NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W ŁODZI

LLO.410.4.2.2025

Pan
Grzegorz Mackiewicz
Prezydent Miasta Pabianic
ul. Zamkowa 16
95-200 Pabianice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/017 – Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
tel. 48422393200, llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pabianicach[1], ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Grzegorz Mackiewicz – Prezydent Miasta Pabianic[2] od 9 grudnia 2014 r. do chwili obecnej
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 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	Anna Walęcka-Brząkała, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/18/2025 z 19 lutego 2025 r. (akta kontroli str. 1-4)

[1] Dalej: Urząd.
[2] Dalej: Prezydent lub Kierownik jednostki kontrolowanej.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent w latach 2023-2024, w związku z wprowadzeniem ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[5], przygotowywał Urząd do realizacji reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w szczególności poprzez opracowanie harmonogramu postępowania w zakresie prowadzenia procedury planistycznej oraz kierowanie pracowników Wydziału Urbanistyki na szkolenia i konferencje. Pracownicy Urzędu odpowiedzialni za przygotowanie planu ogólnego posiadali wymagane kwalifikacje zgodnie z art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[6].

Jednak do zakończenia kontroli NIK[7] Prezydent nie przedłożył Radzie Miejskiej w Pabianicach – na podstawie art. 13i ust. 2 ustawy o planowaniu - wniosku o przystąpienie do sporządzenia planu ogólnego. NIK wskazuje, że opracowanie tego planu jest obowiązkiem ustawowym a Prezydent nie podejmował działań w tym zakresie, pomimo że w ówczesnym stanie prawnym termin mocy obowiązywania studium upływał z końcem 2025 r.[8]. Dopiero art. 4 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2025 r.[9] termin ten wydłużono do 30 czerwca 2026 r. W tym stanie prawnym, przy jednoczesnym braku planu ogólnego, Miasto nie będzie mogło dokonać żadnej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[10], ani też opracować nowego miejscowego planu[11].

Nieprzyjęcie planu ogólnego w terminie do 30 czerwca 2026 r. może pozbawić Prezydenta możliwości kształtowania polityki przestrzennej pomimo objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego 99,95% powierzchni Miasta. Ponadto w konsekwencji Miasto nie będzie mogło uzyskać zwrotu wydatków poniesionych na plan ogólny, plany miejscowe i gminny program rewitalizacji. Tymczasem na refinansowanie wydatków związanych z opracowaniem i uchwaleniem planu ogólnego i gminnego programu rewitalizacji w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności[12] zarezerwowano dla Miasta Pabianice 561,4 tys. zł[13].

W latach 2023-2024 Wieloletni program sporządzania MPZP[14] był realizowany zgodnie z założeniami, za wyjątkiem jednego przypadku dotyczącego nieprzystąpienia do sporządzenia planowanego na II połowę 2023 r. miejscowego planu, gdyż wymagało by to zmiany studium uwarunkowań. Wydatki dotyczące sporządzenia (zmiany) MPZP były w całości finansowane z środków własnych Miasta zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu i wyniosły łącznie 198,4 tys. zł.

Prezydent nierzetelnie przygotował dokumentację w zakresie kontroli zarządczej za lata 2023-2024. W dokumentacji tej nie określono bowiem celu

---

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

[5] Dz. U. 2023 poz. 1688 ze zm., dalej: ustawa zmieniająca.

[6] Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm., dalej: ustawa o planowaniu lub ustawa zmieniana.

[7] Tj. do dnia 19 maja 2025 r.

[8] Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej, tj. w brzmieniu obowiązującym do 6 maja 2025 r., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zachowywały moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r.

[9] Z mocą obowiązywania od 7 maja 2025 r., Dz. U. poz. 527, dalej: ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r.

[10] Dalej: MPZP lub miejscowe plany.

[11] Za wyjątkiem planów, co do których ogłoszono o terminie wyłożenia do publicznego wglądu przed 30 czerwca 2026 r. (art. 67 ust. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej).

[12] Dalej: KPO.

