



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.022.01.2022

Pan  
Marian Szkudlarek  
Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz  
ul. Rynek 1  
62-020 Swarzędz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu <sup>1</sup> , ul. Rynek 1, 62-020 Swarzędz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Szkudlarek, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz <sup>2</sup> od 4 grudnia 2014 r.,
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.</li><li>2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie.</li><li>3. Zapewnianie przez gminy ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw.</li><li>4. Korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. 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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Piotr Iwański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/109/2022 z 8 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Dokumenty strategiczne Miasta i Gminy Swarzędz<sup>5</sup> uwzględniały warunki i działania mające na celu zapewnienie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Ustalenia zawarte w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>6</sup> zostały poprzedzone analizą uwarunkowań mających istotny wpływ na potrzeby i możliwości rozwoju Gminy. Wyznaczone kierunki rozwoju wynikały ze zidentyfikowanych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. W związku z aktualizacją Studium w Urzędzie sporządzono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę<sup>7</sup>, a jego wyniki uwzględniono w Studium. Bilans ten nie zawierał jednak wszystkich elementów wskazanych w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>8</sup>, w szczególności nie określono w nim potrzeb inwestycyjnych Gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, jak również poza tymi obszarami. Ponadto, porównując w bilansie maksymalne w skali Gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, nie wskazano różnicy tych wielkości, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

Na koniec I kwartału 2022 r. miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego<sup>9</sup> objętych było 38,48% obszaru Gminy. W planach miejscowych określone zostały zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego, a ustalenia te były zgodne z obowiązującym Studium. Urząd podejmował skuteczne działania w celu zwiększenia stopnia pokrycia terenu Gminy planami miejscowymi. Nie podjęto natomiast tych działań w stosunku do niektórych obszarów wskazanych w Studium jako obowiązkowe, w tym dla części terenów w dolinach rzek oraz obszaru w rejonie centrum Swarzędza.

Skontrolowane plany miejscowe zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o planowaniu. Organy Gminy wywiązywały się z obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalania mpzp.

Na terenach nieobjętych planami miejscowymi Burmistrz wydawał decyzje o warunkach zabudowy. Skontrolowane decyzje spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz zostały sporządzone zgodnie z odpowiednimi przepisami wykonawczymi.

Urząd stworzył odpowiednie warunki prawne do ustalania opłat planistycznych poprzez ustalenie w planach miejscowych stawki, stanowiącej podstawę do ich określenia. W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydawał decyzje ustalające opłatę planistyczną.

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

<sup>5</sup> Dalej: Gmina.

<sup>6</sup> Dalej: Studium.

<sup>7</sup> Dalej: bilans.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 503, dalej ustawa o planowaniu.

<sup>9</sup> Dalej: mpzp, plany miejscowe.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2019-2022 w Gminie obowiązywały następujące strategie rozwoju:
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Swarzędz „Swarzędz 2020”, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Swarzędzu<sup>11</sup> nr XIX/167/2011 z 29 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Swarzędz na lata 2011-2020 „Swarzędz 2020”<sup>12</sup> ;
  - Strategia rozwoju Gminy Swarzędz na lata 2021-2030, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej nr LIV/583/2022 z 28 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Swarzędz na lata 2021-2030<sup>13</sup>.

Opracowanie Strategii na lata 2021-2030 poprzedzone było podjęciem uchwały, określającej szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju gminy<sup>14</sup>, zgodnie z art. 10f ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup>. Zgodnie z przyjętym harmonogramem powołano zespół ds. opracowania projektu strategii, przeprowadzono badania ankietowe wśród mieszkańców Gminy, przygotowano projekt strategii oraz przeprowadzono konsultacje społeczne.

(akta kontroli str. 224-450)

Jednym z celów strategicznych, określonych w Strategii „Swarzędz 2020” był ład przestrzenny oraz równowaga w środowisku przyrodniczym, społecznym i gospodarczym. Osiągnięcie tego celu miało być prowadzone m.in. poprzez: przyjęcie i realizację racjonalnego modelu polityki przestrzennej, przy wykorzystaniu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego dla dużych obszarów Gminy, eliminację konfliktów przestrzennych na tle użytkowania terenu, racjonalne i oszczędne gospodarowanie terenem oraz przyjęcie zasady spójności zagospodarowania przestrzennego, prowadzącej do zachowania przestrzeni otwartych oraz oszczędności środków budżetowych związanych z rozwojem infrastruktury.

(akta kontroli str. 224-344)

Strategia na lata 2021-2030 uwzględniała również aspekty rozwoju przestrzennego. We wnioskach z diagnozy z sytuacji przestrzennej wskazano na oddziaływanie miasta Poznania, przyczyniające się do szybkiego rozwoju Gminy, ale również powodujące chaotyczne rozprzestrzenianie się zabudowy. Na stan struktury funkcjonalnej miasta Swarzędza wpływał m.in. zabytkowy układ urbanistyczny oraz wynikające z tego ograniczenia i wymagania. Jednym z celów strategicznych był rozwój przestrzenny zwiększający dostępność i spójność terytorialną. Cel ten miał być realizowany m.in. poprzez poprawę spójności zagospodarowania przestrzennego oraz poprawę estetyki przestrzeni publicznej. Planowane kierunki działań obejmowały

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Dalej: Rada Miejska.

<sup>12</sup> Dalej: Strategia „Swarzędz 2020”.

<sup>13</sup> Dalej: Strategia na lata 2021-2030.

<sup>14</sup> Uchwała Rady Miejskiej nr XXIX/335/2020 z 27 października 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Swarzędz na lata 2021-2030.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.

w szczególności aktualizację studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględniającą różny potencjał rozwojowy poszczególnych części, rewitalizację śródmieścia Swarzędza oraz miejscowości: Wierzenica, Wierzonka, Karłowice i Uzarzewo.

Strategia na lata 2021-2030 była przedmiotem konsultacji społecznych od 19 stycznia do 23 lutego 2022 r. W ramach konsultacji zgłoszone zostały m.in. wnioski obejmujące kwestię kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, dotyczące wprowadzenia funkcji mieszkaniowej w miejscowości Garby. Wnioski te zostały uwzględnione w ostatecznej wersji Strategii.

(akta kontroli str. 345-450)

2. W Gminie obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Swarzędz, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej Nr X/51/2011 z 29 marca 2011 r., zmienione jej uchwałą Nr XXXV/402/2021 z 23 marca 2021 r.<sup>16</sup> Koszt sporządzenia zmiany studium wynosił 63 tys. zł.

