

Zamiast trwałych zasad spójnego gospodarowania przestrzenią – decyzje administracyjne oderwane od przyjętych założeń. Jak pokazała kontrola przeprowadzona przez NIK, obowiązujące od 2003 r. przepisy nie zapewniają racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego w gminach i ich zrównoważonego rozwoju, a także pozbawiają ten proces kontroli społecznej. W efekcie dochodzi do rozproszenia zabudowy, uszczuplenia terenów zielonych, a nawet do degradacji krajobrazu. Chaos przestrzenny generuje rocznie, wg wyliczeń Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, ponad 83 mld zł strat.

Polityka przestrzenna gminy powinna się opierać na **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium)**, które jest uchwalane obligatoryjnie, obejmuje obszar całej gminy. Władze wskazują w nim tereny przeznaczone pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej – dróg, mostów, sieci energetycznych i telekomunikacyjnych o charakterze usługowym oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a także obszary rolne i chronione.

Prawnym narzędziem realizacji tych założeń mają być, spójne ze Studium, **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp)**, co ma gwarantować trwałość przyjętych kierunków rozwoju gminy wypracowanych z udziałem lokalnej społeczności. Problem w tym, że sporządzanie tych dokumentów nie jest obowiązkowe i trwa nawet kilka lat. By zrealizować inwestycję tam gdzie ich nie ma, wystarczy **decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZ)**. Przy czym WZ nie musi być zgodna ze studium.

Skutek jest taki, że studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie są uaktualniane nawet przez dekady, plany miejscowe pokrywają mniej niż 1/3 kraju, a podstawową rolę w procesie gospodarowania przestrzenią pełnią w gminach decyzje o warunkach zabudowy wydawane nawet dla pojedynczych działek. Sprzyja to inwestorom, jednak brak ustawowego powiązania decyzji WZ z ustaleniami Studium, może umożliwić np. budowę całych osiedli mieszkaniowych na terenach bez dostępu do kanalizacji, dróg i komunikacji publicznej, generując koszty jakie gminy będą musiały ponieść w przyszłości, by zapewnić mieszkańcom dostęp do tych podstawowych usług.

NIK skontrolowała planowanie przestrzenne w siedemnastu urzędach gmin w 8 województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, wielkopolskim i zachodnio-pomorskim. Okres objęty kontrolą to lata 2019 r. – 2022 r. (I kwartał).

Studia nieaktualizowane przez lata

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Studium nie jest aktem prawa miejscowego – ustalenia zawarte w tym dokumencie, wiążą lokalne władze jedynie na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie stanowi ono także podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji WZ. To spowodowało, że skontrolowane gminy przestały postrzegać Studium, jako podstawowe źródło określenia polityki przestrzennej i wyznaczania kierunków zmian, co ma swoje konsekwencje.

Z danych GUS wynika, że na koniec 2021 r. niemal wszystkie gminy w Polsce miały uchwalone Studia (na sześć, które tego nie zrobiły, cztery były w trakcie przygotowywania dokumentu). Jednak i w tym przypadku ilość nie przekładała się na jakość.

Z obowiązujących w tym czasie Studiów wynikało, że powierzchnia wskazanych w nich terenów

pod zabudowę mieszkaniową (jedno i wielorodzinną) wynosiła w sumie ponad 6 mln ha, a więc zajmowała ok. 19% powierzchni całkowitej Polski. Jak wyliczył Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na takim obszarze mogłoby zamieszkać nawet 200 mln osób, podczas gdy liczba ludności Polski wynosi zaledwie 38 mln.