[13] Maksymalna kwota wsparcia.

[14] Dalej: wieloletni program.

dotyczącego przygotowania do wdrożenia reformy zagospodarowania przestrzennego i jej wdrażania, w tym do sporządzenia planu ogólnego oraz nie zidentyfikowano w tym zakresie ryzyka.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[15] kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

a) W poszczególnych latach 2023-2024 Prezydent określał cele i zadania do realizacji oraz identyfikował ryzyka dla poszczególnych wydziałów i komórek organizacyjnych Urzędu. W dokumentacji kontroli zarządczej dotyczącej Wydziału Urbanistyki, ani w innych wydziałach Urzędu, nie określono celu dotyczącego przygotowania do wdrożenia reformy zagospodarowania przestrzennego i jej wdrażania, w tym do sporządzenia planu ogólnego oraz nie zidentyfikowano w tym zakresie ryzyka, co szerzej opisano w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 139-388, 550-551)

b) Wydział Urbanistyki, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym[16] zajmował się m.in.: opracowywaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów Miasta, prowadzeniem spraw w zakresie wydawania decyzji administracyjnych dotyczących ustalania warunków zabudowy i wstrzymania użytkowania terenu oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu planowania przestrzennego określonych w ustawach i przepisach szczególnych. Jak wyjaśnił Prezydent - biorąc pod uwagę otwarty katalog zadań Wydziału Urbanistyki - należy przyjąć, że zadania dotyczące przygotowania planu ogólnego mieszczą się w zakresie określonym w Regulaminie Organizacyjnym jako *inne zadania z zakresu planowania przestrzennego* i za jego przygotowanie odpowiada Referat Planowania Przestrzennego funkcjonujący w ramach ww. Wydziału. W Referacie tym od 5 lipca 2023 r. zatrudnione były cztery osoby, w tym Kierownik[17]. Wszyscy pracownicy Referatu posiadali dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku architektura lub architektura i urbanistyka zgodnie z art. 5 pkt 4 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 7-138, 487-502, 546-557)

c) W związku z wprowadzeniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w celu jej wdrożenia Prezydent kierował pracowników Referatu Planowania Przestrzennego oraz Naczelnika Wydziału Urbanistyki na szkolenia i konferencje dotyczące reformy[18] oraz opracował harmonogram postępowania

[15] 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.

[16] Wprowadzonym zarządzeniami Prezydenta Miasta Pabianic w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Pabianicach i ogłoszenia tekstu jednolitego: nr 217/2021/P z dnia 6 września 2021 r., nr 113/2023/P z dnia 3 kwietnia 2023 r. oraz nr 435/2024/P z dnia 15 listopada 2024 r. ze zmianami.

[17] W okresie od 1 stycznia do 4 lipca 2023 r. w Referacie zatrudnione były trzy osoby, w tym Kierownik Referatu.

[18] Pięć wydarzeń w 2023 r. i siedem w 2024 r., m.in.: Ustalenia planów miejscowych czyli co zapisywać. Projektowana zmiana „ustawy planistycznej" (...), Ustawa zmieniająca ustawę o planowaniu

w zakresie prowadzenia procedury planistycznej przed i po wejściu w życie przepisów ustawy zmieniającej oraz wg trybu uproszczonego[19]. Do zakończenia kontroli NIK, Prezydent nie przedłożył Radzie Miejskiej w Pabianicach wniosku o przystąpienie do sporządzania planu ogólnego, o czym mowa w art. 13i ust. 2 ustawy o planowaniu. Prezydent wyjaśnił, iż: *W chwili zmiany przepisów ustawy z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw (...) w Referacie Planowania Przestrzennego sporządzonych było 27 projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W związku ze sprzecznym brzmieniem przepisów przejściowych określonych w art. 67 ustawy zmieniającej w stosunku do przepisów określonych w art. 27a ustawy zmienianej Prezydent Miasta Pabianic podjął decyzję o nie przedkładaniu Radzie Miejskiej w Pabianicach wniosku o przystąpienie do sporządzania planu ogólnego.*

Wątpliwości Prezydenta dotyczyły w szczególności: czy toczące się i niezakończone przed dniem przystąpienia do planu ogólnego procedury planistyczne mogą być uchwalone dopiero po uchwaleniu i wejściu w życie planu ogólnego. Takie działanie - jak wskazał kierownik jednostki - oznaczałoby dla Miasta zmianę treści tych planów i konieczność dostosowania ich do treści planu ogólnego, pomimo że zostały rozpoczęte na warunkach niesprzeczności ze studium uwarunkowań.