(akta kontroli str. 27, 451-874)

Zarządzeniem zastępczym nr KN-I.4201.2.2019.10 z 19 lutego 2019 r. Wojewoda Wielkopolski<sup>17</sup> wprowadził do Studium, zarówno w części graficznej jak i w ustaleniach tekstowych, obszary udokumentowanych złóż kopalin. Burmistrz wyjaśnił, że *na rysunku Studium zawarto informacje o terenach potencjalnego wydobywania kruszywa, jednak tereny te nie pokrywały się z zatwierdzoną dokumentacją geologiczną i faktyczną granicą złóż. Zgodnie z art. 95 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>18</sup>, udokumentowane złoża kopalin ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a nowe obszary wprowadza się w terminie 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej. Burmistrz wskazał, że biorąc pod uwagę ilość prowadzonych przez Wydział Architektury i Urbanistyki Urzędu procedur planistycznych oraz ograniczony budżet na opracowanie mpzp i studium, nie udało się wprowadzić udokumentowanych złóż kopalin w ustawowym terminie.*

(akta kontroli str. 1285-1290, 1454-1456)

Rada Miejska, zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu, przyjęła uchwałę w sprawie aktualności Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>19</sup>. W uchwale stwierdzono częściową aktualność studium i mpzp oraz zasadność aktualizacji w kontekście zmian uwarunkowań przestrzennych i prawnych, rzutujących na politykę przestrzenną Gminy. Nie stwierdzono natomiast konieczności aktualizacji Studium. Załącznikiem do ww. uchwały była analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta i gminy Swarzędz, sporządzona na zlecenie Urzędu<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 101-192)

Przeprowadzenie przeglądu aktualności Studium i mpzp zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu, na podstawie umowy nr CRU.117.2016./RAU.671.3.2015-4 z 11 stycznia 2016 r. Wyboru wykonawcy dokonano na podstawie przeprowadzonego zapytania ofertowego, skierowanego do trzech wykonawców.

(akta kontroli str. 1479-1512, 2430-2438)

<sup>16</sup> Zmiana Studium dotyczyła obszaru o powierzchni 55,1 ha, położonego w rejonie ul. Swarzędzkiej w Janikowie.

<sup>17</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

<sup>19</sup> Nr XXIV/246/2016 z 21 czerwca 2016 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>20</sup> W okresie od uchwalenia Studium analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy została przeprowadzona jeden raz, w 2016 r.

W związku z wnioskiem właścicieli<sup>21</sup> gruntów dotyczących m.in. zabudowy magazynowej przy ul. Swarzędzkiej w Janikowie, Rada Miejska, 28 lutego 2017 r. podjęła uchwałę<sup>22</sup> w sprawie przystąpienia do zmiany Studium w zakresie obszaru objętego wnioskiem. Informacja o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium została podana do publicznej wiadomości. O podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium Burmistrz zawiadomił instytucje i organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu. W terminach wskazanych w ogłoszeniach, obwieszczeniach i zawiadomieniach wpłynęły cztery wnioski od osób fizycznych oraz 15 wniosków od instytucji i organów. Zgodnie z art. 11 pkt 3 ustawy o planowaniu, Burmistrz sporządził projekt zmiany Studium. Projekt ten został udostępniony właściwym instytucjom i organom 24 kwietnia 2018 r. W okresie od 24 października do 22 listopada 2019 r. projekt zmiany Studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został udostępniony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej<sup>23</sup>. Dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami została przeprowadzona 18 listopada 2019 r. W ustawowym terminie, o którym mowa w art. 11 pkt 8 ww. ustawy, tj. do 13 grudnia 2019 r. wpłynęło sześć uwag do projektu zmiany Studium. Uwagi te zostały rozstrzygnięte przez Burmistrza 8 maja 2020 r. W związku z uwzględnieniem części uwag w projekcie wprowadzono stosowne zmiany. Od 17 grudnia 2020 r. do 20 stycznia 2021 r. projekt zmiany Studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został ponownie udostępniony w BIP, a 7 stycznia 2021 r. przeprowadzona została publiczna dyskusja nad przyjętymi rozwiązaniami. Zmiana Studium została uchwalona przez Radę Miejską 23 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 650-874, 2735-2736)

W obowiązującym Studium uwzględniono, zgodnie z art. 10 ustawy o planowaniu, uwarunkowania 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.

Za istotne dla rozwoju Gminy uznano w szczególności położenie w bliskim sąsiedztwie Poznania. Gmina spełnia przede wszystkim funkcję zaplecza mieszkaniowego dla aglomeracji poznańskiej i cechuje ją silne przekształcenie środowiska przyrodniczego. Miasto Swarzędz, będące siedzibą władz Gminy, charakteryzuje się silnym przemieszczeniem zabudowy o różnych funkcjach, co wpływało ujemnie na jakość układu urbanistycznego i stanowi uciążliwość dla mieszkańców. Przemieszczenie funkcji może stanowić barierę dla rozwoju funkcji rekreacyjnej oraz dla budownictwa ekstensywnego. W Studium wskazano, że dynamicznemu rozwojowi budownictwa w Gminie nie towarzyszył w dostatecznym stopniu rozwój infrastruktury. Charakterystyczne dla Swarzędza jest przemieszczenie funkcji, szczególnie mieszkalnej z działalnością gospodarczą. Na stan struktury funkcjonalnej w samym mieście wpływał również, wpisany do rejestru zabytków, układ urbanistyczny Swarzędza. W strefie wpisanej do rejestru ograniczenia obejmują m.in. ochronę istniejącej zabudowy, zakazy zmiany formy zewnętrznej obiektów zabytkowych, obowiązek zachowania historycznych układów urbanistycznych i eliminowanie uciążliwości komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 451-874)

<sup>21</sup> Wniosek dotyczył przeznaczenia gruntów pod aktywizację gospodarczą, w tym działalność produkcyjną.

<sup>22</sup> Nr XXXIII/319/2017 z 28 lutego 2017 r. w sprawie przystąpienia do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz obejmującej rejon ulicy Swarzędzkiej w Janikowie.

<sup>23</sup> Dalej: BIP

W Gminie obowiązywał Lokalny Program Rewitalizacji Swarzędza na lata 2017-2023<sup>24</sup>. Postanowienia programu rewitalizacji były spójne ze Studium. Rada Miejska, w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji<sup>25</sup>, nie ustanowiła zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>26</sup>. Burmistrz wyjaśnił, że *uwzględnienie wskazanych przepisów przyjęto jako fakultatywne, a nie obowiązkowe oraz że wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy mogłoby spowodować blokowanie właścicielom realizacji planowanych inwestycji.*

(akta kontroli str. 875-1280, 3277)

3. W związku z podjęciem przez Radę Miejską uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany Studium<sup>27</sup>, Urząd w 2017 r. zlecił podmiotowi zewnętrznemu sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu. Maksymalne zapotrzebowanie, w perspektywie 30-letniej, na nową zabudowę mieszkaniową wraz z zabudową towarzyszącą zostało określone na 1 937 489 m<sup>2</sup>, na zabudowę produkcyjną – 586 950 m<sup>2</sup>, na zabudowę produkcyjną i magazynowo-składową – 1 873 000 m<sup>2</sup>. Chłonność obszarów Gminy, o w pełni wykształconej zabudowie funkcjonalno-przestrzennej określono na: 659 200 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 18 305 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i wielorodzinnej z usługami, 98 588 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, 84 560 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej o charakterze podmiejskim i zabudowy zagrodowej, 40 044 m<sup>2</sup> dla zabudowy usługowej oraz 138 776 m<sup>2</sup> zabudowy przemysłowej, przemysłowo-usługowej, składowo-magazynowej i aktywizacji gospodarczej.

Chłonność obszarów Gminy, przeznaczonych pod zabudowę w mpzp określono na: 228 376 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 33 163 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i wielorodzinnej z usługami, 200 663 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, 7 543 m<sup>2</sup> dla zabudowy mieszkaniowej o charakterze podmiejskim i zabudowy zagrodowej, 52 884 m<sup>2</sup> dla zabudowy usługowej oraz 464 640 m<sup>2</sup> zabudowy przemysłowej, przemysłowo-usługowej, składowo-magazynowej i aktywizacji gospodarczej.

