



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.022.02.2022

Pan
Piotr Głowski
Prezydent Miasta Piły
pl. Staszica 10
64-920 Piła

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piły ¹ , pl. Staszica 10, 64-920 Piła
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Głowski, Prezydent Miasta Piły ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględniania w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.2. Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie.3. Zapewnienie 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 pozyskanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 do 31 marca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
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 Poznaniu.
Kontrolerzy	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/127/2022 z 22 lipca 2022 r. Krzysztof Kowalak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/130/2022 z 9 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ dalej: Urząd.

² od 6 grudnia 2010 r., dalej: Prezydent Piły.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Obowiązujące w latach 2019-2022 (do 31 marca) dokumenty strategiczne, tj. Strategia rozwoju miasta Piły oraz Gminny plan rewitalizacji, uwzględniały warunki i działania zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Opracowana i wdrożona Strategia rozwoju Gminy określała kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego, a Gminny plan rewitalizacji wyznaczał specjalną strefę rewitalizacji. Z kolei ustalenia zawarte w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵ zostało poprzedzone analizą uwarunkowań mających istotny wpływ na potrzeby i możliwości rozwoju miasta Piły⁶. Wyznaczone w Studium kierunki rozwoju Miasta, wynikały z zidentyfikowanych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. Dokonywano przeglądów aktualności Studium, a w przypadku stwierdzenia przez Radę Miasta Piły⁷ ich nieaktualności, Prezydent Piły podejmował działania zmierzające do opracowania projektów zmiany. Przyjęte w Studium warunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów służyły zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju Miasta, a określone przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową uwzględniało rzeczywiste potrzeby i możliwości Miasta wynikające z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę i analizy finansowej.

Obszar Piły w 89,5% objęty był miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁸. Dokumenty planistyczne były zgodne ze szczegółowymi zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu ustalonymi w Studium. Kontrolowane plany były analizowane zarówno pod względem skutków finansowych dla budżetu Miasta jak i transportochłonności. Zgodnie z przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹, koszty sporządzenia Studium oraz mpzp obciążały budżet Miasta.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano 32 decyzje o warunkach zabudowy¹⁰ dotyczące nowych inwestycji. Wszystkie spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Spośród ww. decyzji 26 (81,25%) nie zawierało wyznaczenia wymaganej¹¹ szerokości elewacji frontowej. Na terenie Miasta ustanowiono lokalne standardy urbanistyczne, a określone w nich wskaźniki¹², były zgodne z art. 17 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹³.

Dla przygotowywanych mpzp Prezydent sporządzał prognozy skutków finansowych, a stawka stanowiąca podstawę do określenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie przekraczała 30% tego wzrostu, co było zgodne z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu.

W Urzędzie prowadzono rejestr decyzji ustalających opłatę planistyczną. W okresie objętym kontrolą wydano trzy prawomocne decyzje ustalające opłatę planistyczną. Postępowania wszczynano od 289 do 427 dni po wpływie do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości. Przemawia to za podjęciem działań optymalizacyjnych w tym zakresie, na miarę posiadanych możliwości osobowych i finansowych. Powoływano rzeczoznawców majątkowych celem sporządzenia opinii

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

⁵ dalej: Studium

⁶ dalej: Miasto

⁷ dalej: Rada Miasta.

⁸ dalej: mpzp

⁹ Dz. U. z 2022 r., poz. 503 dalej ustawa o planowaniu.

¹⁰ dalej: decyzje WZ

¹¹ określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 16 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, dalej rozporządzenie w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy).

¹² w zakresie odległości do infrastruktury komunikacyjnej oraz oświaty, a także liczba kondygnacji.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1538, dalej: specustawa mieszkaniowa.

o wartości przedmiotowej nieruchomości oraz operatu szacunkowego. Nie wystąpiły przypadki przedawnienia roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej. W stosunku do podmiotów zalegających z zapłatą opłat planistycznych podejmowano działania mające na celu ich wyegzekwowanie. Corocznie Prezydent informował Radę Miasta o wydawanych decyzjach określających wysokość opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych wynikających z uchwalenia bądź zmiany mpzp.

III Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ Rada Miasta 27 maja 2014 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/591/14 w sprawie przystąpienia do opracowania strategii rozwoju miasta Piły do 2035 roku¹⁶. Urząd zlecił opracowanie jej ekspertom z podmiotu zewnętrznego¹⁷. Strategia została opracowana przy udziale i współpracy samorządu miasta Piły oraz przedstawicieli lokalnej społeczności. Opracowanie Strategii poprzedziło przygotowanie diagnozy strategicznej miasta Piły i prognozy oddziaływania na środowisko. Według sporządzonej w lipcu 2016 r. prognozy oddziaływania na środowisko, realizacja strategii nie spowoduje występowania istotnych problemów ochrony środowiska. Ryzyko skumulowanych oddziaływań na środowisko może być związane z procesami inwestycyjnymi, a także jako rezultat pośredni realizacji Strategii w przypadku lokalizacji nowych funkcji, podmiotów np. na terenach inwestycyjnych. Stwierdzono również, że ze względu na ogólny charakter celów i zadań wyznaczonych w Strategii, trudno jest wskazać ich oddziaływanie na środowisko. Przede wszystkim dlatego, że Strategia nie wyznacza szczegółowych ram realizacji przedsięwzięć, lokalizacji, a ich opis jest bardzo ogólny. Według prognozy oddziaływania na środowisko spójność Strategii z innymi istotnymi dokumentami o zasięgu krajowym¹⁸ oraz regionalnym¹⁹, została oceniona na wysokim poziomie, tj. 93%.

(akta kontroli str. 47-134)

Rada Miasta przyjęła 27 września 2016 r.²⁰ Strategię rozwoju miasta Piły do 2035 roku uchwałą Nr XXIV/379/16. W Strategii określono wizję, misję, kierunki rozwoju oraz obszary interwencji istotne dla rozwoju miasta, w tym cele operacyjne. Wśród obszarów interwencji istotnych dla rozwoju miasta uwzględniono sferę przestrzenną i wyznaczono cel strategiczny pod nazwą „regionalne centrum gospodarcze, administracyjne, społeczne, edukacyjne, kulturalne i rekreacyjne północnej Wielkopolski - wykorzystujące w sposób inteligentny i zrównoważony atuty położenia i przestrzeni.” Określono również następujące cele operacyjne:

¹⁴ 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.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

¹⁶ http://www.bip2.um.pila.pl/rada_wybor.php?Naw=rada&FDSrt=&FDStp=&FR=1&FTyt=strateg&Numer=&NumerRok=&FTr=&DziedzNr=&SZUKAJ=SZUKAJ#

¹⁷ Umowa nr 65/ZP/2015 z 12 marca 2015 r.; aneksy nr 1/2015 z 8 października 2015 r., nr 2/2015 z 17 grudnia 2015 r., nr 3 z 15 lutego 2016 r., nr 4 z 29 czerwca 2016 r., nr 5 z 26 sierpnia 2016 r.

¹⁸ takimi jak Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Programy Operacyjne w perspektywie czasowej 2014-2020: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Cyfrowa.

¹⁹ Wielkopolski Program Operacyjny na lata 2014-2020, Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r., Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarcza Powiatu Piłskiego na lata 2015-2020.

²⁰ http://arch-bip-pila.msarwer.pl/content21e0.html?cms_id=4551

- kształtowanie przestrzeni miejskiej oraz atrakcyjnej oferty rekreacyjnej, bazującej na potencjale przyrodniczym, infrastrukturalnym oraz usługowym miasta oraz obszaru funkcjonalnego,
- rozwój i integracja powiązań komunikacyjnych w układzie lokalnym oraz regionalnym, w oparciu o zrównoważony i dobrze funkcjonujący wewnętrzny układ komunikacyjny miasta oraz oczekiwaną poprawę dostępności komunikacyjnej Piły w układzie regionalnym i krajowym,
- tworzenie terenów inwestycyjnych oraz rozwój infrastruktury terenów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 135-180)

25 stycznia 2022 r. Rada Miasta podjęła uchwałę Nr LIII/571/22 w sprawie przystąpienia do opracowania aktualizacji Strategii²¹. W załączniku do powołanej uchwały postanowiono, że jej aktualizacja będzie obejmowała dwa etapy, opracowanie:

- diagnozy stanu istniejącego, uwzględniającej sytuację społeczną, gospodarczą i przestrzenną miasta wraz z opracowaniem wniosków z niej wynikających,
- projektu aktualizacji Strategii. Prezydent, 29 kwietnia 2022 r. zawarł z konsorcjum podmiotów zewnętrznych umowę, której przedmiotem jest opracowanie aktualizacji Strategii. Termin realizacji umowy określono do 31 marca 2023 r.

Prezydent 19 maja 2022 r. zarządzeniem nr 9/2022 powołał zespół zadaniowy ds. aktualizacji Strategii Przedstawiciele ww. konsorcjum w czasie spotkania warsztatowego 30 czerwca 2022 r. zaprezentowali wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze oraz podsumowanie przeprowadzonej diagnozy.