Decyzja o niezłożeniu wniosku o przystąpienie do sporządzania planu ogólnego została podjęta m.in. na podstawie sporządzonej dla Urzędu opinii prawnej, zgodnie z którą: *Rozpatrując kwestie wątpliwości, które pojawiają się w związku z planowaną reformą planistyczną, najbezpieczniejszym rozwiązaniem byłoby, aby ukończyć procedury uchwalania poszczególnych* MPZP *i zachowując spójność wszelkiej dokumentacji przystąpić do uchwalania planu ogólnego. W sytuacji, gdy podjęte zostaną podwójne procedury, w świetle pojawiających się rozbieżności prawnych może dojść do istotnych uchybień prawnych mogących skutkować nawet unieważnieniem podjętych przez Gminę zadań*.

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje na interpretacje Ministerstwa Rozwoju i Technologii[20] zamieszczone na stronie internetowej dotyczącej reformy planowania przestrzennego[21]. I tak: w zakresie odpowiedzi na pytanie czy przystąpienie do sporządzenia planu ogólnego blokuje możliwość uchwalania planów miejscowych MRiT wyjaśniło, iż: *Zgodnie z dodanym art. 27a upzp plan miejscowy może być sporządzany w trakcie sporządzania planu ogólnego. Przepis ten należy stosować łącznie z przepisami przejściowymi reformy, tj. art. 67 ust. 3 pkt 2, który mówi, że do czasu wejścia w życie planu ogólnego plany miejscowe będą opracowywane na zasadach dotychczasowych zgodnie z ustaleniami studium. Przystąpienie do sporządzenia planu ogólnego nie blokuje więc sporządzania i uchwalania planów miejscowych na podstawie obowiązującego studium.*

W odniesieniu do możliwości uchwalenia planu miejscowego na podstawie ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań zanim gmina przyjmie plan ogólny MRiT wskazało, iż: *Na podstawie art. 67 ust. 3 pkt 2 reformy przed wejściem w życie planu ogólnego, plany miejscowe opracowuje się i uchwala w oparciu o dotychczasowe brzmienie art. 15 ust. 1 i art. 20 upzp. Oznacza to, że plany*

---

i zagospodarowaniu przestrzennym. Spokojna analiza „Nowej Ustawy", Planowanie przestrzenne po nowemu, Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w kontekście ochrony zabytków, Trzy tryby sporządzania planów miejscowych: dla procedur wszczętych przed i po 24 września 2024 r., Reforma planistyczna w praktyce, Plan ogólny gminy w praktyce Procedura planistyczna i ustalenia planu ogólnego czyli skutek zmiany „ustawy planistycznej" i rozporządzenia (...), szkolenia realizowane w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności - Inwestycja A1.3.1.

[19] Zgodnie z art. 27b ustawy o planowaniu.

[20] Dalej: MRiT.

[21] https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/reforma-planowania-przestrzennego-2

miejscowe należy sporządzać nie naruszając ustaleń obowiązującego studium do momentu przyjęcia w gminie planu ogólnego. Jest to moment, w którym obowiązujące studia tracą moc i od którego możliwe będzie badanie zgodności z planem ogólnym jako nadrzędnym aktem planowania przestrzennego w gminie. Od tej ogólnej zasady przewidziane zostały wyjątki w art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a i b reformy.

Ponadto należy podkreślić, że na mocy ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. wykreślono z art. 27a ustawy o planowaniu zdanie drugie, co powinno usunąć wątpliwości wskazane przez Prezydenta.