Ze sporządzonego bilansu wynikało, że chłonność zabudowy na terenach jeszcze niezabudowanych lub niewykorzystanych, a przeznaczonych do zabudowy, nie jest wystarczająca do zaspokojenia prognozowanego zapotrzebowania na nową zabudowę. Nie wskazano jednak różnicy tych wielkości, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.193-223)

W obowiązującym Studium wskazano prognozowane koszty, związane z budową dróg. Zgodnie z treścią tego dokumentu Gmina powinna uwzględnić wydatki związane z budową ok. 7 000 m nowych dróg klasy lokalnej oraz ok. 21 500 m nowych dróg klasy dojazdowej. Przyjęto koszt budowy 1 km infrastruktury drogowej na poziomie: dla drogi lokalnej 1 560 000 zł/km oraz dla drogi dojazdowej 1 092 700 zł/km. Łączny koszt budowy tych dróg, bez uwzględnienia wykupu gruntów, wynosił ok. 34 413 050 zł. W Studium wskazano również, że konieczne będzie uzbrojenie dodatkowych terenów oraz wykonanie dróg koniecznych o jeszcze niezaplanowanym przebiegu

<sup>24</sup> Uchwała Rady Miejskiej nr LIII/563/2022 z 26 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany jej uchwały Nr XLIV/422/2017 z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Swarzędza na lata 2017-2023 (dalej: program rewitalizacji).

<sup>25</sup> Nr XLIII/392/2017 z 26 września 2017 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Gminy Swarzędz.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 2021 poz. 485.

<sup>27</sup> Nr XXXIII/319/2017 z 28 lutego 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz obejmującej "Rejon ulicy Swarzędzkiej w Janikowie".

a także remonty i utrzymanie infrastruktury już istniejącej tj.: wszelkiego rodzaju systemów transportowych i wodno-kanalizacyjnych, lecz nie oszacowano kosztów tych robót. Nie wskazano natomiast zakresu i prognozowanych kosztów infrastruktury społecznej, w skład której wchodzić będą obiekty i urządzenia zaspokajające potrzeby ludności w zakresie oświaty, wychowania, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, kultury i sztuki, a także szkoły, internaty, przedszkola, żłobki, domy dziecka, przychodnie i ośrodki zdrowia itp. Zgodnie z treścią Studium, kosztów tych „na obecnym etapie nie sposób ocenić”.

(akta kontroli str. 650-874)

W bilansie nie określono potrzeb inwestycyjnych Gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, jak również poza tymi obszarami, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 193-223)

4. W obowiązującym Studium wskazane zostały ogólne wytyczne użytkowania i zagospodarowania terenów oraz podstawowe wskaźniki zabudowy a także szczegółowe kierunki i wskaźniki dla terenów w poszczególnych strefach<sup>28</sup>, przy czym określono zróżnicowane wartości dla poszczególnych obszarów dla następujących parametrów:

- powierzchnia biologicznie czynna,
- powierzchnia zabudowy,
- wysokość zabudowy,
- minimalna powierzchnia działki budowlanej.

Obowiązujące Studium, po zmianie przeprowadzonej w 2021 r., w części opisowej uwzględniło wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. W Studium zaprezentowane zostało zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz określono chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

W obowiązującym Studium wskazano m.in. obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów, a także obszary przestrzeni publicznej w poszczególnych strefach<sup>29</sup>. Ponadto w Studium ustalono obowiązek sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla terenów wymagających ochrony, dla terenów zdegradowanych, przekształcających się spontanicznie, a nie podlegających

<sup>28</sup> W Studium, w celu omówienia szczegółowych kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania terenów, podzielono gminę na trzy strefy zagospodarowania: strefa I - Północ, strefa II - Centrum, strefa III – Południe.

<sup>29</sup> W strefie I – Północ dla:

- terenu usług sportu i rekreacji I.59.US, mieszkaniowej wraz z terenami z postulowaną lokalizacją terenów centrotwórczych z realizacją usług podstawowych,
- projektowanego obszaru Natura 2000 Dolina Cybiny,
- zespołu przyrodniczo-krajobrazowego doliny rzeki Głównej ZN 1,
- zespołu przyrodniczo-krajobrazowego remizy Śródpolne ZN 3,
- zabudowy planowanej na gruntach rolnych podlegających ochronie.

w strefie II – Centrum dla:

- terenów z postulowaną lokalizacją terenów centrotwórczych z realizacją usług podstawowych,
- nowych terenów zabudowy mieszkaniowej, szczególnie wyznaczonych na gruntach rolnych podlegających ochronie,
- terenów podlegających rehabilitacji lub rewitalizacji.

w strefie III – Południe dla:

- zespołu przyrodniczo-krajobrazowego doliny rzeki Michałówki ZN 2,
- terenów mieszkaniowych sąsiadujących z zielenią, która towarzyszy ciekowi wodnym,
- terenów z postulowaną lokalizacją usług centrotwórczych,
- nowych terenów zabudowy mieszkaniowej, szczególnie wyznaczonych na gruntach rolnych podlegających ochronie.



ochronie na podstawie przepisów prawa, dla terenów z zespołami folwarcznymi oraz terenów: II.55.AG/UC, III.75.AG/UC, III.76.AG/UC.

W Studium przyjęto, że na obszarach, na których średnia szerokość działek nie przekracza 50 m oraz występuje więcej niż 10 właścicieli, wymagane będzie przeprowadzenie scaleń i podziału.

(akta kontroli str. 650-874)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W bilansie, a w konsekwencji i w Studium nie określono potrzeb inwestycyjnych Gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, jak również poza tymi obszarami. Ponadto, porównując w bilansie maksymalne w skali Gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, nie wskazano różnicy tych wielkości, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

W myśl art. 10 ust. 5 pkt 5 lit a oraz pkt 6 ustawy o planowaniu, w bilansie określa się możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy oraz potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy na wskazanych obszarach. W przypadku, gdy potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości finansowania, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej., Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b ustawy o planowaniu, dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę m.in. porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.

(akta kontroli str.193-223, 650-874)

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z faktu, że tereny konieczne do zaspokojenia zidentyfikowanych na czas sporządzania bilansu potrzeb inwestycyjnych Gminy były zabezpieczone w obowiązujących (lub sporządzanych) miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Odnośnie do niewskazania w bilansie różnicy tych wielkości, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy Burmistrz wyjaśnił, że *w związku z widocznym, bardzo dużym przekroczeniem zapotrzebowania w stosunku do chłonności tych obszarów, różnicę opisano podając wielokrotność przekroczenia zapotrzebowania w stosunku do chłonności w podziale na funkcje zabudowy.*

(akta kontroli str. 1454-1456, 2415-2416)

Ustawa o planowaniu precyzyjnie wskazuje wymogi związane ze sporządzaniem bilansu, jednoznacznie określając ich obligatoryjny – a nie fakultatywny – charakter („porównuje się”, „określa się”). Z formalno-prawnego punktu widzenia, ich realizacja jest zatem konieczna. Ponadto, dzięki temu gmina jest w stanie ustalić zapotrzebowanie na nową zabudowę w wymiarze umożliwiającym zapewnienie

niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej. Dodać należy, że Studium jest dokumentem nadrzędnym i determinującym ustalenia planów miejscowych. Stąd też niedostosowanie możliwości finansowania infrastruktury technicznej i społecznej do zapotrzebowania na nową zabudowę zwiększa ryzyko wystąpienia negatywnych skutków dla przyszłych mieszkańców.

