha (28,58%) na koniec 2024 r. W ww. okresie powierzchnia miasta objęta MPZP zwiększyła się o 12% (z 1714 ha do 1922 ha).

W latach 2021 – 2024 do Urzędu wpłynęło łącznie 51 wniosków o opracowanie lub zmianę MPZP, z tego w 2021 r. wpłynęło 12 wniosków, w 2022 r. cztery wnioski, w 2023 r. 15 wniosków oraz 20 wniosków w 2024 r.

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. uchwalono dziewięć nowych planów miejscowych, z tego trzy w 2023 r. oraz sześć w 2024 r. Łączna powierzchnia MPZP uchwalonych w tym okresie wyniosła 189,63 ha, z tego 72,53 ha w 2023 r. oraz 117,1 ha w 2024 r. Ponadto w 2023 r. uchwalono jedną zmianę MPZP dotyczącą dopuszczenia funkcji mieszkaniowej związanej z prowadzoną działalnością usługową dla powierzchni 2,5 ha.

(akta kontroli str. 274, 254-256)

[21] Zarządzenie nr 34 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia Wieloletniego Programu Sporządzania Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2024 – 2027.

Spośród MPZP uchwalonych w latach 2021–2024 żadne nie obejmowały inwestycji związanych z Centralnym Portem Komunikacyjnym.

(akta kontroli str. 154)

2.k. Wydatki poniesione w latach 2021–2024 na sporządzenie (zmiany) MPZP finansowane były ze środków zabezpieczonych w planie finansowym jednostki w latach 2021, 2022, 2023 i 2024 zapisanym w budżecie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu.
Pracownia Planowania Przestrzennego została utworzona jako jednostka budżetowa działająca w strukturze Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Pracownia od początku funkcjonowania posiadała oddzielny plan finansowy na każdy rok budżetowy, w ramach budżetu Urzędu. W ramach wydatków związanych z funkcjonowaniem Pracowni występowały wydatki pośrednie, tj. wynagrodzenia pracowników oraz bezpośrednie, związane ze sporządzaniem lub zmianą MPZP, do których zaliczono wydatki na ogłoszenia medialne, opracowania prognoz skutków finansowych uchwalanych projektów oraz posiedzenia Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej[22].

(akta kontroli str. 253-254)

W latach 2021-2024 wysokość ponoszonych przez Pracownię wydatków na sporządzanie oraz zmiany MPZP wynosiła:

- w 2021 r. – 265, 27 tys. zł, z tego 244,92 tys. zł (92%) stanowiły koszty wynagrodzeń pracowników[23], 10,9 tys. zł (4%) wydatki na opracowanie prognoz skutków finansowych, 4,5 tys. zł (2%) wydatki na ogłoszenia oraz 5,0 tys. zł (2%) wydatki na posiedzenia MKUA;

- w 2022 r. – 290,61 tys. zł, z tego 278,00 tys. zł (95%) stanowiły koszty wynagrodzeń pracowników, 8,4 tys. zł (3%) wydatki na opracowanie prognoz skutków finansowych, 2,5 tys. zł (1%) wydatki na ogłoszenia oraz 1,6 tys. zł (1%) wydatki na posiedzenia MKUA;

- w 2023 r. – 435,80 tys. zł, z tego 413,76 tys. zł (95%) stanowiły koszty wynagrodzeń pracowników, 9,1 tys. zł (2%) wydatki na opracowanie prognoz skutków finansowych, 5,5 tys. zł (1%) wydatki na ogłoszenia oraz 7,4 tys. zł (2%) wydatki na posiedzenia MKUA;

- w 2024 r. – 381,07 tys. zł, z tego 365, 28 tys. zł (96%) stanowiły koszty wynagrodzeń pracowników, 8,4 tys. zł (2%) wydatki na opracowanie prognoz skutków finansowych, 3,7 tys. zł (1%) wydatki na ogłoszenia oraz 3,7 tys. zł (1%) na posiedzenia MKUA.

Prezydent Miasta uwzględnił w planach złożenie wniosku o dofinansowanie ze środków KPO w ramach refundacji wydatków poniesionych na sporządzenie planu ogólnego oraz MPZP uchwalonych i ogłoszonych po 23 września 2023 r. z zachowaniem warunku, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany tych planów (uchwała intencyjna) została podjęta nie wcześniej niż w dniu 24 grudnia 2021 r. oraz, że zastosowano do tych planów art. 67 ust 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Termin złożenia ww. wniosku uzależniony jest od daty przyjęcia planu ogólnego.