Prace nad aktualizacją Strategii podjęto w 2022 r., tj. po 1,5 roku od wejścia w życie²² art. 10e – 10g dodanych do ustawy o samorządzie gminnym²³. Zgodnie z nimi, strategia powinna między innymi zawierać: model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań, system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych. Dyrektor Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich wyjaśniła, że wcześniejsze podjęcie prac nad aktualizacją Strategii było utrudnione przez funkcjonujące obostrzenia, w związku z ogłoszoną od 20 marca 2020 r. epidemią, polegające na ograniczeniu aktywności gospodarczej i społecznej oraz niepewnością dla funkcjonowania samorządów zwłaszcza w zakresie podatkowym i zagrożenie utraty dochodów i realizacji wydatków.

(akta kontroli str. 181-274, 893, 895-896)

2. Prace nad studium rozpoczęły się 29 listopada 2011 r. uchwałą Nr XIV/198/11 Rady Miasta w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły. Opracowanie studium trwało około trzy i pół roku. Rada Miasta 31 marca 2015 r. uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły²⁴. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu Prezydent, przekazał 28 maja 2019 r. Radzie wyniki analiz aktualności studium i planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Z analizy tej wynikało, że Studium wymaga zmiany w zakresie polityki przestrzennej, uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Rada Miasta

²¹ http://arch-bip-pila.mserwer.pl/contenta8c5.html?cms_id=17080

²² 13 listopada 2020 r.

²³ art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1378).

²⁴ uchwała nr VI/75/15

w uchwale z 28 maja 2019 r.²⁵ uznała Studium za częściowo nieaktualne w zakresie uwarunkowań, a w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego za aktualne z wyłączeniem nowych terenów planowanych pod zabudowę. W związku z tym, Rada Miasta tego samego dnia podjęła uchwałę²⁶ w sprawie przystąpienia do zmiany Studium. Przegląd aktualności Studium został wykonany przez pracowników Miejskiej Pracowni Urbanistycznej. Uchwała w sprawie aktualności Studium została zmieniona 9 czerwca 2022 r.²⁷ Zmiana umożliwiała sporządzenie aktualizacji planów, pod określonymi warunkami w merytorycznie uzasadnionych przypadkach bez konieczności podejmowania każdorazowo uchwały w sprawie oceny aktualności. Ustalone warunki dotyczyły w szczególności: złożonych wniosków, które nie naruszają obowiązującego Studium, realizacji polityki przestrzennej gminy zawartej

w Studium oraz zamierzeń inwestycyjnych gminy, na nieruchomościach stanowiących mienie komunalne. Na potrzeby opracowania aktualizacji Studium wykonano analizę potrzeb i możliwości rozwoju, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu. Koszty zlecenia podmiotowi zewnętrznemu opracowania analizy potrzeb i możliwości rozwoju miasta Piły wynosił 15,0 tys. zł (brutto). Przygotowanie aktualizacji Studium trwało rok i cztery miesiące. Rada Miasta 29 września 2020 r. podjęła uchwałę²⁸ w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły.

(akta kontroli str. 349, 352-425)

W 2021 r. dokonano kolejnej oceny aktualności Studium. Na podstawie złożonej przez Prezydenta oceny aktualności Studium, Rada Miasta 28 września 2021 r.²⁹ uznała Studium, w zakresie:

- uwarunkowań za nieaktualne w części,
- kierunków zagospodarowania przestrzennego za aktualne, z wyłączeniem nowych terenów planowanych pod zabudowę mieszkaniową i usługową, rozszerzenia terenów sportowo-rekreacyjnych, wyznaczenia nowych obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii,
- polityki przestrzennej miasta – za aktualne, z wyłączeniem nowych terenów planowanych pod zabudowę.

W związku z tym, Rada Miasta 28 września 2021 r. postanowiła o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium³⁰. Uchwała ta była dwukrotnie zmieniana, tj. 22 lutego i 26 kwietnia 2022 r.³¹ Zmiany dotyczyły części tekstowej Studium, w zakresie: uzupełnienia zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i innej, definicji terenów usług ponadlokalnych, rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW i przeznaczenia terenu placu Zwycięstwa.

Według informacji Dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, trwały prace i do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie nie zostały zakończone, nad opracowaniem projektu zmiany Studium w celu opiniowania i uzgodnienia, o którym mowa w art. 11 pkt 5 ustawy o planowaniu.

²⁵ nr IX/87/19 r. i Nr LVIII/614/22 w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Piły; zmieniona uchwałą nr XXVI/274/20 Rady Miasta z 9 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany jej uchwały Nr IX/87/19 z 28 maja 2019 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Piły

²⁶ nr IX/88/19 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły.

²⁷ uchwała Nr XXVI/274/20 Rady Miasta w sprawie zmiany jej uchwały Nr IX/87/19 z 28 maja 2019 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły.

²⁸ nr XXX/316/20.

²⁹ uchwała Nr XLVIII/509/21 w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły.

³⁰ uchwała Nr XLVIII/510/21 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły.

³¹ chwala nr LIV/583/22 w sprawie zmiany uchwały Nr XLVIII/510/21 Rady Miasta z 28 września 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły.

W Studium³² i jego zmianie w 2020 r., zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu, jako istotne uwarunkowania dla kierunków rozwoju miasta uwzględniono elementy wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, stanu środowiska przyrodniczego, krajobrazu kulturowego oraz dziedzictwa kulturowego, zabytków, dóbr kultury i wymogów jego ochrony, warunków i jakości życia mieszkańców, zagrożenia bezpieczeństwa ludności i mienia, stanu prawnego gruntów oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Sporządzono również bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o czym więcej w punkcie 3 tego obszaru wystąpienia pokontrolnego. Studium wyznacza kierunek zmian struktury przestrzennej miast i przeznaczenia terenów pod zabudowę, w tym terenów potencjalnie przeznaczonych pod zabudowę, które powinny stanowić kontynuację zainwestowania miejskiego. Wskazane w Studium do zabudowy tereny służą zachowaniu zwartej przestrzeni zurbanizowanej miasta. Natomiast podstawowe ograniczenia w rozwoju miasta obejmują wyłączone z zabudowy obszary leśne, doliny rzeczne, tereny lokalnych systemów hydrograficznych i obszary cenne przyrodniczo. Z zabudowy na terenie miasta Piły mpzp³³ zostały wyłączone grunty leśne, tereny użytków rolnych, tereny zieleni miejskiej, pozostałej zieleni miejskiej (istniejące ogrody działkowe, istniejące cmentarze, zieleń pocmentarna, parki i zieleńce) oraz tereny wód otwartych (rzeki Gwda z Gordaliną i Rudą), jeziora³⁴, zbiorniki sztuczne³⁵ i jeziora okresowe³⁶. Na obszarze miasta nie stwierdzono występowania dóbr kultury współczesnej, obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych i obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych. Wyznaczony w Studium kierunek rozwoju komunikacji wewnętrznej miasta uwzględnia cele ponadlokalne związane z zachowaniem korytarza pod budowę dróg ekspresowych A10 i S11. Studium ma również wzgląd na wysoki poziom wyposażenia technicznego i wyznacza kierunek rozbudowy wszystkich systemów infrastruktury technicznej, który pozwala na dalszy rozwój miasta. W Studium, stwierdzono, że opracowania ekofizjograficzne wskazują na potrzebę aktualizacji zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszarów wyłączonych z zabudowy z 1999 r. W okresie objętym kontrolą ten plan zagospodarowania przestrzennego był zmieniany dziewięć razy. Ponadto stwierdzono, że harmonogram opracowania planów objętych zmianą Studium z 2020 r. zostanie określony w Wieloletnim programie sporządzania mpzp.

Na potrzeby aktualizacji Studium w 2020 r. dla określenia potrzeb i możliwości rozwoju gminy sporządzono analizę ekonomiczną, środowiskową oraz społeczną i demograficzną. Analiza demograficzna wykazała, że w Pile występuje dodatni przyrost naturalny wynoszący 14 (odpowiada to przyrostowi naturalnemu 0,19 na 1000 mieszkańców). Wskaźnik ten był porównywalnie wyższy niż w całym kraju (-0,2). W analizie środowiskowej podkreślono walory położenia miasta u zbiegu Pojezierza Wałeckiego, Wysoczyzny Krajeńskiej i Doliny Noteci oraz w zalewni rzeki Gwdy. Stwierdzono, że w rejonie występują liczne obszary chronione, w tym obszary Natura 2000 oraz obszary chronionego krajobrazu, użytki ekologiczne i wiele pomników przyrody. Na terenie miasta wyodrębniono tereny zielone: Park Miejski im. Stanisława Staszica (pow. 11,6 ha), Park na Wyspie między odnogami Gwdy i rezerwat faunistyczny „Nietoperze w Starym Browarze” (pow. 0,9530 ha). Użytki rolne stanowiły około 17% powierzchni miasta i leśne 52%.

³² <http://mpzp.igeomap.pl/doc/pila/pila/000.pdf>

³³ Uchwała Nr XVII/144/99 Rady Miejskiej z 28 września 1999 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów wyłączonych z zabudowy.

³⁴ Płocie (Płotki), Piaseczno (Jeleniowe), Bagienne (Błotne), Święte (Piaszczyste), Rudnickie, Duży Kuźnik i Mały Kuźnik..

³⁵ Zalew Koszycki, rozlewisko „Hamry” i glinianki.

³⁶ Okoniowe i Karasiewo, ciek wodny i rowy.