(akta kontroli str. 5-8, 550-552, 558-597, 600)

d) Rada Miejska w Pabianicach przyjęła Uchwałą nr LXVII/649/23 z dnia 20 lipca 2023 r. Strategię Rozwoju Miasta na lata 2023-2030.

(akta kontroli str. 389-479)

2. Wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

a) W latach 2023-2024 Prezydent nie wydawał decyzji na podstawie art. 35a ustawy o planowaniu, tj. decyzji zakazujących właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego. W okresie objętym kontrolą, przed wejściem w życie art. 35a ustawy o planowaniu[22], Prezydent wszczął[23] jedno postępowanie administracyjne w sprawie przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu w oparciu o obowiązujący w tym czasie art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu i wydał w dniu 2 września 2024 r. decyzję nakazującą przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu nieruchomości oraz w części umarzającą postępowanie z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

(akta kontroli str. 5-8, 482, 485-486, 503-512)

b) Prezydent przeprowadził ocenę aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Pabianic, w tym zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z Uchwałą Nr LXXVI/741/24 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 28 lutego 2024 r. w ramach przeprowadzonej oceny analizie poddano okres od października 2016 r. do października 2023 r. W wyniku analizy uznano za częściowo nieaktualne dziewięć z 35 MPZP sporządzonych i uchwalonych w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i stwierdzono konieczność ich sukcesywnej zmiany. Ww. nieaktualność polegała na zawarciu - zgodnie z aktualną w tamtym czasie ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - mniej szczegółowego zakresu zapisów określanych w miejscowym planie w porównaniu do ustawy o planowaniu z 27 marca 2003 r. W wyniku powyższego nie było konieczności niezwłocznego uzupełnienia oraz zmiany MPZP i nie powodowało, że ustalenia tych miejscowych planów były niewłaściwe. Do czasu zakończenia kontroli NIK obszary określone w pięciu z dziewięciu częściowo nieaktualnych MPZP zostały objęte ustaleniami nowych miejscowych planów.

Ponadto Rada Miejska w Pabianicach stwierdziła, że 26 MPZP sporządzonych i uchwalonych na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy o planowaniu pozostaje aktualnych.

[22] Tj. przed 24 września 2023 r.

[23] W dniu 5 września 2023 r.

Wieloletni program został przyjęty przez Prezydenta[24] zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i obejmował lata 2023-2027. W ww. dokumencie w szczególności wskazane zostały obowiązujące plany miejscowe, MPZP w trakcie opracowania, obowiązujące plany miejscowe wskazane do zmiany oraz planowane przystąpienia do miejscowych planów wraz z terminem ich obowiązywania lub przewidywanymi terminami przystąpienia do sporządzenia/zmiany MPZP oraz okresem realizacji tych prac.