Skąd ten nadmiar terenów pod zabudowę? Przede wszystkim z nieaktualizowanych dokumentów planistycznych, co oznacza, że tereny przeznaczone pod zabudowę nie są bilansowane. Zgodnie z przepisami, decyzja o sposobie zagospodarowania przestrzennego gminy, powinna być podejmowana na podstawie Studium weryfikowanego przynajmniej raz na kadencję lokalnych władz. Z kontroli wynika jednak, że niektóre gminy prowadziły swoją politykę przestrzenną na podstawie Studiów sporządzonych ponad 20 lat temu w oparciu o nieobowiązującą już ustawę o zagospodarowaniu z 1994 r. Tam, gdzie Studia były weryfikowane, aktualizacje dotyczyły najczęściej niewielkich obszarów, choć zmiany zachodzące na terenie i w otoczeniu skontrolowanych gmin wskazywały na konieczność uaktualnienia dokumentów w całości.

Tylko w dwóch gminach, na 10 w których wprowadzono zmiany w obowiązujących Studiach, zakres dokonanych zmian dotyczył całości dokumentu. W pozostałych większość aktualizacji była wynikiem potrzeb indywidualnych inwestorów i dotyczyła niewielkich obszarów gmin. W Stalowej Woli – uchwalone w 2005 r. Studium było aktualizowane 19 razy na wniosek właścicieli nieruchomości i to tylko w odniesieniu do interesujących ich fragmentów dokumentu. Z kolei w Swarzędzu – Studium uchwalone w 2011 r. zostało zmienione dopiero dziesięć lat później na wniosek właścicieli gruntów, które miały być przeznaczone m.in. pod działalność produkcyjną.

Weryfikacja Studium przeprowadzana na podstawie analiz i bilansów terenów przeznaczonych pod zabudowę pozwala ustalić realne możliwości gminy i rzeczywiste lokalne potrzeby, nie tylko w kwestii zabudowy mieszkaniowej, ale także usługowej czy przemysłowej. I to właśnie na tej podstawie, lokalne władze powinny decydować o zwiększaniu lub ograniczaniu w Studium nowych powierzchni przeznaczonych pod taką zabudowę. Tymczasem spośród 17 skontrolowanych gmin pięć nie przeprowadziło w badanych przez NIK okresie żadnego bilansu terenów pod zabudowę (Lubicz, Inowrocław, Pabianice, Piaseczno i Pruszków), a w dwóch (Piotrków Trybunalski i Swarzędz) został przygotowany nierzetelnie.

W opinii NIK, zarządzanie przestrzenią głównie w reakcji na bieżące potrzeby inwestorów, bez uwzględnienia wyników bilansu terenów pod zabudowę, pozbawia gminy skutecznych narzędzi kształtowania przestrzeni, dzięki którym mogą zapewnić mieszkańcom zachowanie ładu przestrzennego w gminie i jej zrównoważony rozwój.

Mniej niż 1/3 kraju w planach miejscowych

Studium określa jednak tylko kierunki rozwoju przestrzennego gminy, dopiero plany miejscowe wskazują warunki zabudowy i regulują sposób zagospodarowania nieruchomości. Dane GUS pokazują jednak, że po blisko 20 latach od zmiany systemu planowania przestrzennego w Polsce mpzp obejmują mniej niż 1/3 powierzchni kraju. W 2019 r. było to 31,2%, a w 2021 r. –31,7%, co oznacza wzrost jedynie o 0,5 p.p.

Na koniec 2021 r. tylko 24% gmin w kraju miało wskaźnik pokrycia ich powierzchni planami miejscowymi wynoszący od 90% do 100%. Trzeba jednak zastrzec, że większość tych planów

sporządzono na podstawie nieaktualnych przepisów, co nie gwarantowało aktualności mpzp i wymagało przeprowadzenia zmian. Spośród skontrolowanych 17 gmin taki wskaźnik miało 5, czyli także niecałe 30%. W pozostałych do kształtowania przestrzeni dochodziło na podstawie decyzji WZ.

Nie bez znaczenia dla ograniczenia wpływu planów miejscowych na kształtowanie polityki przestrzennej skontrolowanych gminy, miał również długotrwały proces sporządzania tych dokumentów wynoszący nawet ponad 4 lata. Uchwalone po tak długim czasie plany miejscowe mogły więc nie uwzględniać wszystkich zmian, które wystąpiły w tym okresie w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a tym samym w chwili zatwierdzania mogły być częściowo nieaktualne.