(akta kontroli str. 253-254,268)

[22] Dalej MKUA.

[23] Koszty wynagrodzeń zostały podane wraz z pochodnymi, zaś przy wyliczeniu kosztów wynagrodzeń wzięto pod uwagę szacunkowy czas jaki pracownicy przeznaczyli na opracowania MPZP w stosunku do nominalnego czasu pracy.

2.l. Urząd prowadził rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy[24] zgodnie z wzorem określonym w 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[25].

W latach 2020–2024 do Urzędu wpłynęło 1315 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, zmianę decyzji ostatecznej lub przeniesienie decyzji, wydano zaś w tym okresie 1302 decyzje w tym:

- w 2020 r. – złożono 260 wniosków, wydano 250 decyzji;
- w 2021 r. – złożono 284 wnioski, wydano 301 decyzji;
- w 2022 r. – złożono 218 wniosków, wydano 234 decyzje;
- w 2023 r. – złożono 246 wniosków, wydano 238 decyzji;
- w 2024 r. – złożono 307 wniosków, wydano 279 decyzji.

(akta kontroli str. 277)

W związku z większą ilością wydanych w analizowanym okresie decyzji , w latach 2021 i 2022 w stosunku do liczby złożonych wniosków Kierownik jednostki wyjaśnił „*Rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy obejmuje wszystkie wydane decyzje w danym roku kalendarzowym, w tym decyzje o warunkach zabudowy, odmowy ustalenia warunków zabudowy, umorzenia postępowań, zmiany decyzji ostatecznych oraz przeniesienia decyzji. Różnice w poszczególnych latach mogą wynikać z faktu wpływu wniosku w jednym roku i wydania decyzji w kolejnym roku kalendarzowym, a także sporadycznie zdarza się, że w ramach jednej sprawy wydawanych jest kilka decyzji. Dzieje się tak na skutek uchylenia wydanych decyzji przez organ wyższej instancji po wniesieniu odwołania przez stronę postępowania, w takich przypadkach wydawana jest kolejna decyzja w ramach tego samego numeru wniosku.*”

(akta kontroli str. 269)

Spośród wydanych w analizowanym okresie 1302 decyzji WZ, 526 (40,4%) decyzji dotyczyło nowych inwestycji mieszkaniowych, w tym 114 w 2020 r., 133 w 2021 r., 58 w 2022 r., 88 w 2023 r. oraz 133 w 2024 r. Powierzchnia działek objętych ww. decyzjami WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych w latach 2020–2024 wyniosła 233,5 ha, w tym w 2020 r. było to 43,8 ha, w 2021 r. – 51,8 ha, w 2022 r. – 21,1 ha, w 2023 r. – 42,3 ha oraz w 2024 r. – 74,5 ha.

Spośród wskazanych wyżej 526 decyzji dotyczących nowych inwestycji mieszkaniowych, 282 dotyczyło inwestycji mieszkaniowych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową – w tym w 2020 r. – 66 decyzji, w 2021 r. – 70, w 2022 r. – 27, w 2023 r. – 54 oraz w 2024 r. – 65 decyzji. Powierzchnia działek objętych ww. decyzjami wynosiła 121,2 ha, w tym w 2020 r. – 30,3 ha, w 2021 r. – 24,7 ha, w 2022 r. – 12,4 ha, w 2023 r. – 21,6 ha oraz w 2024 r. – 32,2 ha.