Stan realizacji wieloletniego programu w latach 2023-2024 przedstawiał się następująco:
- w przypadku siedmiu z 27 planów będących w trakcie opracowywania podjęte zostały uchwały ws. przyjęcia MPZP (w 2024 r.),
- w przypadku pozostałych 20 planów termin zakończenia określony w wieloletnim programie nie upłynął, a prace prowadzone przez Urząd były na etapie sporządzenia projektu planu, występowania o opinie i uzgodnienia projektu planu lub zmian w projekcie planu wynikających z rozpatrzonych uwag,
- w przypadku dwóch z czterech planów wskazanych do zmiany przyjęto uchwały ws. zmiany MPZP (w 2024 r.) a w pozostałych dwóch przypadkach w II połowie 2023 r. rozpoczęto prace nad zmianą MPZP (były na etapie sporządzania projektu miejscowego planu);
- z czterech obszarów wskazanych do objęcia ustaleniami miejscowych planów, do trzech przystąpiono (były na etapie sporządzenia projektu planu), a w jednym przypadku nie przystąpiono do jego sporządzenia planowanego na II połowę 2023 r., gdyż wymagało by to zmiany studium uwarunkowań[25].
Prezydent wskazując na przyczyny nieprzystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu wyjaśnił iż: *Drogi główne ze studium są odzwierciedleniem dróg głównych z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego (PZPWŁ). Układ o takim przebiegu został wprowadzony do zmiany studium w 2005 r., a następnie wprowadzono go do planu miejscowego w 2006 r. na skutek zmiany przebiegu dróg w PZPWŁ z 2002 r. W związku ze zrealizowaniem dróg szybkiego ruchu S14 i S8, po raz kolejny zmienił się układ drogowo komunikacyjny w PZPWŁ (Uchwała Nr LV/679/18 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego oraz planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Łodzi) m.in. zlikwidowano przebieg części dróg głównych na terenie miasta Pabianic. W następstwie tego, aby nie blokować terenów pod drogę główną (pas szerokości 40 m) – wnioski właścicieli dotyczą przede wszystkim likwidacji projektowanej drogi głównej – plan wymagałby zmiany studium w zakresie układu dróg. W II połowie 2023 r. (24 września 2023 r.) zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688 ze zm.), na mocy której wygasną studia, a wprowadzone zostaną plany ogólne. W związku z powyższym bezpodstawne byłoby rozpoczęcie procedury zmiany studium w celu likwidacji drogi głównej zlokalizowanej w obszarze wskazanym do sporządzenia planu miejscowego.*

W nawiązaniu do złożonych wyjaśnień NIK zauważa, że wieloletni program winien być odzwierciedleniem rzeczywistej polityki przestrzennej Miasta i w tej sytuacji Prezydent powinien dokonać zmiany wieloletniego programu.

[24] Zarządzeniem nr 247/2023/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 1 sierpnia 2023 r.
[25] Do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo ich zmian stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli: przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian; (...) – art. 65 ust. 2 ustawy zmieniającej.

W latach 2020-2022[26] Miasto Pabianice było objęte odpowiednio 26, 30, 33 miejscowymi planami o łącznej powierzchni 3 297,2 ha, co stanowiło 99,95% całkowitej powierzchni Miasta. W okresie objętym kontrolą przyjęto osiem nowych MPZP[27] o łącznej powierzchni 124,8 ha i dwie zmiany MPZP[28] o łącznej powierzchni 98,1 ha. Przyjęcie nowych miejscowych planów nie wpłynęło na zmianę obszaru oraz powierzchni Miasta objętej planami ponieważ dotyczyło terenów, które miejscowymi planami były już objęte i wynikało m.in. ze zmiany przebiegu linii rozgraniczających, wprowadzenia zmiany lub uzupełnienia funkcji w przeznaczeniu terenu. Zmiany MPZP dotyczyły planów obowiązujących bez zmiany ich granic i spowodowane były korektą w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. uchwalone były cztery MPZP dla obszarów przestrzeni publicznej[29], określonych zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu[30] oraz cztery, dla których gmina zamierzała sporządzić MPZP, w tym jeden dotyczący terenów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu.

W latach 2021-2024 do Urzędu wpłynęły 54 wnioski o zmianę MPZP i jeden o sporządzenie nowego miejscowego planu, w tym w roku 2021 osiem wniosków, w 2022 r. - 16, w 2023 r. - 10 i w 2024 r. 21 wniosków[31].

(akta kontroli str. 480-481, 514-545, 680-682, 695-888)

c) W latach 2021-2024 na sporządzenie (zmiany) MPZP Miasto wydało odpowiednio: 31,9 tys. zł, 49,8 tys. zł, 64,3 tys. zł i 52,4 tys. zł. Wydatki te były w całości finansowane z środków własnych zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu.