Z analizy ekonomicznej wynikało, że ze względu na położenie na skrzyżowaniu projektowanych dróg ekspresowych S10/S11 Piła jest atrakcyjnym miastem dla inwestorów. Do wiodących sektorów gospodarki należą: przemysł oświetleniowy, IT (technologia informacyjna), elektrotechnika i elektronika, poligrafia, usługi kadrowo-finasowo-księgowe, transport i logistyka, Business process outsourcing³⁷ oraz technologie wspomagające ochronę środowiskową. Zmiana Studium z 2020 r., zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu, uwzględnia postanowienia Strategii rozwoju miasta Piły.

(akta kontroli str. 473-542)

Rady Miasta 20 grudnia 2016 r. uchwałą Nr XXVIII/428/16 wyznaczyła obszary zdegradowane i rewitalizacji³⁸. Łączna powierzchnia obszaru rewitalizacji wynosiła około 1 271,9 ha, co stanowi 25,41% ogólnej powierzchni miasta, w tym tereny przemysłowe wynoszą około 245,7 ha, tereny powojenne około 546 ha. Uchwałą Nr XL/548/17 Rady Miasta Piły 26 września 2017 r. przyjęła Gminny program rewitalizacji³⁹, który został zmieniony 27 marca 2018 r.⁴⁰ Zmiany polegały między innymi na dodaniu nowych projektów do realizacji⁴¹. Na podstawie uchwały Rady Miasta z 25 stycznia 2022 r. trwały prace nad aktualizacją gminnego programu rewitalizacji⁴². Aktualizacja programu rewitalizacji wynikała z wykonanej oceny aktualności stopnia jej realizacji. Program rewitalizacji wymagał zweryfikowania projektów rewitalizacyjnych i uzupełnienia o nowe projekty rewitalizacyjne związane z nowymi potrzebami rozwojowymi miasta. Miasto 29 kwietnia 2022 r. z konsorcjum podmiotów zewnętrznych zawarło umowę, której przedmiotem było opracowanie aktualizacji gminnego programu rewitalizacji. Na terenie Piły nie ustalono zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 2 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴³. Program rewitalizacji Studium kierunków i zagospodarowania przestrzennego były ze sobą kompatybilne.

(akta kontroli str. 275-348)

3. Na potrzeby opracowania Studium, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu, sporządzono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Analiza wykazała niedobór w zakresie terenów możliwych do zagospodarowania w kierunku funkcji mieszkaniowej i usługowo-produkcyjnej. Maksymalne w skali miasta zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oszacowano na poziomie 842 360 m², a usługowo-produkcyjną 505 416 m². Niedobór (zapotrzebowanie) w zakresie terenów mieszkaniowych stanowił 320 520 m², natomiast w zakresie funkcji usługowo-produkcyjnej 85 067 m². Oszacowana chłonność obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej zapewniała realizację 71% maksymalnego zapotrzebowania na zabudowę mieszkaniową i 87% maksymalnego zapotrzebowania miasta na zabudowę usługowo-produkcyjną. Chłonność obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej nie zapewniała oszacowanego i przyszłego maksymalnego zapotrzebowania na obie funkcje zabudowy. Chłonność mieszkaniową obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oszacowano na poziomie 774 545 m², a usługowo-produkcyjną 571 972 m². Chłonność obszarów gminy przeznaczonych pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla zabudowy mieszkaniowej wynosi 468 720 m² powierzchni użytkowej, a dla zabudowy usługowo-produkcyjnej 656 208 m² powierzchni

³⁷ zlecenie wybranych procesów biznesowych do wykonywania przez zewnętrzne podmioty, które ponoszą odpowiedzialność za ich jakość i efektywność.

³⁸ <http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/legalact/2016/8255/>

³⁹ http://arch-bip-pila.mserwer.pl/content040b-2.html?cms_id=5568

⁴⁰ uchwała Rady Miasta Nr LI/647/18.

⁴¹ http://arch-bip-pila.mserwer.pl/content06fd.html?cms_id=6004

⁴² http://arch-bip-pila.mserwer.pl/content4025.html?cms_id=17079

⁴³ Dz. U. Nr 2021 poz.485.

użytkowej. Oznaczało to potrzebę przeznaczenia około 128 ha powierzchni pod zabudowę mieszkaniową i 28 ha powierzchni pod zabudowę usługowo-produkcyjną. Analiza finansowa wykazała, że finansowanie realizacji zadań własnych miasta, wynikających z konieczności utrzymania oraz ewentualnie konieczności realizacji nowej infrastruktury technicznej i społecznej, związanej z doposażeniem miasta, nie będzie zagrożona. Rozwój nowej zabudowy mieszkaniowej i usługowo-produkcyjnej zaplanowano w ramach zabudowy miejskiej, stanowiącej obszar o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W analizie finansowej stwierdzono że, potrzeby inwestycyjne miasta ograniczają się do zadań określonych w budżecie oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej⁴⁴. Do kluczowych inwestycji między innymi zaliczono:

- rozwój miejskiego zbiorowego transportu niskoemisyjnego wraz z systemem zarządzania komunikacją miejską (zakup autobusów i Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej) w kwocie 23 488 789 zł,
- rewitalizację przestrzeni publicznej, tj. teren nad rzeką Gwdą i północna część wyspy miejskiej – 19 935 481 zł oraz obszarów przemysłowych w kwocie 17 193 819 zł,
- budowa hali sportowej wraz z zagospodarowaniem terenu przy Szkole Podstawowej nr 6 im. Lotników Polskich w kwocie 9 214 960 zł.

(akta kontroli str. 482-516)

W Studium⁴⁵ ochrona ładu przestrzennego i prawidłowy rozwój wyodrębnionych terenów pod zabudowę było zagwarantowane poprzez określenie wskaźników urbanistycznych. Intensywność zabudowy powierzchni całkowitej planowanej zabudowy, obejmującej wszystkie budynki i stanowiące sumę powierzchni wszystkich kondygnacji naziemnych liczonej po zewnętrznym obrysie stropu, z uwzględnieniem tarasów, nie mogła przekraczać:

- dla terenów zabudowy jednorodzinnej brutto - 0,4 stanowiący stosunek powierzchni całkowitej budynków do powierzchni brutto,
- dla zabudowy wielorodzinnej netto – 1,0 stanowiący stosunek powierzchni całkowitej budynków do powierzchni terenu netto.

Wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, dla terenów usługowych i produkcyjnych ustala się w mpzp w zależności od funkcji terenu, z uwzględnieniem stanu faktycznego, istniejącego zainwestowania i wymogów technologicznych, jako wskaźnik powierzchni wszystkich budynków, liczonej po obrysie kondygnacji naziemnych oraz przestrzeni wynikającej z wymagań obsługi komunikacyjnej. Wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy terenu, nie powinien przekraczać 50% terenu nieruchomości. Wskaźniki udziału powierzchni biologicznie czynnej wyznaczonych terenach dla zabudowy wynosić nie mniej niż:

- 30% powierzchni działki budowlanej w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej,
- 25% powierzchni terenu netto zabudowy wielorodzinnej, chyba że z przepisów odrębnych będzie wynikać inaczej.

W Studium nie określono minimalnej powierzchni działki budowlanej, geometrii dachu oraz obszarów dla których należy przeprowadzić scalenie i podział nieruchomości. W Studium postanowiono, że na terenach zabudowy jednorodzinnej zachowuje się istniejącą zabudowę wielorodzinną oraz dopuszcza się lokalizację obiektów przekraczających dwa mieszkania w budynku (zabudowa wielorodzinna) pod warunkiem, że forma architektoniczna oraz gabaryty w szczególności ich wysokość, będą zbliżone do formy jednorodzinnej.

W Studium wyznaczono tereny, dla których wskazano obowiązek uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

⁴⁴ http://arch-bip-pila.mserwer.pl/contentde46.html?cms_id=6879

⁴⁵ <http://mpzp.igeomap.pl/doc/pila/pila/000.pdf>

- Piła - Bydgoskie Przedmieście II – ustalono zmianę ustaleń planu miejscowego, polegającą na wyłączeniu terenu przeznaczzonego dla realizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² oraz funkcji wymagających ochrony akustycznej, zlokalizowanych w korytarzu przebiegu dróg ekspresowych⁴⁶,
- przy al. Wojska Polskiego, ustala się lokalizację dla realizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² ⁴⁷.

Poza tym w Studium wskazano obszary wskazane w przepisach odrębnych dla których sporządzenie mpzp jest obowiązkowe. Na podstawie:

- ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴⁸, dla terenów cmentarzy w rejonie ul. Motylewskiej⁴⁹ oraz Sokolej i Czyżykowej⁵⁰,
 - ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego⁵¹ dla terenu byłego lotniska wojskowego.⁵²
- Łączna powierzchnia obszarów, dla których ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego było obowiązkowa wynosiła 564,70 ha.