Wyniki kontroli wskazują również na znaczne rozdrobnienie planów miejscowych w gminach. Średnia powierzchnia mpzp - uchwalonych bądź zmienionych na terenach skontrolowanych gmin - kształtowała się na poziomie od 2 do ok. 30 ha, a zatem ich zasięg, w przypadku najmniejszych mpzp, nie był większy niż zasięg oddziaływania decyzji WZ. Jedynie w pięciu skontrolowanych gminach, wystąpiły pojedyncze plany miejscowe (uchwalane lub zmieniane) o większej powierzchni - od 100 ha do 996 ha.

NIK zwraca przy tym uwagę na to, że duża liczba planów miejscowych (60), które gminy przygotowywały w trakcie trwania kontroli, nie przekładała się bezpośrednio na zwiększenie ich powierzchni objętej mpzp. Wynikało to z faktu, że większość projektowanych planów miejscowych była zmianą bądź aktualizacją obowiązujących już dokumentów planistycznych.

Planowanie bez planowania, czyli masowe wydawanie WZ

W sytuacji, gdy inwestycja ma powstać na terenie nieobjętym planem miejscowym, urzędy wydają decyzje o warunkach zabudowy (WZ), które wg prawa nie muszą być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. To dlatego, że wydanie decyzji WZ jest uzależnione nie od polityki przestrzennej gminy określonej w Studium, a przede wszystkim od tego czy nowa inwestycja jest zgodna z tzw. zasadami dobrego sąsiedztwa – czy jest dostosowana do istniejącej już zabudowy, zarówno jeśli chodzi o jej przeznaczenie, jak i architekturę. Miało to zagwarantować harmonijne i spójne ukształtowanie przestrzeni, jednak skoro decyzja o warunkach zabudowy nie musi być powiązana ze Studium, może umożliwić np. budowę mieszkań tam, gdzie gmina planowała tereny zielone.

W okresie 2019-2022 (I kwartał) skontrolowane gminy wydały w sumie 1664 decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych, z tego ponad 36% dotyczyło terenów, które w Studium nie były przeznaczone pod taką zabudowę. W gminach, których powierzchnia tylko w niewielkim stopniu była objęta planami miejscowymi (od 10% do 30%) takich decyzji wydawano ponad 88%.

Mimo, że kontrola nie wykazała naruszenia zasad i trybu opracowywania decyzji WZ, Izba negatywnie ocenia działania gmin, dla których decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią. Zdaniem samych gmin ten instrument pozwala jednak na większą swobodę w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu terenu na poszczególne inwestycje i formy działalności. Nie bez znaczenia jest także niski koszt wydania decyzji, możliwość jej zmiany albo cesji na inny podmiot, a także bezterminowość. Z kolei wadą jest, zdaniem samorządowców, brak możliwości odmowy wydania decyzji WZ w przypadku, kiedy inwestor spełnia wszystkie przesłanki wynikające z ustawy o planowaniu przestrzennym.

Opłaty planistyczne mogły wspomóc budżety gmin – gdyby były naliczane

Objęcie poszczególnych terenów planami miejscowymi nie tylko zapewnia gminie ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, ma również swój wymiar finansowy. W badanym okresie opłaty pobierane przez skontrolowane gminy w związku z obowiązującymi mpzp nie rekompensowały wydatków poniesionych w związku z ich realizacją, choćby budowy niezbędnych dróg czy mostów. To dlatego, że gminy w niewystarczający sposób naliczały i egzekwowały opłaty planistyczne i adiacenckie.

Opłata (renta) planistyczna

Opłata jednorazowa z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, związanego z uchwaleniem lub zmianą mpzp, pobierana przez gminę w przypadku sprzedaży nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego.

