



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.015.01.2022

Pan
Rafael Rokaszewicz
Prezydent Miasta Głogowa

Urząd Miejski w Głogowie
ul. Rynek 10
67-200 Głogów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Głogowie ¹ , Rynek 10, 67-200 Głogów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafael Rokaszewicz, Prezydent Miasta Głogowa ² od dnia 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie.3. Zapewnianie przez gminę ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw.4. Korzystanie przez gminę z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/152/2022 z dnia 9 sierpnia 2022 r.2. Piotr Kociołek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/133/2022 z dnia 5 lipca 2022 r.

(akta kontroli: T. I str. 1-4, 26-29)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Miejska Głogów⁵ zapewniła możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią Miasta, ochronę ładu przestrzennego oraz zrównoważony rozwój poprzez - ustaloną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁶ - politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady gospodarowania przestrzennego, a także uwzględnianie w dokumentach strategicznych problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Narzędziem utrzymania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju Miasta były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁷, które pokrywały 85,85% jego powierzchni. Co do zasady prawidłowo określano w MPZP lokalne zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego.

Wydawane przez Prezydenta decyzje o warunkach zabudowy spełniały przesłanki wydania decyzji, określone w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ oraz zawierały prawidłowo określone wymagania dotyczące nowej zabudowy. Ponadto inwestycje realizowane na podstawie ww. decyzji nie były sprzeczne z przyjętymi w Studium zasadami ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Sporządzano prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, o której mowa w art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu. W MPZP określano stawki procentowe służące do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości będącej skutkiem zmiany planu miejscowego. W każdym przypadku ustalania wysokości opłaty planistycznej stosowano stawki w wielkości określonej w MPZP.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły: **[1]** niezachowania w MPZP w dwóch przypadkach zgodności z ustaleniami Studium w zakresie dotyczącym określenia wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej; **[2]** niedotrzymywania terminu zakończenia postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej; **[3]** niezawiadomiania strony o przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy oraz o prawie do wniesienia ponaglenia w przypadku niezłatwienia sprawy w terminie; **[4]** niepoinformowania stron o zakończeniu postępowania oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Powyższe nieprawidłowości, choć istotne i wskazujące m.in. na nierzetelność, w tym opieszałość przy ustalaniu opłaty planistycznej, nie miały wpływu na ład przestrzenny i zrównoważony rozwój Miasta.

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

⁵ Dalej: Miasto lub Gmina.

⁶ Dalej: Studium.

⁷ Dalej: MPZP lub plan miejscowy.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Głównym dokumentem kierunkowym, w którym określono cele strategiczne i operacyjne Miasta oraz sposoby ich osiągania w postaci zadań realizacyjnych, była Strategia Rozwoju Miasta Głogowa na lata 2012-2026¹⁰, przyjęta uchwałą nr XXVI/150/12 Rady Miejskiej w Głogowie¹¹ z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwoju Miasta Głogowa na lata 2012-2026. Dokument ten został przyjęty na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹². Miasto nie opracowało natomiast strategii, o której mowa w art. 10e usg¹³.

W zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w Strategii określono cel strategiczny („podniesiony poziom ładu przestrzennego”), jak i cele operacyjne („zrównoważone ukształtowanie przestrzeni” oraz „poprawiona estetyka przestrzeni na terenie Miasta”). Dla osiągnięcia tych celów określono z kolei zadania realizacyjne w postaci: [1] uwzględniania zasad zrównoważonego rozwoju w podejmowanych decyzjach z zakresu zagospodarowania przestrzennego, [2] przeciwdziałania lokalizacji inwestycji zagrażających łaadowi przestrzennemu, [3] wspierania pozytywnych przekształceń funkcjonalno-przestrzennych na obszarach zdegradowanych, [4] zagospodarowania Ostrowa Tumskiego nowoczesną zabudową miejską, [5] podnoszenia standardu zagospodarowania terenów publicznych, oraz [6] uregulowania w prawie miejscowym zasad lokalizacji reklam na terenie Miasta. Ponadto, w związku z celem strategicznym pn. „potencjały i zasoby Miasta” oraz dla celu operacyjnego pn. „sprawny system zabezpieczeń przeciwpowodziowych” sformułowano zadanie realizacyjne zatytułowane „ograniczanie w planach miejscowych możliwości oraz ustalanie warunków dla lokalizacji nowej zabudowy na terenach zagrożenia powodziowego”.