(akta kontroli str. 544, 547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Dokumenty strategiczne ustalone przez Radę Miasta uwzględniały warunki i działania zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Opracowano i wdrożono Strategię rozwoju Piły określając w niej kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Ustalono również gminny plan rewitalizacji, wyznaczający specjalną strefę rewitalizacji. W 2022 r. podjęto decyzję o przystąpieniu do opracowania aktualizacji Strategii rozwoju miasta Piły i gminnego programu rewitalizacji. Ustalenia zawarte w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostały poprzedzone analizą uwarunkowań mających istotny wpływ na potrzeby i możliwości rozwoju gminy. Wyznaczone w Studium kierunki rozwoju miasta wynikały z zidentyfikowanych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. W wyniku przeglądów aktualności Studium, Rada Miasta dwukrotnie uznała Studium za częściowo nieaktualne. Prezydent podjął działania zmierzające do opracowania projektów zmiany. Studium zostało zmienione w 2020 r. Kolejna aktualizacja Studium była w trakcie procedowania. Dla wyznaczenia kierunków rozwoju Piły, w obowiązującym Studium uwzględniono uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu oraz stanu ładu przestrzennego i wymogów ochrony. Warunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, przyjęte w Studium, służyły zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w Pile. Określone w Studium przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową uwzględniało rzeczywiste potrzeb i możliwości miasta wynikające z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę i analizy finansowej.

⁴⁶ uchwała Nr XXVIII/434/16 Rady Miasta z 20 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły – Bydgoskie Przedmieście II; Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2017 r. poz. 912.

⁴⁷ uchwała Nr XXXVIII/376/21 Rady Miasta z 26 stycznia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie Al. Wojska Polskiego i ogrodów działkowych; Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 2021.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1947.

⁴⁹ Uchwała Nr XII/135/07 Rady Miasta z 28 sierpnia 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie ul. Motylewskiej (Cmentarz Komunalny).

⁵⁰ uchwała Nr XLIV/520/2010 Rady Miasta z 26 stycznia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie ulic Sokolej i Czyżykowej.

⁵¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 712., zastąpiona ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 303 ze zm.)

⁵² uchwała Nr XLVIII/506/21 Rady Miasta z 28 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły - strefa lotnisko.

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

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na 31 marca 2022 r. na terenie gminy Piła obowiązywało 229 mpzp obejmujących łączny obszar 9 191 ha, co stanowiło 89,5% powierzchni gminy. Przed 1 stycznia 2019 r. uchwalono 210 mpzp, które obejmowały obszar 8 707 ha tj. 84,8% powierzchni gminy Piła. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 marca 2022 r. uchwalono 18 mpzp⁵³ obejmujących obszar 806,80 ha, co spowodowało zwiększenie obszaru gminy objętego mpzp o 404 ha. Przyczynami uchwalenia mpzp między innymi były wnioski właścicieli nieruchomości, wydziałów Architektury oraz Gospodarki Nieruchomościami Urzędu. Zakres regulacji nowych mpzp dotyczył: przygotowania terenów inwestycyjnych, także gminnych terenów z wyznaczeniem pasa drogowego, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, mieszkaniową wielorodzinną, w tym także usługową, realizacja inwestycji miejskich, wyznaczenie terenów przemysłowo-usługowych na obszarze bez planu, układu komunikacyjnego, wyznaczenie ścieżki rowerowej etc. W kontrolowanym okresie jeden mpzp o powierzchni 25 ha został zmieniony na wniosek inwestora realizującego inwestycję mieszkaniową, która wymagała korekty ustaleń planu w zakresie zasad ochrony środowiska dla realizacji infrastruktury towarzyszącej (parkingów). Zgodnie z ustaleniami Studium dla powierzchni 17 ha ustalono plan rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² w rejonie al. Wojska Polskiego i ogrodów działkowych. Na podstawie przepisów odrębnych opracowano plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy lotniska o powierzchni 564 ha. Obowiązek sporządzenia planu dla lotniska wynikał z przepisów odrębnych, w związku z darowizną nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz gminy Piła. Celem darowizny było utworzenie lotniska cywilnego użytku publicznego. Pod nową zabudowę mieszkaniową przeznaczono w pięciu mpzp powierzchnię ośmiu ha. Zgodnie ze Studium, w dokumentach planistycznych uwzględniony został przebieg projektowanych dróg krajowych S10 i S 11 oraz obszarów wyłączonych z zabudowy stanowiące obszary przyrodnicze, rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz stref zalewowych.

(akta kontroli str. 544-547, 548-550, 552-566)

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu, Prezydent wykonał i przedstawił Radzie ocenę aktualności Studium i mpzp. Rada Miasta Piły dwukrotnie w kontrolowanym okresie podjęła uchwałę w sprawie aktualności Studium i planów, tj. 28 maja 2019 r. i 28 września 2021 r. Prezydent opracował wieloletnie programy sporządzania mpzp, które były systematycznie realizowane. W kontrolowanym okresie obowiązywało 26 uchwał Rady Miasta w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. podjęto 14 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planu, z czego cztery projekty są przygotowane do uchwalenia, a pozostałe na etapie przygotowania projektu do publicznego wyłożenia do wglądu albo przygotowania do opiniowania i uzgodnień. Spośród 12 uchwał o przystąpieniu do opracowania planów uchwalonych przed 2019 r. siedem z nich zostało uchwalonych w części, jeden był przygotowany do opiniowania i uzgodnień a jeden do ponownego wyłożenia. Najstarsza uchwała⁵⁴ w sprawie przystąpienia

⁵³ w tym dwa częściowo na obszarze nie objętym dotychczas żadnym planem

⁵⁴ Nr XLVIII/582/06 z 25 kwietnia 2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie al. Poznańskiej i wężła „Motylewo”.

do sporządzenia mpzp w rejonie al. Poznańskiej i węzła „Motylewo” została podjęta w 2006 r. Nieuchwalenie trzech mpzp albo uchwalenie w części było spowodowane przyczynami niezależnym takimi jak nieustalenie przebiegu drogi ekspresowej i wojewódzkiej, brak rozstrzygnięcia obsługi komunikacyjnego dla terenu między liniami kolejowymi, brak rozstrzygnięcia w sprawie wiaduktu kolejowego, brak stanowiska właścicieli.

(akta kontroli str. 356-383, 426-453, 567-586)

2. Spośród 18 sporządzonych w badanych okresie mpzp, do kontroli wybrano pięć (28%) o łącznej powierzchni 639,97 ha (tj. 79% powierzchni planów uchwalonych od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r.) określonych uchwałami:

- nr IV/38/19 z 29 stycznia 2019 r., dotycząca obszaru 18,90 ha wzdłuż al. Niepodległości i ul. Wodnej. Zakres regulacji dotyczył wniosku właścicieli i stanowiska Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, pasa drogowego drogi publicznej;

- nr XXXVIII/243/20 z 17 kwietnia 2020 r. w rejonie ulic Fabrycznej, Węglowej, Wawelskiej i Strefowej o obszarze 69,65 ha. Zakres regulacji dotyczył wyznaczenia terenów przemysłowo-usługowych na obszarze niezainwestowanym bez planu w celu przygotowania terenów inwestycyjnych, wyznaczenia układów komunikacyjnych, tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;

- nr XLVIII/506/21 z 28 września 2021 r., odnosząca się do obszaru 546,93 ha, zakres regulacji dotyczył terenu byłego lotniska wojskowego, niezainwestowanego terenu gminy, terenów ogrodów działkowych, układu komunikacyjnego, w celu sporządzenia planu dla terenu przekazanego przez Skarb Państwa na rzecz utworzenia lotniska cywilnego (obowiązkowe sporządzenie planu);

- nr XLVIII/507/21 z 28 września 2021 r. w rejonie ul. Mickiewicza, o obszarze 0,64 ha, zakres regulacji dotyczył zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na wniosek złożony przez Pilską Spółdzielnię Mieszkaniową;

- nr LVII/599/22 z 29 marca 2022 r. w rejonie ulic Okrzei i Rynkowej, o obszarze 3,85 ha, zakres regulacji dotyczył zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, teren zabudowy usługowej na wniosek złożony przez inwestorów, regulacja dotycząca terenu przedszkola, zmiana przeznaczenia oraz ustalenia warunków zabudowy terenu produkcyjnego po byłej drukarni w strefie śródmiejskiej.

(akta kontroli str. 551-554)

W szczegółowym badaniu wskazanych pięciu mpzp ustalono, że:

- we wszystkich kontrolowanych planach uwzględniono zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami Studium,

- żaden kontrolowany mpzp nie powodował, że korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób albo z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe (ograniczone),

- plany uwzględniały wyznaczenie dróg publicznych, w tym gminnych, chodników, ścieżek rowerowych oraz infrastruktury technicznej i komunalnej jak sieci wodociągowe i kanalizacyjne, tym samym nie rezygnowano z projektowania przestrzeni publicznych i nie rezygnowano z ograniczania skutków finansowych dla budżetu gminy,

- dwa plany zostały uchwalone w związku z potrzebami inwestycyjnymi inwestorów i miały charakter tzw. „punktowy”. Teren w rejonie ulic Okrzei i Rynkowej⁵⁵ w zwartej zabudowie śródmiejskiej dotyczył zmiany terenu usługowego i przemysłowego na teren mieszkalny wielorodzinny z usługami. Wniosek inwestorów był zgodny z ustaleniami Studium. Drugi z uchwalonych mpzp dotyczył uzupełnienia, na wniosek spółdzielni mieszkaniowej, istniejącej zabudowy osiedla mieszkaniowego

⁵⁵ uchwała Rady Miasta Nr LVII/599/22 z 29 marca 2022 r. w sprawie mpzp ulic Okrzei i Rynkowej.

w zabudowie wielorodzinnej o budynek na zbiegu ulic Wyspiańskiego i Mickiewicza. Rada i Zarząd Osiedla Górne złożyła uwagę w sprawie utrzymania funkcji parkingowej. Spółdzielnia zapewniła 93 miejsca parkingowe przy ul. Wyspiańskiego. Ponadto mpzp zobowiązywał inwestora do zabezpieczenia miejsc parkingowych na terenie zabudowy wielorodzinnej w kondygnacji podziemnej lub na powierzchni. W planie określono 1,2 miejsca parkingowego na mieszkanie. Plan był zgodny z bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę i odpowiadał na zapotrzebowanie powierzchni pod zabudowę mieszkaniową;

- uchwalenie każdego z kontrolowanych mpzp poprzedzała analiza transportochłonności. Uwzględniano położenie terenów objętych planami i ich usytuowanie w sąsiedztwie głównych szlaków komunikacji kołowej w zasięgu transportu publicznego miejskiego, które nie zwiększały kosztów związanych z transportem. Kontrolowane plany obejmowały tereny zurbanizowane w zwartej zabudowie;

- wszystkie mpzp uwzględniały maksymalne wykorzystanie przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, jako podstawowego środka transportu. Zapewniono rozwiązania przestrzenne i komunikacyjne ułatwiające przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;

- przystąpienie do sporządzenia mpzp poprzedzone było analizą wyników bilansu terenów i odpowiadało ustaleniom Studium.