**OCENA CZĄSTKOWA** W dokumentach strategicznych Gminy uwzględnione zostały warunki i działania, mające na celu zapewnienie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Ustalenia zawarte w Studium, przyjętym w 2011 r., dotyczące kierunków zagospodarowania przestrzennego, zostały poprzedzone analizą uwarunkowań mających istotny wpływ na potrzeby i możliwości rozwoju Gminy. Burmistrz w 2016 r. dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz przedłożył Radzie Miejskiej wyniki tej analizy. W rezultacie Rada podjęła uchwałę w sprawie aktualności Studium i planów miejscowych. W 2021 r. dokonano aktualizacji Studium. W związku z prowadzoną aktualizacją Studium w Urzędzie sporządzono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, a jego wyniki uwzględniono w części opisowej Studium. Bilans ten nie zawierał jednak wszystkich elementów wskazanych w ustawie o planowaniu, co rzutowało na treść Studium.

**OBSZAR**

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

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na 1 stycznia 2019 r. mpzp objęte było 2.475,03 ha, co stanowiło 24,27% powierzchni Gminy. Na 31 marca 2022 r. powierzchnia objęta obowiązującymi mpzp wynosiła 3 923,77 ha, co stanowiło 38,48% obszaru Gminy. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. uchwalono 30 mpzp obejmujących powierzchnię 1 448,76 ha, z czego 20 mpzp dotyczyło również obszarów objętych wcześniej mpzp, a 10 – terenów nieobjętych mpzp.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. zmienione zostały 43 obowiązujące wcześniej mpzp, obejmujące łącznie powierzchnię 388,86 ha. Przyczyną zmian były m.in. przystąpienie do sporządzenia dużego opracowania w celu ujednoczenia i aktualizacji zapisów, konieczność zmiany zapisów mpzp w związku z realizacją inwestycji oraz wnioski właścicieli nieruchomości.

Według stanu na 1 stycznia 2019 r. powierzchnia zabudowy ujęta w mpzp pod zabudowę mieszkaniową wynosiła 664,07 ha (w tym 612,89 ha pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną<sup>30</sup> oraz 51,18 ha pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną), usługową - 35,44 ha, produkcyjną - 106,54 ha, inną – 1 669,94 ha.

Według stanu na 31 marca 2022 r. powierzchnia zabudowy ujęta w mpzp pod zabudowę: mieszkaniową wynosiła 1 032,58 ha (w tym 949,31 ha pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz 83,26 ha pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną), usługową - 104,77 ha, produkcyjną – 328,95 ha, inną – 2 458,42 ha.

Dla większości wskazanych w Studium terenów jako obowiązkowych do objęcia mpzp, plany miejscowe zostały już opracowane bądź były w trakcie opracowywania.

(akta kontroli str.31-35)

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu, Burmistrz w 2016 r. zlecił i przedstawił Radzie Miejskiej analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy,

<sup>30</sup> W tym zabudowa jednorodzinna z usługami.

obejmującą ocenę aktualności Studium, planów miejscowych, uchwał o przystąpieniu do sporządzenia mpzp oraz postępów w opracowywaniu mpzp. Wyniki analizy, po uzyskaniu opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Burmistrz przekazał Radzie Miejskiej. W kadencji 2018-2023 taka analiza, wg stanu na 22 września 2022 r., nie została sporządzona.

Na podstawie tej analizy Rada Miejska podjęła uchwałę<sup>31</sup> w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stwierdziła w niej częściową niepełność niektórych mpzp oraz konieczność ich uchwalenia. Rada Miejska stwierdziła konieczność aktualizacji 96 planów miejscowych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych 88 mpzp zostało zastąpionych innymi opracowaniami lub przystąpiono do ich opracowania. Dla ośmiu<sup>32</sup> mpzp wskazanych w powyższej uchwale nie przystąpiono do aktualizacji.

Burmistrz wyjaśnił, że nieprzystąpienie do aktualizacji tych mpzp miało związek z ograniczonymi możliwościami finansowymi jak i kadrowymi. Priorytetem były przystąpienia do opracowania mpzp dla niezabudowanych terenów, narażonych na niekontrolowaną zabudowę. Burmistrz podkreślił, że w ciągu sześciu lat zastąpiono (lub przystąpiono do sporządzenia) ok. 92% planów miejscowych wskazanych w tej uchwale.

(akta kontroli str. 103-192)

2. Szczegółowym badaniem objęto sześć<sup>33</sup> spośród 30 mpzp, uchwalonych w okresie objętym kontrolą. W skontrolowanych mpzp określono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, zgodnie z ustaleniami wynikającymi z obowiązującego Studium. W trzech mpzp<sup>34</sup> nie określono wskaźnika intensywności zabudowy. Wynikało to z tego, że dwa mpzp były przygotowywane na podstawie uchwał podjętych w I kwartale 2010 r. Zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą o planowaniu wskaźnik ten nie był wymagany<sup>35</sup>. Natomiast w jednym przypadku w mpzp zakazano lokalizacji zabudowy na terenie objętym planem miejscowym i w związku z tym nie wskazano powierzchni zabudowy, jak i jej intensywności.

(akta kontroli str. 1957-2138)

Burmistrz wyjaśnił, że w trakcie opracowywania mpzp każdorazowo analizowano wydane wcześniej decyzje o warunkach zabudowy. Nie wszystkie jednak mogły zostać uwzględnione ze względu na to, że decyzja nie musi zachowywać zgodności z ustaleniami Studium. Podał, że przepisy ustawy o planowaniu nie wskazują na obowiązek uwzględnienia tych decyzji w procedurach planistycznych.

(akta kontroli str. 2415-2420)

<sup>31</sup> Uchwała Rady Miejskiej XXIV/246/2016 z 21 czerwca 2016 r.

<sup>32</sup> Dotyczy mpzp obejmujących nieruchomości:

- 1) dz. nr ewid. 273/1, 273/8, 274/2, 275/3, 275/4, 277/19, 278/21, 279/16, 280/14, 281/20 położone w Gruszczyźnie w rejonie ulic Krańcowej i Katarzyńskiej,
- 2) dz. ewid. 28 w Jasinie przy ul. Rabowickiej,
- 3) dz. ewid. 67/5, 67/4, 67/6 w Rabowicach przy ul. Świerkowej,
- 4) dz. ewid. 299/1, 299/2, 298, 301/3, 303/18, 303/19, 304/1, 304/2 w Jasinie przy ul. Rabowickiej,
- 5) dz. ewid. 55/9 w rejonie ulicy J. Rivioli w Zalasewie,
- 6) dz. ewid. 298, 299/1, 299/2, 301/3, 303/18, 303/19, 304/1, 304/2 w Jasinie przy ul. Rabowickiej,
- 7) działki położone w Swarzędzu w rejonie ulic Gwiazdzistej, Promykowej i Księżycowej,
- 8) dz. ewid. 933/1, 932/2, 934, 932/1, 933/2, 946, 947, 948, 949, 950, 978/2, 978/1, 977, 976, 975, 974 w Swarzędzu, w rejonie ulic Grudzińskiego, Nowy Świat, Zamkowej i Gruszczyńskiej.