(akta kontroli: T. I str. 25, 79-106)

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie wersje Studium: z dnia 30 marca 2017 r.¹⁴ oraz z dnia 28 października 2021 r.¹⁵. Okres prac nad ww. zmianami Studium wyniósł odpowiednio: [1] trzy lata i dziewięć miesięcy¹⁶ i [2] osiem miesięcy¹⁷. Stanowiły one teksty jednolite po zmianach Studium, pierwotnie przyjętego dnia 24 marca 1998 r.¹⁸ i zmienianego łącznie cztery razy¹⁹.

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: Strategia.

¹¹ Dalej: Rada Miejska.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm. Dalej: usg.

¹³ Sporządzenie strategii, o której mowa w art. 10e usg, nie jest obligatoryjne.

¹⁴ Przyjęte uchwałą nr XXXIV/327/17 Rady Miejskiej z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”.

¹⁵ Przyjęte uchwałą nr XLVI/378/21 Rady Miejskiej z dnia 28 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”.

¹⁶ Od dnia podjęcia uchwały nr XLV/297/13 Rady Miejskiej z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”.

¹⁷ Od dnia podjęcia uchwały nr XXXVI/299/21 Rady Miejskiej z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”.

¹⁸ Uchwałą nr XLVII/349/98 Rady Miejskiej z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa.

¹⁹ Oprócz zmian przywołanych powyżej, Studium było zmieniane także uchwałą nr XXXV/307/2005 Rady Miejskiej z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

Poniesiony przez Miasto koszt ostatniej zmiany Studium (z dnia 28 października 2021 r.) wyniósł 18,5 tys. zł. Przyczyną przystąpienia do zmiany Studium²⁰ był wniosek KGHM Polska Miedź S.A. o zmianę MPZP terenów przemysłu miedziowego Głogów – Huta w Głogowie. Jak wyjaśnił Prezydent, zmiana ta podyktowana była koniecznością przeznaczenia nowych terenów na obszarze Huty Miedzi „Głogów” pod odnawialne źródła energii o mocy zainstalowanej większej niż 100 kW, a zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu, takie obszary musiały być wskazane w Studium.

W badanym okresie i w trakcie trwania aktualnej kadencji²¹ Rady Miejskiej nie przeprowadzono oceny aktualności Studium i MPZP, o której mowa w art. 32 ustawy o planowaniu. Ostatnia analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym została sporządzona w 2018 r. i na jej podstawie stwierdzono²² aktualność ustaleń obowiązującego Studium, brak pokrycia planami miejscowymi części terenów zainwestowanych oraz częściową dezaktualizację obowiązujących MPZP. Uchwalane w latach 2019-2022 (I kwartał) MPZP obejmowały tereny, wskazane jako proponowane do zmiany MPZP w „wieloletnim programie prac planistycznych”, zawartym w ww. analizie. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, kolejna analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym zostanie wykonana i przedłożona Radzie Miejskiej przed końcem jej obecnej kadencji w 2023 r.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu, dla określenia potrzeb i możliwości rozwoju Gminy, sporządzone zostały analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, badanie możliwości finansowania przez Miasto wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej, a także bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Powyższe analizy zostały sporządzone w 2016 r. i uwzględnione w zmianie Studium, uchwalonej w dniu 30 marca 2017 r.

Jako istotne dla kierunków rozwoju Miasta przyjęto w Studium uwarunkowania historyczne istniejącej zabudowy, powiązania funkcjonalno-przestrzenne z subregionem głogowskim, strukturę społeczno-gospodarczą, w tym funkcjonowanie przemysłu miedziowego. Istniejące zainwestowanie określono jako zespół mieszkalno-usługowo-produkcyjny. Podkreślono znaczenie historycznie ukształtowanej zieleni, występowanie specjalnych obszarów wojskowych oraz niekorzystnego układu komunikacyjnego, opierającego się na jednej przeprawie mostowej i drodze krajowej nr 12 północ-południe.