(akta kontroli str. 587-892)

3. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Miejską Pracownię Urbanistyczną, której zadaniem było m.in. przygotowywanie projektów uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp, wykonywanie opracowań ekofizjograficznych i oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzanie trybu formalno-prawnego projektów studium i mpzp, przeprowadzanie oceny oddziaływania na środowisko i przygotowywanie materiałów do prognozy skutków finansowych, opracowywanie wieloletnich programów sporządzania planów. Budżet gminy Piła w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. poniósł łączne koszty zlecenia wykonania prognozy środowiskowej albo finansowej w wysokości 27 506 zł.

(akta kontroli str. 24-41, 548)

Uchwalone przystąpienia do sporządzenia albo zmiany Studium lub mpzp na obszarze miasta Piły nie były uzależnione od finansowania dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny. Koszty sporządzenia zmiany Studium poniesiony w 2020 r. wynosił 5 000 zł.⁵⁶ Koszty sporządzenia planów uchwalonych w latach 2019-2021 wynosiły odpowiednio 297 342 zł, 197 000 zł i 800 000 zł.⁵⁷

(akta kontroli str. 900-901, 1995-2018)

4. Jeden mpzp dotyczący zmiany przeznaczenia oraz ustalenia warunków zabudowy dla terenu po byłej drukarni pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną był przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Wojewoda Wielkopolski, 29 października 2021 r. orzekł nieważność podjętej uchwały Rady Miasta Nr XLIX/520/21 z 26 października 2021 r. w sprawie mpzp miasta Piły w rejonie ulic Okrzei i Rynkowej. Organ nadzoru stwierdził:

- w odniesieniu do trybu sporządzenia, brak zawiadomienia o podjęciu uchwały intencyjnej oraz wniosku o uzgodnienie projektu planu z komendą policji,

- że plan nie zawierał zmian wynikających z pozytywnego rozpatrzenia zgłoszonych uwag,

⁵⁶ sprawozdanie PZP-1 Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne za rok 2020 r.

⁵⁷ sprawozdanie PZP-1 Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne za lata 2019-2021

- że treść planu i rysunku nie były jednolite i nie pozwalały na jednoznaczne określenie dopuszczalnych kierunków komunikacji terenu.

Po dokonaniu zmian projekt został ponownie wyłożony do publicznego wglądu i uchwalony 29 marca 2022 r.⁵⁸ Właściciele i użytkownicy wieczystości nie zaskarżyli uchwał podjętych w kontrolowanym okresie.

(akta kontroli str. 589-615, 897, 900-901)

Uchwała z 28 września 2021 r.⁵⁹ w sprawie mpzp w rejonie ulic Wapiennej i Żwirowej była przedmiotem sporu sądowego. Wojewoda Wielkopolski, ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na stwierdzenie jej nieważności, wniósł skargę do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Skarżący wskazał na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, poprzez wyznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie określonym jako teren obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i zabudowy usługowej. Zdaniem skarżącego zestawienie ze sobą przeznaczenie produkcyjne terenu i jako uzupełniające je zagospodarowanie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, pozostaje w sprzeczności, która powoduje że przeznaczenia te wzajemnie się wykluczają. Sprawa nie została zakończona do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁶⁰.

(akta kontroli str. 897, 901-929)

W jednym przypadku w związku z uchwaleniem mpzp złożono roszczenie odszkodowawcze (o czym szerzej w pkt 4.10 wystąpienia pokontrolnego).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęto 89,5% obszaru gminy Piła. Uchwalono mpzp dla obszarów wskazanych w Studium jako obowiązkowe. Dokumenty planistyczne były zgodne z szczegółowymi zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu ustalonymi w Studium. Kontrolowane plany były analizowane zarówno pod względem skutków finansowych dla budżetu gminy jak i transportochłonności. Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu, koszty sporządzenia Studium oraz mpzp obciążały budżet gminy. Wszystkie mpzp były przygotowane przez Miejską Pracownię Urbanistyczną. Z budżetu gminy finansowano jedynie zlecenia wykonania prognoz finansowych i środowiskowych, które stanowiły niewielki koszt.

OBSZAR

3. Zapewnienie przez gminę ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2019 – 2022 (I kwartał) do Urzędu złożono ogółem 227 wniosków o wydanie decyzji WZ, z czego: 87 w 2019 r., 66 w 2020 r., 61 w 2021 r. i 13 w 2022 r. (I kwartał). Łącznie wydano 32 decyzje WZ dla nowych inwestycji (cztery w 2019 r., 13 w 2020 r., 13 w 2021 r. oraz dwie w 2022 r. (I kwartał)). Jedna decyzja WZ z 2019 r. dotyczyła budowy nowej inwestycji mieszkaniowej na terenach innych niż wskazane

⁵⁸ uchwała Rady Miasta Nr LVIII/599/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie ulic Okrzei i Rynkowej.

⁵⁹ nr XLVIII/508/21.

⁶⁰ do 9 września 2022 r.

w Studium pod zabudowę mieszkaniową⁶¹. Łączna powierzchnia działek objęta decyzjami WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych wyniosła 3,4324 ha⁶².

(akta kontroli str. 930, 1598-1605)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 32 decyzje WZ. Decyzje spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Zgodnie z § 1 pkt 1, 2, 4 i 5 w zw. z § 4, 5, 7 i 8 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy w każdej decyzji określono wymagania dotyczące: 1) linii zabudowy, 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, 3) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki oraz 4) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokość kalenicy i układu połączeń dachowych). Natomiast wymóg dotyczący szerokości elewacji został wskazany wyłącznie w sześciu decyzjach WZ (o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1580-1870)

Projekty decyzji WZ były sporządzane przez osobę posiadającą uprawnienia, o których mowa w art. 60 ust. 4 w zw. z art. 5 ustawy o planowaniu oraz zatrudnioną w Urzędzie.

(akta kontroli str. 1597, 1613, 1856)

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że *wydając decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie brano pod uwagę wpływu decyzji na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Wskazała, że 89,5% powierzchni miasta Piły objęta jest ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a tereny przeznaczone do zagospodarowania na podstawie decyzji stanowią znikomy udział procentowy w powierzchni terenu przeznaczonego do zagospodarowania na terenie miasta Piły.*

(akta kontroli str. 931)

Urząd nie prowadził analiz pozwalających oszacować przyszłe koszty realizacji inwestycji dotyczących niezbędnej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej dla obszarów, na których zagospodarowanie terenu następowało na podstawie decyzji WZ. Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że *inwestycje realizowane na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy lokalizowane są w większości na terenach, które posiadają infrastrukturę techniczną i komunikacyjną.*

(akta kontroli str. 931)

Parametry inwestycji realizowanych na podstawie ww. decyzji WZ były zgodne z ogólnymi wytycznymi dotyczącymi kształtowania zabudowy określonymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły, tj. w zakresie zachowania ładunku przestrzennego na obszarach zabudowanych, a także ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną gminy, tj. wyznaczonymi kierunkami przeznaczenia terenu ustalonymi w Studium.

(akta kontroli str. 1873-1874)

3.2. W okresie objęty kontrolą na terenie Miasta Piły nie były planowane inwestycje mieszkaniowe na podstawie specustawy mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 932)

⁶¹ inwestycja realizowana była na działce o powierzchni 0,1504 ha. W decyzji WZ określono m.in. przesłanki wynikające z art. 61 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o planowaniu.

⁶² tj. w: 2019 r. 0,4744 ha, 2020 r. 1,4955 ha, 2021 r. 1,3195 ha oraz 2022 r. (I kwartał) 0,1430 ha.