Opłata adiacencka

Opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w trzech przypadkach:

- budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości w związku z podziałem nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą badane gminy prognozowały dochody z tytułu opłaty planistycznej w wysokości ponad 687 mln zł, w rzeczywistości dochód ten wyniósł 1,8 mln zł, czyli 0,3% zaplanowanego.

Kontrolerzy NIK zidentyfikowali przyczyny tak niskich dochodów. To:

- nienaliczanie opłaty planistycznej, w skrajnym przypadku przez ponad 12 lat (Pruszków),
- nieokreślenie w planach miejscowych wysokości stawek opłaty planistycznej (Pabianice, Piotrków Trybunalski),
- nieuzasadnione ustalanie wysokości tej opłaty na bardzo niskich poziomach wynoszących od 3 do 5% (Przeworsk, Nowy Sącz),
- przewlekłość prowadzonych postępowań związanych z wydawaniem decyzji dotyczących opłaty planistycznej (w większości skontrolowanych gmin przekroczone określone przepisami terminy),
- nieskuteczna windykacja kwot należnych gminie. Suma należności do wyegzekwowania stanowiła 33% naliczonych opłat ujętych w prawomocnych decyzjach.

Gminy w niewystarczającym stopniu korzystały także z możliwości poboru opłat adiacenckich, które powinny stanowić częściową rekompensatę poniesionych przez nie nakładów na budowę urządzeń infrastruktury technicznej. W pięciu gminach nie naliczono żadnej takiej opłaty, mimo, że zrealizowały one 151 inwestycji infrastrukturalnych za w sumie ponad 430 mln zł i przeprowadziły 989 podziałów nieruchomości. W trzech z tych gmin (Nowy Sącz, Przeworsk i Stalowa Wola) nie naliczano opłaty adiacenckiej, ponieważ gmina nie ustaliła jej wysokości.

Jak wyliczyli kontrolerzy NIK, dochody z tytułu naliczonych opłat adiacenckich we wszystkich 17 gminach wyniosły ok. 6 mln zł, co stanowiło jedynie 0,6% wydatków na budowę infrastruktury technicznej.

Polityka przestrzenna ma kluczowe znaczenia dla prawidłowego rozwoju i funkcjonowania gminy. Pozwala na efektywne zarządzanie przestrzenią, co przekłada się na wymierne korzyści ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Jasne, jednoznacznie ustalone zasady przyszłego przeznaczenia terenów i sposób ich zagospodarowania są bardzo istotne z punktu widzenia podejmowania decyzji o realizacji konkretnych inwestycji przez inwestorów i mieszkańców.

NIK przeprowadziła kontrolę w gminach w czasie, w którym trwały prace nad projektem nowelizacji ustawy dotyczącej systemu planowania przestrzennego w Polsce. Ostatecznie rząd przyjął projekt na początku marca, teraz nowelizacja trafi do parlamentu. Izba podkreśla, że jej zapisy są spójne z wnioskami, które NIK skierowała po kontroli do Ministra Rozwoju i Technologii oraz do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

WNIOSKI

Wnioski **do Ministra Rozwoju i Technologii** o podjęcie działań w celu:

- zwiększenia roli Studium lub dokumentu, który go zastąpi poprzez nadanie mu rangi aktu prawa miejscowego;
- ograniczenia w czasie obowiązywania istniejących dokumentów planistycznych, opracowanych na podstawie dotychczasowych przepisów, poprzez wskazanie terminu do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami.

Wnioski **do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast** o stworzenie na poziomie lokalnym, rzeczywistych warunków do racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy i planowania jej rozwoju z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, poprzez:

- zapewnienie spójności i aktualności gminnych dokumentów planistycznych i strategicznych w zakresie planowania przestrzennego i polityki rozwoju;
- sukcesywne zwiększanie powierzchni obszaru gmin objętej mpzp;
- skuteczne korzystanie z opłat planistycznych i adiacenckich, w celu przynajmniej częściowego równoważenia wydatków ponoszonych w związku z realizacją ustaleń mpzp oraz inwestycji infrastrukturalnych.

Źródło: NIK