Prezydent wyjaśnił, iż w chwili obecnej nie planuje ubiegania się o środki z KPO w zakresie wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie poprzez sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego gminy i MPZP oraz sporządzenie i uchwalenie gminnego programu rewitalizacji. Ponadto w złożonych wyjaśnieniach kierownik jednostki podniósł, iż *(...) środki z KPO nie gwarantują każdej z występujących o nie gmin refundacji kosztów poniesionych na opracowanie planu ogólnego.*

NIK wskazuje, iż według informacji zamieszczonych na stronie internetowej określającej zasady naboru wniosków dotyczące wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego[32], wystarczającym działaniem, dla uzyskania refinansowania kosztów sporządzania planu ogólnego, miejscowych planów oraz gminnego programu rewitalizacji, jest złożenie wniosku udokumentowanego zgodnie z regulaminem[33] oraz uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego gminy do 30 czerwca 2026 r. Zgodnie z ww. informacjami oprócz zwrotu kosztów sporządzenia planów miejscowych, Miasto Pabianice może uzyskać refinansowanie kosztów sporządzenia planu ogólnego do kwoty

[26] Wg stanu na 31 grudnia.
[27] W tym jeden uchwalony 20 grudnia 2022 r. z mocą obowiązywania od 2 lutego 2023 r. i siedem w 2024 r.
[28] Uchwalone w 2024 r.
[29] Zgodnie ze studium uwarunkowań na terenie Miasta nie przewiduje się obszarów wyznaczonych obowiązkowo do przeprowadzenia scalenia, w myśl przepisów szczegółowych.
[30] W brzmieniu przed 24 września 2023 r.
[31] W 2024 r. jeden dotyczył opracowania nowego MPZP.
[32] https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/nabor-wnioskow-dot-wdrozenia-reformy-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego-wsparcie-dla-gmin-inwestycja-a131.
[33] Regulamin wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z KPO w Inwestycji A 1.3.1.

321,4 tys. zł[34] oraz kosztów sporządzenia gminnego programu rewitalizacji[35] do kwoty 240,0 tys. zł[36]. W umowie[37] dotyczącej kompleksowego opracowania dokumentu pn. Gminny Program Rewitalizacji Miasta Pabianic na lata 2025-2035 przewidziano koszty opracowania tego Programu w wysokości 147,6 zł brutto. Termin wykonania przedmiotu umowy, za który przyjęto uzyskanie wpisu uchwalonego Programu do wykazu programów rewitalizacyjnych województwa łódzkiego, określony został na 16 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 2 stycznia 2026 r., a tym samym w okresie kwalifikowalności wydatków refinansowanych z KPO[38].

(akta kontroli str. 480, 549-552, 600, 685-694)

d) W latach 2020-2024 99,95% obszaru Miasta Pabianice objęte było obowiązującymi MPZP. W tym czasie nie wpłynął do Urzędu wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Ostatnia decyzja w tym zakresie została wydana w 2019 r.

(akta kontroli str. 480, 486, 513)

e) W latach 2023-2024 do Urzędu wpłynęły trzy wnioski[39] o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[40]. Rada Miejska w Pabianicach w odniesieniu do dwóch wniosków podjęła uchwały odmowne[41], a w jednym przypadku ustaliła na rzecz wnioskodawcy lokalizację inwestycji mieszkaniowej[42]. Przyjęta przez Radę Miejską w Pabianicach uchwała dotycząca ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej była planowana niezależnie od ustaleń MPZP obejmującego tereny inwestycji i była zgodna ze studium uwarunkowań.

(akta kontroli str. 552-553, 601-666)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

W dokumentacji dotyczącej kontroli zarządczej za lata 2023-2024, na którą składały się:

- plan działalności;
- arkusze identyfikacji, oceny oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku;

[34] Zgodnie z załącznikiem nr 8 do Regulaminu wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w Inwestycji A1.3.1, maksymalna kwota wsparcia dla Miasta Pabianice (kod gminy 1008021) wynosiła 321 409,68 zł.

[35] Zgodnie z informacją zawartą na stronie Urzędu (https://um.pabianice.pl/artykul/495/4034/rozpoczecie-prac-nad-gminnym-programem-rewitalizacji-miasta-pabianic-na-lata-2025-2035, data dostępu 15 kwietnia 2025 r.) we wrześniu 2024 r. rozpoczęły się prace zmierzające do opracowania „Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Pabianic na lata 2025-2035".