Rada Miasta uchwałą nr LIX/752/18 z 16 października 2018 r. ustanowiła lokalne standardy urbanistyczne dla inwestycji mieszkaniowych na terenie miasta Piły⁶³ (dalej: lokalne standardy urbanistyczne). Określone w lokalnych standardach urbanistycznych wskaźniki w zakresie odległości do infrastruktury komunikacyjnej⁶⁴ oraz oświaty⁶⁵, a także liczba kondygnacji⁶⁶ były zgodne z art. 17 specustawy mieszkaniowej. Ponadto, określono w nich liczbę trzech miejsc parkingowych dla samochodów osobowych na lokal mieszkalny, niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej w zabudowie jednorodzinnej, dwóch miejsc parkingowych w zabudowie wielorodzinnej oraz jednego miejsca parkingowego dla rowerów w zabudowie wielorodzinnej. Wskazano również na obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej dla inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁶⁷.

(akta kontroli str. 933-936)

3.3. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta Piły planowano trzy inwestycje na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶⁸. Ukończona została jedna inwestycja dotycząca przebudowy skrzyżowania ul. Okólnej z ul. Roosevelta i ul. Tucholską wraz z częścią ciągu pieszo-rowerowego wzdłuż ul. Okólnej⁶⁹, którą zrealizowano na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁷⁰. Dyrektor Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich Urzędu podała, że *ww. przebudowa nie miała istotnego wpływu na istniejącą strukturę przestrzenną gminy, nie było konieczności wyburzenia istniejącej zabudowy. Wskazała, że przedmiotową decyzją dokonano podziału wymienionych w niej nieruchomości, które po podziale w części stały się pasem drogowym, zaś w pozostałej części pozostały u dotychczasowego właściciela.*

Pozostałe dwie inwestycje, tj.: 1) budowa odcinka ul. Kazimierza Wielkiego od ul. Szkolnej do al. Niepodległości oraz 2) budowa infrastruktury drogowej na osiedlu Motylewo⁷¹ były na etapie przygotowywania dokumentacji. W pierwszym przypadku w zakresie wniosku o decyzję ZRID, a w drugim w zakresie programu funkcjonalno-użytkowego⁷² ponieważ inwestycja ta miała być realizowana w trybie „zaprojektuj i wybuduj”. Realizacja pierwszej inwestycji, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich, nie będzie miała wpływu na istniejącą strukturę przestrzenną gminy oraz nie będzie konieczności wyburzenia istniejącej zabudowy oraz zmiany przeznaczenia terenów. W przypadku drugiej inwestycji planowana była zmiana przebiegu ul. Łabędziej w stosunku do mpzp.

(akta kontroli str. 937-938)

⁶³ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 8274.

⁶⁴ inwestycję mieszkaniową lokalizuje się w odległości nie większej niż 500 m od przystanku komunikacyjnego.

⁶⁵ inwestycję mieszkaniową lokalizuje się w odległości nie większej niż 1500 m od szkoły podstawowej oraz od przedszkola.

⁶⁶ budynki objęte inwestycją mieszkaniową nie mogą być wyższe niż dwie kondygnacje nadziemne. Zaznaczono jednak, że jeżeli w odległości nie większej niż 250 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej dwie kondygnacje, wówczas maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie.

⁶⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1385.

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm. (tzw. specustawa drogowa).

⁶⁹ inwestycja realizowana w ramach projektu pn. „Poprawa mobilności miejskiej w Pile w przebiegu obwodnicy śródmiejskiej – ulica Okólna”.

⁷⁰ Dalej: decyzja ZRID.

⁷¹ tj. ul. Bocianiej na odcinku od ul. Jastrzębiej do ul. Łabędziej oraz odcinek ul. Łabędziej od ul. Bocianiej do ul. Perkozkiej i Czyżykowej.

⁷² opracowanie opisujące zamówienie, którego przedmiotem jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. Zostają w nim określone wymagania i oczekiwania zamawiającego dotyczące zadania budowlanego (przeznaczenia wykonywanych robót oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, materiałowe, funkcjonalne i architektoniczne). Stanowi podstawę ustalania planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty przede wszystkim w zakresie obliczania jej ceny oraz wykonania prac projektowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 26⁷³ spośród 32 (81,25%) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, wydanych w okresie objętym kontrolą, nie określono jednego z wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, tj. szerokości elewacji frontowej. W załączniku nr 2 do wydanych decyzji WZ wskazywano: „szerokość elewacji frontowej: *nie ustala się*” albo „*nie określa się*”.

Było to niezgodne z § 1 pkt 3 w zw. z § 6 rozporządzenia w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy, w których wskazano, że ww. rozporządzenie określa sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wymagania dotyczące ustalania szerokości elewacji frontowej oraz iż szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu terenu, wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%.

Dyrektor Wydziału Architektury wyjaśniła, że *wydane decyzje o warunkach zabudowy, dla których nie ustalono szerokości elewacji frontowej, dotyczą inwestycji realizowanych na działkach, których szerokość elewacji jest zgodna zarówno ze złożonymi wnioskami oraz szerokościami elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym. Dodała, że wydane decyzje o warunkach zabudowy umożliwiają budowę budynku przy zachowaniu odległości od granicy sąsiednich działek budowlanych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*⁷⁴.

Ustawodawca przewidział obowiązek („wyznacza się”), a nie możliwość wyznaczenia w decyzji szerokości przedmiotowej elewacji. Przemawia za tym również treść § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, w myśl której dopuszcza się wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu. Możliwe jest zatem odmienne uregulowanie ww. szerokości, ale nie odstępianie od jej wyznaczenia.

(akta kontroli str. 1590-1596, 1614-1784, 1794-1836, 1847-1856, 1873-1874)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano 32 decyzje WZ w zakresie nowych inwestycji, które spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Natomiast spośród ww. decyzji WZ 26 nie zawierało jednego z obligatoryjnych wymagań, tj. szerokości elewacji frontowej, określonego w rozporządzeniu w sprawie ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy. Na terenie Miasta Piły ustanowiono lokalne standardy urbanistyczne, a określone w nich wskaźniki w zakresie odległości do infrastruktury komunikacyjnej oraz oświaty, a także liczba kondygnacji były zgodne z art. 17 specustawy mieszkaniowej.

OBSZAR

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

⁷³ tj. nr: 27 z 29.05.2019 r., 5 z 17.01.2020 r., 7 z 12.02.2020 r., 8 z 12.02.2020 r., 11 z 16.03.2020 r., 17 z 12.05.2020 r., 21 z 7.07.2020 r., 25 z 24.07.2020 r., 28 z 25.08.2020 r., 36 z 12.10.2020 r., 40 z 20.10.2020 r., 41 z 9.11.2020 r., 43 z 23.11.2020 r., 49 z 23.12.2020 r., 5 z 21.01.2021 r., 15 z 23.03.2021 r., 16 z 23.03.2021 r., 22 z 26.04.2021 r., 23 z 27.04.2021 r., 32 z 29.06.2021 r., 38 z 13.08.2021 r., 39 z 27.08.2021 r., 44 z 7.10.2021 r., 6 z 22.01.2021 r., 42 z 21.09.2021 r., 4 z 11.02.2022 r.

⁷⁴ Dz. u. z 2022 r. poz. 1225, dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych (§ 12).

4.1. Na podstawie pięciu mpzp stwierdzono, że Prezydent wywiązał się z obowiązku określonego w art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu, sporządzając prognozy skutków finansowych uchwalenia mpzp. Ich wykonanie zlecono rzeczoznawcom majątkowym.

(akta kontroli str. 626-641, 702-718, 751-764, 820-834, 880-892)

4.2. Badanie 19 przyjętych w latach 2019 – 2022 (do 31 marca)⁷⁵ uchwał Rady Miasta w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykazało, że dla wszystkich terenów objętych planami ustalono jednolitą – 30% stawkę. Stanowiła ona podstawę do określenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 1994)

4.3. W Urzędzie prowadzono rejestr decyzji ustalających opłatę planistyczną. Rejestr zawierał następujące dane: liczba porządkowa, numer decyzji, data wydania wraz z datą jej ostateczności, imię i nazwisko oraz nazwa zbywcy nieruchomości wraz z adresem, numer geodezyjny działki oraz jej powierzchnia (ha), położenie nieruchomości, wysokość opłaty, data wpłaty oraz uwagi.

(akta kontroli str. 939-945)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano trzy decyzje ustalające opłatę planistyczną, które stały się ostateczne, tj. jedną w 2019 r. na kwotę 6 485,18 zł oraz dwie w 2022 r. (do 31 marca) na kwotę 29 850 zł i 31 530 zł.