(akta kontroli str. 276)

Liczba wydanych decyzji w 2024 r. w stosunku do 2023 r. wzrosła o 17%. Kierownik jednostki wyjaśnił: *Ilość wydanych decyzji zależy od liczby składanych wniosków o wydanie decyzji, zmianę lub przeniesienie decyzji już wydanej. Większa ilość wydanych decyzji wynika wyłącznie z przeprowadzanej reformy planowania przestrzennego, a co za tym idzie planowanym wejściem w życie planu ogólnego gminy, który, zgodnie z założeniami, wyznaczy tereny, dla których możliwe będzie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Z reformy planowania wynika konsekwencja w postaci możliwości uzyskiwania w chwili obecnej bezterminowych decyzji o warunkach zabudowy na tereny, które w przyszłym planie ogólnym*

[24] Dalej decyzje WZ.
[25] Dz.U. Nr 130, poz.1385.

znajdować się będą poza obszarem uzupełnienia zabudowy. W 2025 r. przewidywany wskaźnik procentowy wzrostu liczby wydanych decyzji będzie jeszcze znaczniejszy z uwagi na fakt, że w chwili obecnej tj. na koniec marca 2025 r. ilość wniosków o wydanie decyzji w stosunku do całego 2024 r. wynosi 75%.

(akta kontroli str. 255)

Do szczegółowej analizy wybrano 20 decyzji, po dziesięć wydanych w 2023 r. oraz w 2024 r. Wszystkie wybrane decyzje dotyczyły terenów przeznaczonych pod zabudowę wskazanych w Studium.

Analizowane decyzje wydane w 2023 r. dotyczyły: w czterech przypadkach budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz po jednym przypadku budowy budynku technicznego; budowy budynku magazynowego; przebudowy i rozbudowy budynków gospodarczo-magazynowych wraz ze zmianą sposobu użytkowania na funkcję usługowo – handlową; rozbudowy zakładu produkcyjnego o zbiorniki podziemne gazu LPG; zmiany sposobu użytkowania budynku mieszkalnego jednorodzinnego na budynek mieszkalny jednorodzinny w zabudowie zagrodowej; montażu instalacji fotowoltaicznej.

Analizowane decyzje wydane w 2024 r. dotyczyły: w pięciu przypadkach budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych; w dwóch przypadkach budowy budynków biurowo-handlowych; w jednym przypadku przebudowy i rozbudowy istniejącego budynku; w jednym przypadku budowy budynku produkcyjnego oraz w jednym przypadku montażu instalacji fotowoltaicznej.

We wszystkich ww. przypadkach analizy urbanistyczne oraz projekty decyzji przygotowywane były przez pracowników Pracowni. W każdym przypadku decyzje wydane były zgodnie z terminami określonymi w art. 64 ustawy o planowaniu przez uprawnionych pracowników, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu, jak również z uwzględnieniem każdego z warunków określonych w art. 61 ust 1. pkt 1-6 ustawy o planowaniu. Spełnione zostały również warunki określone w art. 61 ust. 5a w brzmieniu dotychczasowym. Wśród zbadanych przypadków dwa dotyczyły montażu instalacji fotowoltaicznej, w którym nie miał zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu, co zaznaczono w wydanej decyzji.

W przypadku, w którym w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczono teren objęty analizą o wielkości 619,2 m od granic wnioskowanej działki, w załączniku do wydanej decyzji wskazano, że szerokość frontu terenu inwestycji objętego postępowaniem przylegała do drogi publicznej na odcinku 206,4 m. W ocenie organu, biorąc pod uwagę charakter zabudowy znajdującej się w minimalnym obszarze analizowanym możliwe było ustalenie warunków zabudowy w oparciu o tą zabudowę. Nie zachodziły okoliczności, które nakazywałyby i uzasadniałyby poszerzenie obszaru. Przyjęty obszar nie powodował wątpliwości co do obiektywnego określenia wielkości tego obszaru.

(akta kontroli 278-279)

2.ł. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2023-2024, na terenie Miasta nie były procedowane inwestycje mieszkaniowe na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[26].

(akta kontroli str. 151)

[26] Dz.U. 2018 poz. 1496

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W planie działalności na 2024 r. nie uwzględniono celów związanych z wdrożeniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym opracowania projektu planu ogólnego wraz z określeniem mierników oraz działań. Ponadto w wykazie ryzyk nie uwzględniono obszarów związanych z wprowadzeniem reformy, pomimo że ustawa wprowadzająca reformę weszła w życie we wrześniu lipcu 2023 r.