Wyżej wymienione uwarunkowania i analizy (w tym bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę) służyły także określeniu w Studium kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W Mieście nie uchwalono gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji²³, natomiast w okresie objętym kontrolą obowiązywał Lokalny Program Rewitalizacji dla miasta Głogowa na lata 2016-2020²⁴, którego ustalenia uwzględniono w Studium²⁵. Jak wyjaśnił Prezydent,

przestrzennego miasta Głogowa oraz uchwałą nr XLVIII/390/2010 Rady Miejskiej z dnia 25 maja 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa.

²⁰ Uchwała nr XXXVI/299/21 Rady Miejskiej z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”.

²¹ Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu, prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz dotyczących oceny aktualności Studium i MPZP co najmniej raz w czasie kadencji rady.

²² Uchwała nr LIV/540/18 Rady Miejskiej z dnia 16 października 2018 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miasta Głogowa.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

²⁴ Przyjęty uchwałą nr XXVII/240/16 Rady Miejskiej z dnia 25 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji dla miasta Głogowa na lata 2016-2020.

²⁵ M.in. wskazano obszary zdegradowane.

Miasto planuje przystąpienie do opracowania gminnego programu rewitalizacji w 2022 r.

(akta kontroli: T. II str. 107-306, 407-409, 415-485, 525-528, 544-550, 556-558)

1.3. Na obszarze objętym Studium wyodrębniono 15 jednostek funkcjonalno-przestrzennych²⁶, wraz ze wskazaniem kierunków zmian dla poszczególnych jednostek. Ponadto obszar Miasta został podzielony na tereny, dla których określono dominującą lub dominujące funkcje terenów, funkcje dopuszczalne oraz zasady zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy.

Zgodnie ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę²⁷, maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę w perspektywie do 2046 r. oszacowano²⁸ na łącznie 1008,2 tys. m² powierzchni użytkowej zabudowy, z czego w podziale na funkcje zabudowy:

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i teren przekształceń zabudowy zagrodowej: 132,5 tys. m²,
- tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej: 397,6 tys. m²,
- tereny przemysłu, składy, magazyny: 254,1 tys. m²,
- tereny działalności przemysłu hutniczego: 26,5 tys. m²,
- tereny zabudowy usługowej: 139,5 tys. m²,
- tereny wielkopowierzchniowych obiektów handlowych: 33,0 tys. m²,
- tereny usług publicznych: 25,0 tys. m².

Chłonność obszarów Miasta o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oszacowano na 60,0 tys. m² powierzchni użytkowej zabudowy, z czego w podziale na funkcje zabudowy:

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i teren przekształceń zabudowy zagrodowej: 13,9 tys. m²,
- tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej: 16,8 tys. m²,
- tereny przemysłu, składy, magazyny: 2,4 tys. m²,
- tereny zabudowy usługowej: 18,9 tys. m²,
- tereny wielkopowierzchniowych obiektów handlowych: 8,0 tys. m².

Chłonność obszarów Miasta przeznaczonych pod zabudowę w MPZP określono na 574,8 tys. m² powierzchni użytkowej zabudowy, z czego w podziale na funkcje zabudowy:

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i teren przekształceń zabudowy zagrodowej: 55,8 tys. m²,
- tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej: 135,5 tys. m²,
- tereny przemysłu, składy, magazyny: 251,7 tys. m²,
- tereny zabudowy usługowej: 120,6 tys. m²,
- tereny wielkopowierzchniowych obiektów handlowych: 11,2 tys. m².