(akta kontroli str. 946, 1455-1476, 1493-1497, 1504-1510)

Na podstawie trzech ww. decyzji ostatecznych⁷⁶ ustalających opłatę planistyczną stwierdzono, że czas pomiędzy datą wpływu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości, a:

- datą wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wyniósł odpowiednio 427 dni, 407 dni oraz 289 dni,
- datą wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną wyniósł odpowiednio 600 dniach, 477 dni oraz 349 dni.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że *postępowania administracyjne w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej wszczynane są w miarę możliwości osobowych i finansowych. Postępowanie w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty planistycznej prowadzone jest z urzędu i organ administracyjny zobowiązany jest do ustalenia takiej opłaty. Zgodnie z art. 37 ustawy o planowaniu organ może zgłaszać roszczenia w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Dodała, że termin „bezwłocznego” ustalenia opłaty planistycznej nie jest terminem prawa materialnego. Przepis art. 37 ust. 6 ma charakter wyłącznie dyscyplinujący, instrukcyjny, a wpływ na wynik sprawy miałby dopiero upływ terminu pięcioletniego (por. wyrok NSA II OSK 1902/15 z dnia 24 marca 2017 r.). Wskazała, że późniejsze wydanie decyzji w sprawie ustalenia opłaty planistycznej nie pogarsza sytuacji prawnej podmiotu zobowiązanego do uiszczenia tej opłaty, jest ona bowiem ustalana na dzień zbycia nieruchomości, czyli na podstawie poziomu cen transakcyjnych ze ściśle określonego przedziału czasowego.*

Nie negując trafności ww. argumentacji, NIK wskazuje, że z uzasadnienia przywołanego wyroku NSA wynika również, iż relatywnie długotrwałe procedowanie w przedmiotowych kwestiach obiektywnie uchybia zasadzie szybkości postępowania, ujętej w art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

⁷⁵ rejestr aktów planowania przestrzennego (e-mapa.net)

⁷⁶ nr GNG-V.6725.1.2019 z 16 października 2019 r., nr GNG-V.6725.6.2021 z 25 stycznia 2022 r. oraz nr GNG-V.6725.7.2021 z 25 stycznia 2021 r.

administracyjnego⁷⁷, jakkolwiek w zaistniałych okolicznościach rzeczywiście nie mogło to mieć istotnego wpływu na wynik sprawy.

(akta kontroli str. 939,1455-1516, 1931-1993)

4.4. Prezydent w każdym z trzech postępowań ustalających wysokość opłaty planistycznej powołał⁷⁸ rzeczoznawców majątkowych celem sporządzenia opinii o wartości przedmiotowej nieruchomości oraz operatu szacunkowego. Następnie dokonano oceny pod kątem formalnym operatów szacunkowych. Badano czy zostały one sporządzone przez osoby uprawnione, czy zawierały wymagane przepisami prawa elementy, nie zawierały niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione aby dokumenty te miały wartość dowodową. Informacje o przeprowadzonych ocenach operatów szacunkowych, zamieszczano w uzasadnieniach wydawanych decyzji ustalających opłaty planistyczne.

Wydane przez Prezydenta decyzje ustalające wysokość opłaty planistycznej zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 1455-1516)

4.5. W wydanych w okresie objętym kontrolą pięciu decyzjach (trzech ostatecznych oraz dwóch nieostatecznych⁷⁹), wysokość opłat planistycznych została określona zgodnie ze stawkami (30%) określonymi w uchwałach Rady Miasta. Natomiast wzrost wartości nieruchomości ustalano w oparciu o zweryfikowany przez Prezydenta operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego.

W przypadku trzech decyzji strony złożyły odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile. W pierwszym przypadku⁸⁰, użytkownik wieczysty zarzucił brak zawiadomienia strony o terminie przeprowadzenia oględzin nieruchomości, a w konsekwencji naruszenie art. 10 § 1 Kpa zapewniającym stronie postępowania prawo do czynnego udziału w każdym jego stadium. Ponadto, zarzucił, że rzeczoznawca majątkowy błędnie ustalił wartość nieruchomości po zmianie mpzp. Wskazał, że przed zmianą mpzp na nieruchomości możliwa była zabudowa garażowa, a po zmianie - zabudowa usługowa. W ocenie odwołującego *garaże w tym rejonie Piły (jak i na terenie całego miasta) są bardzo poszukiwane przez potencjalnych nabywców – w stopniu większym niż lokale użytkowe, których duża liczba jest w chwili obecnej wolnych.*

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile decyzją nr SKO.4121.458.1.2022.OP z 10 marca 2022 r. (data wpływu do Urzędu 13 kwietnia 2022 r.) utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję wskazując, że rzeczoznawca majątkowy wykazał, iż ceny nieruchomości przeznaczone pod zabudowę usługową były wyższe od tych przeznaczone pod zabudowę garażową. Natomiast w zakresie naruszenia art. 10 § 1 Kpa SKO wskazało, że organ pierwszej instancji nie przeprowadzał oględzin nieruchomości na podstawie art. 85 Kpa, natomiast rzeczoznawca majątkowy nie ma obowiązku powiadomienia strony o terminie przeprowadzenia oględzin nieruchomości.

Natomiast w pozostałych dwóch decyzjach⁸¹ (dotyczących jednej sprawy) strona złożyła odwołania zarzucając błędne i nierzetelne sporządzenie operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego (m.in. w zakresie nieuwzględnienia wykładni definicji nieruchomości oraz wytycznych dotyczących operatu

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

⁷⁸ Postanowienia nr: GNG-V.6725.1.2019 z 29 lipca 2019 r., GNG-V.6725.6.2021 z 16 listopada 2021 r. oraz GNG-V.6725.7.2021 z 26 listopada 2021 r.

⁷⁹ tj. z 2020 r. i 2022 r. dot. jednego podmiotu i tej samej sprawy.

⁸⁰ dotyczy decyzji nr GNG-V.6725.6.2021 z 25 stycznia 2022 r.

⁸¹ decyzja nr GNG-V.6725.7.2014 z 22 lipca 2020 r. (na kwotę 160 005,60 zł) oraz nr GNG-V.6725.7.2014 z 28 stycznia 2022 r. (na kwotę 96 461,70 zł).

przedstawionych w wyroku WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po1035/16; utożsamienie trzech nieruchomości istniejących w chwili uchwalenia mpzp z nieruchomością będącą przedmiotem sprzedaży; błędne dobranie nieruchomości do porównania, nieprawidłowe zastosowanie metody dyferencyjnej).

SKO pismem nr SKO.4121.507.2.2022.OP z 5 sierpnia 2022 r. zawiadomiła strony postępowania, że z uwagi na stopień skomplikowania sprawy oraz umożliwienie stronie wystąpienie do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o ocenę operatu szacunkowego, odwołanie zostanie rozpatrzone w terminie do 30 września 2022 r.

(akta kontroli str. 948-949, 1271-1454, 1504-1536, 1875-1876)

4.6. Na podstawie 35 aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości, które wpłynęły do Urzędu w okresie objętym kontrolą, stwierdzono, że nie wystąpiły przypadki przedawnienia roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej. Każdy z aktów notarialnych podlegał analizie pod kątem wystąpienia przesłanek w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Z przeprowadzanych ww. analiz sporządzane były przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami notatki służbowe. Jako podstawę do nienaliczania opłaty planistycznej wskazywano: brak zmiany przeznaczenia nieruchomości w nowym mpzp; zakup jak i sprzedaż nieruchomości odbyła się w okresie obowiązywania jednego mpzp lub też pierwszy mpzp dla nieruchomości jedynie usankcjonował faktyczny sposób jej wykorzystania.

(akta kontroli str. 1546-1579)

4.7. Wszystkie ostateczne decyzje wydane w okresie objętym kontrolą zostały uregulowane. W terminie do 31 marca 2022 r. do budżetu miasta wpłynęły wpłaty z tytułu opłaty planistycznej za 2019 r. (6 485,18 zł). Natomiast kwoty wynikające z decyzji wydanych w 2022 r. zostały uregulowane 20 kwietnia 2022 r. (kwota 31 530 zł) oraz 14 czerwca 2022 r. (kwota 29 850 zł).

(akta kontroli str. 946, 1537-1542)

4.8. W Urzędzie nie opracowano odrębnej procedury postępowania w zakresie ustalania, poboru i windykacji opłat planistycznych.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Piły⁸², zadania związane z ustalaniem opłat planistycznych należały do kompetencji Wydziału Gospodarki Nieruchomości. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że *do Wydziału przekazywane są akty notarialne przesyłane przez notariuszy. Następnie analizowane są przez kierowników referatów według kompetencji wynikających z regulaminu organizacyjnego. W przypadku uzyskania aktu notarialnego, z którego treści wynika, że zbycie nieruchomości może kwalifikować się do naliczenia opłaty planistycznej, taki akt dekretowany jest na pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań związanych z ustaleniem opłat planistycznych. Pracownik dokonuje szczegółowej analizy wskazanego dokumentu i na tę okoliczność sporządza notatkę służbową. Dyrektor dodała również, że z uwagi na fakt, że nie wszyscy notariusze przekazują akty notarialne do Urzędu, ustalono, że przesyłane przez Starostę Piłskiego zawiadomienia o zmianach w danych ewidencyjnych, kierowane są wewnętrznie również do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, na podstawie których prowadzona jest ich analiza.*

Z kolei kwestie związane z samym wyegzekwowaniem opłaty planistycznej były przypisane dwóm komórkom organizacyjnym Urzędu, tj.: Referatowi Księgowości

⁸² wprowadzonym Zarządzeniami Prezydenta nr: 565(508)19 z 17 grudnia 2019 r., 637(50)2020 z 18 lutego 2020 r. (zarządzenie zmieniające), 1310(319)21 z 28 września 2021 r. oraz 1496(67)22 z 8 lutego 2022 r. (zarządzenie zmieniające).