[36] Zgodnie z załącznikiem nr 9 do ww. Regulaminu maksymalna kwota wsparcia z KPO dla gminnego programu rewitalizacji dla Miasta Pabianice (kod gminy 1008021) wynosiła 239 964,95 zł.

[37] Umowa nr RW.0632.1.23.2024 z dnia 2 września 2024 r.

[38] W ramach Inwestycji mogą być kwalifikowane wydatki poniesione nie wcześniej niż w dniu 1 lutego 2020 r. i nie później niż 30 czerwca 2026 r.

[39] Dwa w 2023 r. i jeden w 2024 r.

[40] Dz. U. z 2024 r. poz. 195.

[41] Uchwałą nr LXXIV/716/24 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 19 stycznia 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2024 r. poz. 2539) oraz Uchwałą nr XI/96/25 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 15 stycznia 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2025 r. poz. 1264).

[42] Uchwałą nr LXIV/602/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 kwietnia 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2023 r. poz. 4221).

- zbiorczy rejestr zidentyfikowanego i ocenionego ryzyka oraz określone metody przeciwdziałania ryzyku;

nie określono celu dotyczącego przygotowania do wdrożenia reformy zagospodarowania przestrzennego i jej wdrażania, w tym sporządzenia planu ogólnego, a co za tym idzie 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.

Prezydent wyjaśnił, że nie określono celów i zarządzania ryzykiem, a tym samym nie monitorowano i nie oceniano realizacji tych celów *w związku z nieprzystąpieniem do sporządzania planu ogólnego. Z uwagi na fakt, iż Miasto Pabianice objęte jest planami w 99,95% powierzchni, które po wygaśnięciu studium nie tracą mocy i nadal będą obowiązywać, tym samym gmina nie będzie pozbawiona możliwości kształtowania polityki przestrzennej. W momencie przystąpienia do planu ogólnego po wygaśnięciu studium, będzie możliwość sporządzenia nowych planów miejscowych, w zgodzie z ustaleniami planu ogólnego zgodnie z art. 27a ustawy o planowaniu (...).*

W nawiązaniu do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, że obowiązek przyjęcia planu ogólnego wynika wprost z ustawy o planowaniu i posiadanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na znacznej powierzchni Miasta nie zwalnia z tego obowiązku. Ponadto NIK nie może zgodzić się z powyższymi wyjaśnieniami Prezydenta, gdyż z chwilą utraty mocy obowiązywania studium uwarunkowań i jednoczesnym braku planu ogólnego, kończy się możliwość kształtowania polityki przestrzennej. Z wyjątkiem planów i zmian planów, co do których ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu nastąpi do 30 czerwca 2026 r., Gmina nie będzie mogła opracować nowego planu miejscowego ani dokonać zmiany planu, gdyż te będą musiały być zgodne z planem ogólnym, którego Miasto Pabianice nie posiada.

Dodatkowo zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu kontroli zarządczej Urzędu *cele działalności i zadania, realizowane w ramach działalności Miasta (cele strategiczne i operacyjne) wynikają z ustawowych zadań Miasta (...),* a zatem i z ustawy o planowaniu.

Ponadto w zbiorczym planie działalności na 2025 r. również nie uwzględniono ww. celu oraz nie dokonano identyfikacji ryzyka. Z uwagi na fakt, iż okres objęty kontrolą dotyczył lat 2023-2024 nie dokonano oceny roku 2025 przy czym podjęcie w 2025 r. działań będzie miało kluczowe znaczenie dla dochowania terminu na przyjęcie planu ogólnego Miasta do 30 czerwca 2026 r.

(akta kontroli str. 139-388, 550-551)

Wniosek

IV. Wniosek

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

Uwzględnienie w planie działalności Wydziału Urbanistyki celu dotyczącego sporządzenia planu ogólnego oraz dokonanie identyfikacji ryzyka w tym zakresie.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie 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.

Łódź, maja 2025 r.

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

…….
/podpisano elektronicznie/

Kontroler
Anna Walęcka-Brząkała
specjalista k.p.

…….
/podpisano elektronicznie/