<sup>33</sup> mpzp przyjęte uchwałami Rady Miejskiej nr: XII/161/2019 z 27 sierpnia 2019, XV/203/2019 z 29 października 2019, XXV/309/2020 z 25 sierpnia 2020, XXXII/371/2021 z 26 stycznia 2021, XXXIX/455/2021 z 6 lipca 2021 i L/557/2022 z 22 marca 2022 r.

<sup>34</sup> Uchwała Rady Miejskiej: nr XII/161/2019 z 27 sierpnia 2019, XXXII/371/2021 z 26 stycznia 2021 oraz XXXIX/455/2021 z 6 lipca 2021 r.

<sup>35</sup> Zmiana art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu w tym zakresie weszła w życie 21 października 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr. 130 poz. 187).

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki, w których po uchwaleniu mpzp korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe. Podejmując uchwały w sprawie przyjęcia mpzp Urząd uwzględniał wydane wcześniej decyzje o warunkach zabudowy. Plany miejscowe objęte szczegółową kontrolą 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 w celu ograniczenia skutków finansowych dla budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 1957-2138)

Dwa mpzp<sup>36</sup> spośród sześciu objętych kontrolą miały charakter punktowy i obejmowały obszar odpowiednio 0,64 ha i 0,6 ha. Nieruchomości objęte tymi planami stanowiły własność Gminy. Obydwa przypadki dotyczyły zmiany wcześniej obowiązujących mpzp. W jednym przypadku zmiana polegała na przeznaczeniu pod zabudowę działek wcześniej przewidzianych pod drogę i parking, natomiast w drugim wynikała z konieczności zmiany lokalizacji pompowni ścieków na działce.

(akta kontroli str. 1957, 2000-2011, 2035-2044)

Burmistrz wskazał, że z uwagi na brak definicji transportochłonności w obowiązujących przepisach prawa, opracowując projekty mpzp dla nowej zabudowy Urząd poddawał analizie wpływ zaproponowanego przeznaczenia terenu na sieć istniejących dróg. W przypadku niewystarczającej sieci drogowej wzbogacano infrastrukturę komunikacyjną o nowe rozwiązania drogowe. Jednocześnie każdorazowo, w trakcie prac nad projektem mpzp, analizowano dostępność do transportu zbiorowego. Podczas projektowania układu komunikacyjnego zakładano szerokości dróg pozwalające na realizację ewentualnych zatok autobusowych, co skutkowało zabezpieczeniem odpowiednich terenów. W dwóch<sup>37</sup> z sześciu skontrolowanych mpzp wskazano dopuszczenie lokalizacji przystanków autobusowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Przystąpienie do sporządzenia mpzp objętych kontrolą prowadzone było zgodnie z ustaleniami Studium oraz wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy.

(akta kontroli str. 2415-2417)

3. Koszty opracowania mpzp w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. wyniosły łącznie 450 971,81 zł<sup>38</sup>. Ponadto Urząd poniósł koszty związane z ogłoszeniami prasowymi (30 103,02 zł), opłatami za dokumentację geodezyjną (31 118,10 zł) oraz koszty wynagrodzeń bezosobowych (16 200,00 zł). Wydatki zostały w całości pokryte ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 23-26, 51-96)

4. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. siedem uchwał<sup>39</sup> w sprawie uchwalenia lub zmiany mpzp było przedmiotem zaskarżenia, w tym: w trzech przypadkach skarżącym był właściciel nieruchomości, w trzech – Wojewoda, w jednym – właściciel nieruchomości sąsiadującej z terenem objętym mpzp.

<sup>36</sup> Uchwała Rady Miejskiej nr XV/203/2019 z 29 października 2019 r. i nr XXXII/371/2021 z 26 stycznia 2021 r.

<sup>37</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XII/161/2019 z 27 sierpnia 2019 r. oraz XXXIX/455/2021 z 6 lipca 2021 r.

<sup>38</sup> W tym: w 2019 r. – 146 609,00 zł, w 2020 r. – 99 768,62 zł, w 2021 r. – 190 817,29 zł, w I kw. 2022 r. – 13 776,00 zł.

<sup>39</sup> Uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu nr: XII/161/2019 z 27 sierpnia 2019 r., XII/164/2019 z 27 sierpnia 2019 r., XVI/204/2019 z 29 października 2019 r., XXVIII/326/2020 z 29 września 2020 r., XXVIII/327/2020 z 29 września 2020 r., XXXIV/391/2021 z 23 lutego 2021 r., XLVIII/523/2022 z 31 stycznia 2022 r.

W jednym przypadku<sup>40</sup> Wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze<sup>41</sup>. W czterech sprawach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu<sup>42</sup> wydał wyroki uwzględniające skargi.

(akta kontroli str. 23-26, 1513-1623)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga właściciela nieruchomości sąsiadującej z obszarem objętym mpzp<sup>43</sup>. Skarżący podnosił, że wskutek przyjęcia mpzp jego nieruchomość znacząco utraci na wartości i wpłynie na dalszą realizację na tym terenie przedsięwzięć inwestycyjnych, gdyż w niedalekiej odległości powstaną wielokondygnacyjne budynki oraz placówka oświatowa. Skarga została odrzucona przez WSA<sup>44</sup>, a skarga kasacyjna na to postanowienie została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny<sup>45</sup>.

(akta kontroli str. 1608-1623)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie przystąpiono do sporządzenia mpzp dla niektórych obszarów wskazanych w Studium jako obowiązkowe. Nie zrealizowano ww. obowiązku dla części terenów w dolinach rzek oraz w rejonie centrum miasta (obszar II.15.M/U).

(akta kontroli str. 451-874, 1457-1464)

Burmistrz wyjaśnił, że nieopracowanie tych planów dla tych obszarów wynikało z faktu prowadzenia jednocześnie wielu procedur planistycznych i przystępowania do nich sukcesywnie. Podczas analizy terenów do objęcia planem w pierwszej kolejności brano były pod uwagę wnioski mieszkańców oraz zagrożenie niekontrolowanymi procesami urbanistycznymi wskutek konieczności wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Burmistrz podał, że tereny w dolinach rzek, dla których nie przystąpiono jeszcze do opracowania mpzp znajdują się w znacznej części na obszarach chronionych przepisami odrębnymi i nie są zagrożone zdegradowaniem z uwagi na brak mpzp. Natomiast teren ścisłego centrum miasta Swarzędza w znacznej części jest zabudowany, dlatego też nie ma obawy o niekontrolowany rozwój, gdyż nowa zabudowa stanowi jedynie uzupełnienie tkanki miejskiej. Ponadto obszar ten również jest chroniony przepisami odrębnymi z uwagi na to, że znajduje się na terenie historycznego założenia urbanistycznego, wpisanego do rejestru zabytków.

(akta kontroli str. 1454-1456)

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu obowiązek przystąpienia do sporządzenia mpzp w przypadku obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów przestrzeni publicznej, powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie wyjątków i chociażby z tego powodu okoliczności przytoczone w wyjaśnieniach nie mogą uzasadniać niepodjęcia działań w celu uchwalenia planów miejscowych dla tych terenów. NIK wskazuje ponadto, że w uchwale w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz oraz miejscowych planów

<sup>40</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr XXXII/372/2021 z 29 stycznia 2021 r

<sup>41</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wielkopolskiego z 1 marca 2021 r. orzekające nieważność § 10 pkt 1 oraz § 19 ust. 4 w zakresie wyrazów: starania na koszt Gminy Swarzędz bądź inwestorów przedmiotowych terenów na warunkach podanych przez zarządcę drogi krajowej

<sup>42</sup> Dalej: WSA.