   Tym samym nie dokonano identyfikacji ryzyka dla tak istotnego zadania, wbrew standardom B.6 oraz B.7 kontroli zarządczej określonym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

   Kierownik jednostki wyjaśnił:

   "*Plan działalności na 2024 r. opracowywany był w okolicznościach, w których reforma systemu (...) była na wstępnym etapie kształtowania. W związku z szerokim tematem, jakim jest wdrożenie planu ogólnego i trudnościami wynikającymi z jednoznacznej interpretacji nowej ustawy o planowaniu, trudno było jednoznacznie określić cele i ryzyka w zakresie planu ogólnego. Jednakże (...) Pracownia realizowała prace i zadania z tym związane poprzez m.in. szkolenia pracowników w dostępnych seminariach i szkoleniach, zgłoszenie zbioru usług danych przestrzennych dla planu ogólnego, (...) rynkowe rozpoznanie kosztów dodatkowych opracowań związanych z planem ogólnym w celu zapewnienia środków w budżecie jednostki.* "

   (akta kontroli str. 150)

   NIK wskazuje, że skoro w Urzędzie w 2024 r. podejmowane były działania na rzecz opracowania planu ogólnego, to z uwagi na istotność tego obligatoryjnego zadania, rzetelne sprawowanie kontroli zarządczej wymagało określenia w planie działania jednostki stosownego celu oraz zidentyfikowania związanych z nim ryzyk.

2. Opublikowane w dniu 4 września 2024 r., przez Prezydenta Miasta, obwieszczenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego zawierało klauzulę informującą o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosków niezłożonych na wskazanym formularzu, co było działaniem nielegalnym. Ustawa o planowaniu nie umożliwia bowiem zawarcia powyższej klauzuli w ogłoszeniu.

   Kierownik jednostki wyjaśnił:

   „*W ogłoszeniu o przystąpieniu do opracowania planu ogólnego zawarto klauzulę, że wnioski należy składać wyłącznie na właściwym formularzu ponieważ jest to zgodne z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego (Dz. U. poz.2509). Powyższe rozporządzenie określa wzór formularza, na którym składa się wniosek do projektu aktu planowania przestrzennego. Wśród wniosków złożonych do planu ogólnego jeden wniosek został złożony na innym formularzu, niemniej jednak będzie on również rozpatrzony, na chwilę obecną wnioski nie zostały jeszcze rozpatrzone*".

   (akta kontroli str. 268)

   NIK wskazuje, że niezłożenie wniosku na formularzu nie może stanowić przesłanki do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, w szczególności, gdy zawiera on wszystkie wymagane przepisami dane.

IV. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonej kontroli nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 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.

Łódź, 23 maja 2025 r.

Kontroler
Michał Dudkiewicz
Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	b9b55a6622814d0798899d0d6e052c7d	
Nazwa dokumentu	WP_P_25_017 - Piotrków Tryb - 23.05.2025 - do podpisu.pdf	
Tytuł dokumentu	WP_P_25_017 - Piotrków Tryb - 23.05.2025 - do podpisu	
Skrót dokumentu	126db69344d8a77c7499fdbff46e3c6de25227faa98aaa9b3676a5414c85c414	
Wersja dokumentu	1.3	
Data dokumentu	2025-05-23	
Podpis	Podpisany przez	Piotr Walczak
	Stanowisko podpisu	Piotr Walczak (p.o. Dyrektor Delegatury) LLO
	Data podpisu	2025-05-23
	Rodzaj certyfikatu	Podpis kwalifikowany
Podpis	Podpisany przez	Michał Dobrosław Dudkiewicz
	Stanowisko podpisu	Michał Dudkiewicz (Doradca ekonomiczny) LLO
	Data podpisu	2025-05-23
	Rodzaj certyfikatu	Podpis kwalifikowany
Akceptacja	Zaakceptowany przez	Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka (LLO) p.o. Wicedyrektor Delegatury
	Data akceptacji	2025-05-23
	Wersja dokumentu akceptacji	1.0
Akceptacja	Zaakceptowany przez	Patrycja Wrocławska (LLO) Doradca prawny
	Data akceptacji	2025-05-23
	Wersja dokumentu akceptacji	1.0
Akceptacja	Zaakceptowany przez	Zbigniew Łabęcki (LLO) Doradca techniczny
	Data akceptacji	2025-05-23
	Wersja dokumentu akceptacji	1.0
		EZD RP 21.1.18
Data wydruku	2025-05-23	
Autor wydruku	Dudkiewicz Michał	