Urzędu, który odpowiadał za weryfikację płatności kontrahentów a w przypadku ich braku za sporządzanie i wysyłanie upomnień, a także Wydziałowi Podatków i Opłat Lokalnych⁸³, który zobowiązany był do analizy zaległości podmiotów oraz do sporządzania i kierowania do organów egzekucyjnych tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 951-952)

Wysokość naliczonych opłat we wszystkich pięciu decyzjach wydanych w latach 2019 – 2022 (I kwartał) wyniosła 324 332,48 zł, z czego w stosunku do dwóch decyzji na łączną kwotę 256 467,30 zł prowadzone było postępowanie odwoławcze w Samorządowym Kolegium Odwoławczym⁸⁴. Wysokość opłat z prawomocnych decyzji (trzy) wyniosła 67 865,18 zł. W stosunku do jednej prawomocnej decyzji⁸⁵ złożono wnioski o umorzenie opłaty planistycznej⁸⁶. Ostatecznie, z uwagi na brak (pomimo wezwania) uzupełnienia wniosku o niezbędne dokumenty (m.in. informacji o uzyskanej pomocy de minimis), Prezydent 6 maja 2022 r. wydał postanowienie⁸⁷ o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 947-950, 953-962)

Według stanu na 31 marca 2022 r. czterech dłużników⁸⁸ zalegało z zapłatą naliczonych opłat planistycznych w łącznej kwocie 489 372,15 zł, z czego zaległość w kwocie 31 530 zł wynikała z decyzji wydanej w 2022, a pozostałe zaległości w kwocie 457 842,15 zł z decyzji wydanych w latach poprzednich⁸⁹. Zaległość wynikająca z decyzji za 2022 r. została uregulowana⁹⁰. Natomiast w stosunku do zaległości na łączną kwotę 457 842,15 zł prowadzone były czynności mające na celu ich wyegzekwowanie. Wystawiono upomnienia, tytuły wykonawcze, a także w jednym przypadku wszczęto postępowanie w sprawie odpowiedzialności członka zarządu spółki oraz sporządzono wnioski o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej. Ponadto, Prezydent występował do organów egzekucyjnych z zapytaniami o stan realizacji tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 949-950, 963-1150)

Zadania związane z windykacją zaległości z tytułu opłat planistycznych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 1151)

4.9. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło jedno pismo z 17 marca 2022 r. (data wpływu 18 marca 2022 r.) związane z roszczeniem wykupu nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp⁹¹. Wnioskodawca do przedmiotowego wniosku załączył operat szacunkowy⁹² określający aktualną wartość nieruchomości (867 tys. zł) wg stanu przed wejściem w życie mpzp. Gmina Piła także zleciła rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie operatu szacunkowego oraz zaproponowała właścicielowi nieruchomości zamianę nieruchomości. Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że ze względu na uwagi złożone przez wnioskodawcę

⁸³ wcześniej Referat Podatków i Opłat Lokalnych.

⁸⁴ pismem nr SKO.4121.507.2.2022.OP z 5 sierpnia 2022 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile poinformowało, że z uwagi na stopień skomplikowania sprawy, odwołanie zostanie rozpatrzone w terminie do 30 września 2022 r.

⁸⁵ nr GNG-V.6725.7.2021 z 26 listopada 2021 r. na kwotę 31 530 zł.

⁸⁶ z 14 lutego 2022 r.

⁸⁷ nr POL.I.10.3162.5.6.2022.

⁸⁸ jeden dłużnik posiadał dwie zaległości.

⁸⁹ decyzje nr: GNG-V.6725.7.2012 z 10 września 2013 r. na kwotę 410 399,10 zł, GNG-V.6725.35.2003 z 16 kwietnia 2015 r. na kwotę 40 311,45 zł, GNG-V.6725.1.2014 z 16 czerwca 2014 r. na kwotę 3 120,00 zł (pozostało do zapłaty 741,60 zł) oraz GNG-V.6725.5.2014 z 2 grudnia 2014 r. na kwotę 6 390 zł.

⁹⁰ tj. 20 kwietnia 2020 r.

⁹¹ uchwała Rady Miasta Piły nr VII/60/2019 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie al. Wojska Polskiego i ul. Kujawskiej.

⁹² z 3 marca 2022 r.

do sporządzonego na zlecenie Gminy operatu⁹³ (oszacowana wartość nieruchomości 384 tys. zł) oraz propozycję Gminy przyznania nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania, aktualnie trwają negocjacje z wnioskodawcą w sprawie ostatecznego ustalenia co do przyjętej formy rekompensaty i jej wysokości.

W trakcie czynności kontrolnych NIK, tj. 6 września 2022 r. odbyło się spotkanie z wnioskodawcą, na którym poinformował, że w ramach realizacji roszczenia nie jest zainteresowany przyznaniem nieruchomości zamiennej. Nadto, wniósł o ponowną analizę operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie Urzędu oraz wyraził zgodę na przedłużenie obowiązującego zgodnie z art. 37 ust. 9 ustawy o planowaniu sześciomiesięcznego terminu realizacji złożonego przez niego roszczenia o wykup nieruchomości do 21 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1152-1241)

4.10. Prezydent przedstawiał na sesjach Rady Miasta informacje o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 ustawy o planowaniu, a także o wydanych decyzjach na podstawie art. 37 ust. 6 i 7 powyższej ustawy. Informacje te były przekazywane Radzie Miasta na obradach przeprowadzonych: 25 lutego 2020 r. (przedstawiono dane za 2019 r.), 23 lutego 2021 r. (dane za 2020 r.) oraz 22 lutego 2022 r. (dane za 2021 r.).

(akta kontroli str. 1242-1248)

4.11. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta Piły zrealizowano sześć inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, z czego cztery w 2019 r. i po jednej w 2021 r. i 2022 r. Łączna wartość zrealizowanych inwestycji wyniosła 36 043,02 tys. zł, z czego 31 149,65 w 2019 r., 903,98 tys. zł w 2021 r. oraz 3 989,39 tys. zł do 31 marca 2022 r. Łączny udział środków poniesionych przez Gminę Piła (bez środków zewnętrznych) jako właściciela nieruchomości wyniósł 5 321,35 tys. zł co stanowiło 14,76% wartości inwestycji. Natomiast od właścicieli nieruchomości znajdujących się w zasięgu oddziaływania inwestycji nie pobierano opłat adiacenckich. Pozostałe środki pochodziły z budżetu Miasta Piły i budżetu Gminy Kaczory⁹⁴, a także Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020.

(akta kontroli str. 1249-1251)

W latach 2019 – 2022 (I kwartał) w Urzędzie przeprowadzono 124 podziały nieruchomości, z czego 49 w 2019 r., 30 w 2020 r., 33 w 2021 r. oraz 12 do 31 marca 2022 r. W 70% (87) podziały przeprowadzono w związku ze złożonym wnioskiem, a w 30% (37) postępowanie wszczęto z urzędu. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono scaleń i podziałów nieruchomości.

(akta kontroli str. 1252-1267)

4.12. W planach dochodów budżetowych na lata 2019 – 2022 (I kwartał) wpływy z tytułu opłat adiacenckich zaplanowano odpowiednio na poziomie 715 tys. zł, 558,3 tys. zł, 207 tys. zł oraz 600 tys. zł. W 2019 r. planu nie wykonano. Natomiast w pozostałych latach ich wykonanie kształtowało się na poziomie 1,27% (7,08 tys. zł), 24,60% (50,96 tys. zł) oraz 2,64% (15,85 tys. zł).

W latach 2019 – 2022 (I kwartał) wydano 14 decyzji ustalających opłatę adiacencką z tytułu podziałów nieruchomości na łączną kwotę 87 285 zł, z czego uregulowano 11 decyzji (78,57%) na łączną kwotę 73 842,96 zł (84,60%). Do zapłaty pozostały trzy decyzje na łączną kwotę 13 442,04 zł z czego należności wymagalne na 31 marca 2022 r. wyniosły 8 552,07 zł. W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK została

⁹³ z 11 kwietnia 2022 r.

⁹⁴ dotyczy jednej inwestycji – budowy ciągu pieszo-rowerowego na odcinku Piła – Kaczory.

uiszczona kwota 3 467,07 zł. W stosunku do kwoty 5 385,00 zł podjęto czynności windykacyjne.

(akta kontroli str. 1268-1270)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Dla przygotowywanych mpzp Prezydent sporządzał prognozy skutków finansowych, a w uchwałach Rady Miasta w sprawie mpzp ustalano jednolitą – 30% stawkę stanowiącą podstawę do określenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu.

W Urzędzie prowadzono rejestr decyzji ustalających opłatę planistyczną. W okresie objętym kontrolą wydano pięć decyzji ustalających opłatę planistyczną, w tym trzy ostateczne. Wszczęcie postępowań następowało w przedziale czasowym od 289 dni do 427 dni od daty wpływu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości, co przemawia za podjęciem działań optymalizacyjnych w tym zakresie, na miarę posiadanych możliwości osobowych i finansowych. W toku każdego postępowania powołano rzeczoznawców majątkowych celem sporządzenia opinii o wartości przedmiotowej nieruchomości oraz operatu szacunkowego. Na podstawie 35 aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości stwierdzono, że nie wystąpiły przypadki przedawnienia roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej.

W stosunku do podmiotów zalegających z zapłatą opłat planistycznych podejmowano działania mające na celu ich wyegzekwowanie. Corocznie Prezydent informował Radę Miasta o wydawanych decyzjach określających wysokość opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych wynikających z uchwalenia bądź zmiany mpzp.

III. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wyznaczenie szerokości elewacji frontowej we decyzjach o warunkach zabudowy.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 23 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Klaudia Dziamska
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Karolina Wirszyc-Sitkowska
p.o. Wicedyrektor

Krzysztof Kowalak
starszy inspektor kontroli państwowej