<sup>43</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr XLVII/523/2022 z 31 stycznia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obręb Kruszewnia i część obrębów Garby i Zalasewo - część III.A

<sup>44</sup> Postanowienie IV SA/Po 186/22 z 12 kwietnia 2022 r.

<sup>45</sup> Postanowienie II OSK 1355/22 z 10 sierpnia 2022 r.

zagospodarowania przestrzennego<sup>46</sup> Rada Miejska stwierdziła konieczność przystąpienia do sporządzenia mpzp dla obszarów o dużych walorach przyrodniczych i krajobrazowych wskazanych w Studium, a wykonanie tej uchwały powierzono Burmistrzowi.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objętych było 38,48% obszaru Gminy. W planach objętych kontrolą określone zostały zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego. Były one zgodne ze szczegółowymi zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu ustalonymi w Studium. Koszty sporządzenia mpzp zostały pokryte z budżetu Gminy. Burmistrz podjął działania w celu zmiany mpzp uznanych przez Radę za wymagające aktualizacji. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych 88 spośród 96 mpzp zostało zastąpionych innymi opracowaniami albo przystąpiono do ich opracowania. W Urzędzie nie przystąpiono jednak do sporządzenia mpzp dla niektórych obszarów, wskazanych w Studium jako obowiązkowe do objęcia planem.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2019 – 2022 (do końca I kwartału) do Urzędu złożono ogółem 1 157 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy<sup>47</sup>, z czego: 359 w 2019 r., 309 w 2020 r., 408 w 2021 r. i 81 w I kwartale 2022 r. Łącznie w tym okresie wydano 296 decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych, z tego 100 w 2019 r., 96 w 2020 r., 85 w 2021 r. oraz 15 w I kwartale 2022 r. Spośród tych decyzji 99 dotyczyło nowych inwestycji mieszkaniowych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową. Powierzchnia działek, objęta decyzjami WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych wynosiła 155,1405 ha, z tego na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową – 44,8995 ha.

(akta kontroli str. 36, 2439-2595)

Szczegółowym badaniem objęto 35 decyzji WZ, w tym po 10 wydanych w latach 2019-2021 oraz pięć wydanych w I kwartale 2022 r. Wydanie decyzji każdorazowo zostało poprzedzone sporządzeniem analizy, o której mowa w § 3<sup>48</sup> rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>49</sup>.

Wszystkie skontrolowane decyzje WZ spełniały warunki określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. W decyzjach uwzględniono wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym wymagania dotyczące ustalania: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki oraz geometrii dachu, o których mowa w art. 61 ust. 7 ww. ustawy i przepisach ww. rozporządzenia

(akta kontroli str. 1625-1956)

<sup>46</sup> Uchwała Rady Miejskiej Nr XXIV/246/2016 z 21 czerwca 2016 r.

<sup>47</sup> Dalej: decyzje WZ

<sup>48</sup> Utracił moc 3 stycznia 2022 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2399).

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 164, poz. 1588, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy)

W Urzędzie nie analizowano wpływu decyzji na bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, jak również nie sporządzano analiz pozwalających oszacować przyszłe koszty realizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej dla obszarów objętych decyzjami.

(akta kontroli str. 1451-1456)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie sporządzała ww. analiz, w oparciu o wydane decyzje WZ, gdyż wydawane decyzje nie miały istotnego wpływu na koszty po stronie Gminy. Podał, że wydawane decyzje (...) związane z zabudową mieszkaniową, zazwyczaj zlokalizowane były w bezpośrednim sąsiedztwie pasów drogowych należących do Gminy, lub w przypadku ich braku do dróg wewnętrznych, będących w rękach prywatnych.

(akta kontroli str. 2423-2424)

Parametry inwestycji realizowanych na podstawie ww. decyzji WZ wynikały z przeprowadzonej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.

W latach 2019-2022 (do końca I kwartału) projekty decyzji sporządzane były przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 60 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o planowaniu, w tym przez jednego pracownika Urzędu<sup>50</sup> oraz dwie osoby wykonujące zadania na podstawie umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str. 1625, 2423-2424)

2. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie były planowane inwestycje mieszkaniowe na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>51</sup>. Niemniej jednak Rada Miejska podjęła uchwałę<sup>52</sup> w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych<sup>53</sup>, o których mowa w art. 19 ww. ustawy. Określone w LSO odległości od infrastruktury komunikacyjnej oraz obiektów oświaty, jak i liczba kondygnacji spełniały wymagania wskazane w art. 19 ust. 2 specustawy mieszkaniowej i wynosiły: 500 m od przystanku komunikacyjnego, 1 500 m od szkoły podstawowej i przedszkola, a liczba kondygnacji nadziemnych wynosiła dwie. W LSO ustalono również liczbę miejsc parkingowych, przypadających na lokal mieszkalny<sup>54</sup> oraz obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>55</sup>.

(akta kontroli str. 23-26, 97-100)

3. Na terenie Gminy realizowane były inwestycje na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>56</sup>. W latach 2019-2022<sup>57</sup> Gmina uzyskała 18 decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z których dwie zostały zrealizowane, a trzy pozostawały w trakcie realizacji. Inwestycje realizowane na podstawie tej ustawy nie wpłynęły na istniejącą strukturę przestrzenną i zagospodarowanie oraz nie skutkowały wprowadzeniem zmian w Studium lub w mpzp.

(akta kontroli str. 1477-1478)

<sup>50</sup> Pracownik był zatrudniony do 28 lutego 2020 r.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 (dalej: specustawa mieszkaniowa).

<sup>52</sup> Nr IX/144/2019 z 25 czerwca 2019 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych dla inwestycji mieszkaniowych na terenie Miasta i Gminy Swarzędz.

<sup>53</sup> Dalej: LSO

<sup>54</sup> Trzy miejsca parkingowe dla samochodów osobowych na lokal mieszkalny, niezbędne dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej w zabudowie jednorodzinnej, trzy miejsca parkingowe na lokal mieszkalny w zabudowie wielorodzinnej oraz jedno miejsce parkingowe dla rowerów na lokal mieszkalny w zabudowie wielorodzinnej.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1385.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

<sup>57</sup> Do 10 sierpnia 2022 r.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Decyzje o warunkach zabudowy spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz zostały sporządzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy. Pozwoliło to na zapewnienie funkcji i cech zabudowy pomimo braku mpzp. Na terenie Gminy ustanowiono lokalne standardy urbanistyczne, a określone w nich wskaźniki w zakresie odległości do infrastruktury komunikacyjnej oraz obiektów oświaty, a także liczba kondygnacji, były zgodne z art. 17 specustawy mieszkaniowej.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

1. W ramach procedury planistycznej Urząd sporządzał prognozy skutków finansowych uchwalania mpzp, o których mowa w art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu. Kontrolą objęto sześć prognoz, dotyczących mpzp<sup>58</sup> uchwalonych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2020 r. W pięciu skontrolowanych prognozach wskazano wpływ ustaleń mpzp na dochody własne i wydatki Gminy, w tym m.in. wpływy z tytułu: podatku od nieruchomości, opłaty planistycznej sprzedaży gruntów będących własnością Gminy oraz koszty wykonania infrastruktury technicznej. W przypadku mpzp obejmującego część działki nr 31/4 przy ul. Planetarnej w Zalasewie, ze względu na fakt, że mpzp obejmował niewielką nieruchomość należącą do Gminy Swarzędz, koszty jak i przychody oszacowano na 0 zł.

Jedna spośród sześciu prognoz objętych kontrolą została sporządzona przez pracowników Urzędu<sup>59</sup>, natomiast pozostałe były zlecone podmiotom zewnętrznym. Jeden dokument<sup>60</sup> sporządzony został przez rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str. 1306-1450)

2. W 29 spośród 30 mpzp, uchwalonych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. ustalona stawka opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, wynosiła 30%. W jednym przypadku<sup>61</sup> stawkę tej opłaty ustalono na 0%. W projekcie uchwały w sprawie tego mpzp zaproponowana stawka wynosiła 30%. Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w opinii do projektu mpzp zaproponowała zmianę stawki z 30% na 0%. Wynikało to z tego, że faktyczne zagospodarowanie terenów objętych planem miejscowym jak i ich przeznaczenie, tj. tereny lasów i zieleni, było tożsame. Burmistrz wyjaśnił, że ustalenie stawki powyżej 0% byłoby bezzasadne, gdyż uchwalenie mpzp nie spowodowało wzrostu wartości nieruchomości.

(akta kontroli str. 1303-1305, 2415-2416)

3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 3 473 wypisy aktów notarialnych, dotyczących zbycia nieruchomości na terenie Gminy, w tym: 960 w 2019 r., 1 124 w 2020 r., 1 136 w 2021 r. oraz 253 w I kwartale 2022 r. Pracownik Wydziału

<sup>58</sup> Przyjętych uchwałami Rady Miejskiej nr: XII/161/2019 z 27 sierpnia 2019 r., XII/164/2019 z 27 sierpnia 2019 r., XVI/204/2019 z 29 października 2019 r., XXVIII/326/2020 z 29 września 2020 r., XXVIII/327/2020 z 29 września 2020 r., XXXIV/391/2021 z 23 lutego 2021 r. i XLVIII/523/2022 z 31 stycznia 2022 r.

<sup>59</sup> Prognoza skutków uchwalenia planu miejscowego dotycząca uchwały Rady Miejskiej nr XXXII/371/2021 z 26 stycznia 2021 r.

<sup>60</sup> Prognoza skutków uchwalenia planu miejscowego dotycząca uchwały Rady Miejskiej nr XXVI/309/2020 z 25 sierpnia 2020 r.

<sup>61</sup> Uchwała Rady Miejskiej nr IV/95/2019 z 5 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zieleni i lasów w Kobylnicy.



Architektury i Urbanistyki prowadził ich weryfikację pod kątem zasadności naliczenia opłaty planistycznej, jednak działania te nie były dokumentowane. W latach 2019 i 2020 nie wszczęto żadnych postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. W 2021 r. wszczęto 16 postępowań, z których cztery zakończyły się umorzeniem. W I kwartale 2022 r. wszczęto trzy postępowania, a dwa z nich zakończyły się umorzeniem. Do 31 marca 2022 r. Urząd wydał 12 decyzji w sprawie naliczenia opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 1283-1284, 1454-1456)

Z analizy 12 decyzji<sup>62</sup> w sprawie naliczenia opłaty planistycznej wynika, że od wpływu wypisu aktu notarialnego do Urzędu do wszczęcia postępowania upływało od 12 do 1 512 dni, a do wydania decyzji od 95 do 1 631 dni. Burmistrz wyjaśnił, że zwłoka we wszczęciu postępowań spowodowana była niewywiązywaniem się ze swoich obowiązków przez pracownika Wydziału Architektury i Urbanistyki. Po przekazaniu kompetencji osobie obecnie odpowiedzialnej za prowadzenie procedur czas ten uległ znacznemu skróceniu, a wszczęcia dokonywane były niezwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego. Po przejęciu obowiązków dokonano analizy aktów notarialnych do pięciu lat wstecz tj. zachowując dopuszczalny termin wszczęcia postępowania, określony w ustawie o planowaniu. NIK wskazuje, że relatywnie długotrwałe procedowanie w przedmiotowych kwestiach obiektywnie uchybiało zasadzie szybkości postępowania, ujętej w art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>63</sup>, jakkolwiek nie mogło mieć istotnego wpływu na wynik sprawy<sup>64</sup>.

(akta kontroli str. 2139-2411, 2423-2424)

4. Oszacowanie wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej z powodu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego dokonywane było przez rzeczoznawcę majątkowego, posiadającego uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości. Kontrolą objęto 12 postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, zakończonych wydaniem decyzji. W każdym przypadku Urząd zlecał rzeczoznawcy majątkowemu dokonanie wyceny wzrostu wartości nieruchomości. Operaty szacunkowe były weryfikowane pod względem formalnym przez pracownika Wydziału Architektury i Urbanistyki. Wydane decyzje zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 107 ust. 1 Kpa.

(akta kontroli str. 2139-2411)

5. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. w Urzędzie wydano 12 decyzji ustalających opłatę planistyczną, w tym 10 w 2021 r. oraz dwie w I kwartale 2022 r., jednak z uwagi na ich zaskarżenie, żadna z decyzji nie stała się ostateczna.

(akta kontroli str. 49)

6. Wysokość opłaty planistycznej w 12 decyzjach wydanych w okresie objętym kontrolą była zgodna ze stawkami określonymi w odpowiednich uchwałach Rady Miejskiej i wynosiła 30% wzrostu wartości nieruchomości. Łączna wysokość naliczonych opłat wyniosła 2 265,2 tys. zł, w tym 1 579,3 tys. zł w 10 decyzjach z 2021 r. oraz 685,9 tys. zł w dwóch decyzjach z I kwartału 2022 r. Wszystkie te decyzje zostały zaskarżone do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu<sup>65</sup>, dwie z nich zostały uchylone a sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia, natomiast

<sup>62</sup> Tj. wszystkich decyzji ustalających opłatę planistyczną, wydanych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> Por. uzasadnienie wyroku NSA w sprawie II OSK 1902/15 z 24 marca 2017 r.

<sup>65</sup> Dalej: SKO albo Kolegium.

w 10 sprawach do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>66</sup> nie zapadło rozstrzygnięcie.

(akta kontroli str. 49, 2139-2411)

Przyczynami składanych odwołań były przede wszystkim zastrzeżenia do operatu szacunkowego. Skarżący we wszystkich przypadkach podnosili, że nie dokonano prawidłowych ustaleń odnoszących się do wzrostu wartości nieruchomości. Ponadto wskazywali na uniemożliwienie skarżącemu udziału w czynnościach dowodowych (ogłędziny biegłego), niewyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowego przez Urząd, nieprzyznanie przymiotu strony, zaniechanie ustalenia wartości rynkowej nieruchomości w okresie luki planistycznej<sup>67</sup> oraz przyjęcie do celów wyceny nieruchomości niepodobnych do wycenianej.

W dwóch decyzjach uchylonych przez SKO i skierowanych do ponownego rozpatrzenia Kolegium potwierdziło, że operaty zawierały istotne uchybienia.

(akta kontroli str. 2139-2411)

7. 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.

(akta kontroli str. 2737-3275)

8. Z uwagi na brak ostatecznych decyzji ustalających opłatę planistyczną w okresie objętym kontrolą Gmina nie uzyskała dochodów z tego tytułu.

(akta kontroli str. 37, 50)

9. W związku z brakiem ostatecznych decyzji w sprawie opłaty planistycznej Urząd nie prowadził windykacji należności z tego tytułu.

(akta kontroli str. 37, 50)

10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły trzy żądania od właścicieli nieruchomości, dotyczące roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą mpzp, w wyniku których korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone.

W 2021 r. wpłynął jeden wniosek o odszkodowanie, dotyczący nieruchomości położonej w Gortatowie. W piśmie z 30 marca 2021 r. Urząd uznał wniosek za bezzasadny wskazując, że korzystanie z tych nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie stało się niemożliwe ani istotnie ograniczone. W związku z tym wnioskodawcy wystąpili na drogę sądową, składając pozew w Sądzie Okręgowym w Poznaniu o zapłatę odszkodowania. Doręczenie pozwu do Urzędu nastąpiło 25 lutego 2022 r., postępowanie na dzień zakończenia czynności kontrolnych było w toku.

W 2022 r. do Urzędu wpłynął wniosek o wykup nieruchomości położonej w Zalasewie oraz wniosek o wypłatę odszkodowania z tytułu zmiany przeznaczenia nieruchomości położonej przy ul. Morelowej, Stawnej i Poznańskiej w Swarzędzu. W obydwu przypadkach Burmistrz stwierdził bezzasadność roszczeń.

W odpowiedzi na wniosek o wykup nieruchomości Urząd stwierdził brak podstaw do wykupu nieruchomości objętej wnioskiem ze względu na brak uprawnień wnioskodawców do występowania o wykup, gdyż w dniu wejścia w życie mpzp wnioskodawcy nie byli właścicielami nieruchomości.

<sup>66</sup> Tj. do 22 września 2022 r.

<sup>67</sup> Tj. w okresie, w którym wcześniej obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego wygasł, a nowy jeszcze nie obowiązuje.

W związku z wnioskiem o odszkodowanie Urząd wezwał wnioskodawcę do wskazania dowodu z opinii biegłego w postaci operatu szacunkowego, z którego będzie wynikać czy wartość nieruchomości uległa obniżeniu. Wnioskodawca w odpowiedzi przedstawił kwotę roszczenia na podstawie cen ofertowych nieruchomości. W odpowiedzi z 31 marca 2022 r. Urząd uznał roszczenie za bezzasadne z powodu braku podstaw do wypłaty odszkodowania wskazując, że nie nastąpiła zmiana przeznaczenia działki.

(akta kontroli str. 2596-2708)

11. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie przedstawiał na sesji Rady Miejskiej informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i 5 ustawy o planowaniu oraz wydanych decyzjach o ustaleniu opłaty planistycznej, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7. Burmistrz wyjaśnił, że w 2021 r. oraz w latach wcześniejszych nie procedowano postępowań dotyczących roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą mpzp, w wyniku których korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone, natomiast wydane decyzje o opłacie planistycznej nie stały się ostateczne. W 2022 r. jeszcze nie przedstawiono tej informacji. Radni w latach 2019-2022 nie zwracali się do Burmistrza w sprawie przekazania ww. informacji.

(akta kontroli str. 1454-1456)

12. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. Urząd zrealizował 50 inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 99 427,9 tys. zł. Udział środków Gminy w ich finansowaniu wynosił 84 118,1 tys. zł (84,6%), udział środków zewnętrznych, niepodlegających zwrotowi<sup>68</sup> - 14 576,4 tys. zł (14,7%), a udział właścicieli nieruchomości – 735,6 tys. zł (0,7%).

W okresie objętym kontrolą właściciele nieruchomości partycypowali w kosztach trzech inwestycji: przebudowa ul. Bocznej w Bogucinie<sup>69</sup>, przebudowa ulic Swarzędzkiej i Asfaltowej na odcinku od ul. Cichej do Podgórznej wraz z remontem ulicy Ogrodniczej w Janikowie i rozbudowa ul. Swarzędzkiej od granicy z Gminą Czerwonak w m. Kicin do ul. Cichej w Janikowie<sup>70</sup> oraz remont ul. Sielskiej w Zalasewie<sup>71</sup>.

(akta kontroli str. 38-39)

W wyżej wskazanym okresie przeprowadzono 263 podziały nieruchomości<sup>72</sup>. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono scaleń i podziałów<sup>73</sup> nieruchomości.

(akta kontroli str.40-44)

13. Wysokość naliczonych opłat adiacenckich we wszystkich 63 decyzjach wydanych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. wyniosła 983,4 tys. zł, w tym wysokość opłat z prawomocnych decyzji 959,7 tys. zł, a uchylonych przez SKO oraz będących w trakcie rozpatrywania – 23,7 tys. zł. Wszystkie te opłaty naliczono w związku z podziałami nieruchomości. Wysokość uiszczonych opłat wynosiła 907,8 tys. tys. zł, co stanowiło 95% kwot z ostatecznych decyzji. Do zapłaty pozostawało 51,9 tys. zł, w tym zaległości wymagalne na 31 marca 2022 r. wynosiły 44,2 tys. zł (85%) i dotyczyły pięciu dłużników.

<sup>68</sup> W tym m.in. środki z budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Dróg Samorządowych, Funduszu Inwestycji Lokalnych.

<sup>69</sup> 131,6 tys. zł tj. 50% kosztów inwestycji.

<sup>70</sup> 500 tys. zł tj. 8,6% kosztów inwestycji.

<sup>71</sup> 104 tys. zł tj. 16,3% kosztów inwestycji.

<sup>72</sup> O których mowa w Dziale III Rozdział 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), dalej: uogn.

<sup>73</sup> O których mowa w Dziale III, Rozdział 2 uogn.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki naliczenia opłat adiacenckich z tytułu inwestycji infrastrukturalnych oraz scaleń i podziałów nieruchomości.

(akta kontroli str. 46)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W ramach procedury planistycznej Burmistrz sporządzał prognozy skutków finansowych mpzp. Urząd stworzył warunki prawne do ustalania opłat planistycznych, a w uchwałach Rady Miejskiej, z wyjątkiem jednego mpzp, ustalano jednolitą – 30% stawkę stanowiącą podstawę do określenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. W okresie objętym kontrolą wydano 12 decyzji ustalających opłatę planistyczną, jednak z uwagi na ich zaskarżenie żadna z decyzji nie stała się ostateczna. Wymiar opłat planistycznych został określony na podstawie operatów szacunkowych, sporządzonych przez osobę z wymaganymi uprawnieniami. Na podstawie 35 aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości stwierdzono, że nie wystąpiły przypadki przedawnienia roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

Wnioski

- 1) uwzględnienie w bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę wszystkich wymagań wynikających z ustawy o planowaniu,
- 2) podjęcie działań w celu opracowania mpzp dla obszarów wskazanych w Studium jako obligatoryjne.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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

Kontroler  
Piotr Iwański  
Główny specjalista kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*