W wyniku porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy chłonności obszarów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i chłonności pozostałych obszarów objętych MPZP, istniała konieczność uzupełnienia bilansu terenów pod zabudowę i lokalizacji nowej zabudowy poza ww. obszarami o łącznie 373,4 tys. m² powierzchni użytkowej zabudowy, w tym w podziale na funkcje zabudowy:

²⁶ [1] Brzostów, [2] Chrobry - Kościuszki, [3] Hutnik - Słoneczne, [4] Kopernik, [5] Nadodrze, [6] Nosocice - Krzepów, [7] Ostrów Tumski, [8] Paulinów, [9] Huta, [10] Piastów Śląskich - Górkowo, [11] Przemysłowy Zachód, [12] Stare Miasto, [13] Śródmieście, [14] Widziszów i [15] Żarków - Złota Podkowa.

²⁷ Sporządzonym zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu.

²⁸ Przyjęta metoda szacowania polegała na dokonaniu oceny stanu zagospodarowania przestrzennego Miasta pod kątem ekonomicznym, środowiskowym i społecznym, wykonaniu prognozy demograficznej na okres perspektywy oraz próbie zidentyfikowania istniejących i oczekiwanych przez właścicieli nieruchomości procesów zmian w zagospodarowaniu poszczególnych terenów Miasta.

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i teren przekształceń zabudowy zagrodowej: 62,8 tys. m²,
- tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej: 245,4 tys. m²,
- tereny działalności przemysłu hutniczego: 26,5 tys. m²,
- tereny wielkopowierzchniowych obiektów handlowych: 13,7 tys. m²,
- tereny usług publicznych: 25,0 tys. m².

Miasto określiło w Studium możliwości finansowania zadań związanych z wykonaniem sieci komunikacyjnej, infrastruktury technicznej i infrastruktury społecznej na okres trzydziestoletniej perspektywy. Oprócz budowy dróg, zadania te dotyczyć miały głównie powiększenia cmentarzy komunalnych, wykonania parkingów publicznych, zagospodarowania terenów sportu i rekreacji oraz terenów zieleni urządzonej, a także ewentualnej budowy nowej szkoły na terenach rozwojowych (wschodnia część os. Piastów Śląskich i obręb Krzepowa). Związane z tym koszty oszacowano w wysokości: [1] wykup gruntów pod inwestycje gminne: 59,1 mln zł, [2] wyłączenie użytków rolnych z produkcji pod drogi publiczne: 14,2 mln zł, [3] nakłady na realizację dróg z uzbrojeniem inżynierskim: 150,8 mln zł, [4] koszty budowy infrastruktury społecznej i zagospodarowania przestrzeni publicznych: około 30,0 - 40,0 mln zł. Zgodnie z zapisami Studium²⁹, ww. potrzeby inwestycyjne nie będą przekraczały możliwości finansowych Miasta. Przyjęto również założenie, że rozwój Miasta finansowany będzie nie tylko z budżetu Gminy, ale również ze źródeł zewnętrznych, takich jak środki unijne, programy rządowe, środki własne przedsiębiorstw i podmiotów prywatnych, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dotacji, kredytów i obligacji komunalnych.

(akta kontroli: T. I str. 221-233, 235-238, 241-245, 307)

1.4. Ochrona ład przestrzennego³⁰ i prawidłowy rozwój wyodrębnionych terenów pod zabudowę, zostały zapewnione w Studium poprzez m.in. zastosowanie indywidualnych wskaźników urbanistycznych, opisujących cechy i parametry przyszłego zagospodarowania, w tym parametry zabudowy. Przyjętymi w Studium wskaźnikami były: [1] powierzchnia biologicznie czynna, [2] intensywność zabudowy, [3] wysokość zabudowy, [4] geometria dachu i [5] minimalna powierzchnia działki budowlanej. Wartości poszczególnych wskaźników zostały uzależnione od funkcji poszczególnych terenów i typu zabudowy.

Jako obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie MPZP wskazano w Studium³¹ tereny lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² (obowiązek lokalizacji ww. obiektów wyłącznie na podstawie MPZP został wskazany w art. 10 ust. 3b ustawy o planowaniu).

Nie określono w Studium obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie MPZP na podstawie przepisów odrębnych oraz obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości. Prezydent wyjaśnił, że u podstaw takiego podejścia leżały przeprowadzone w toku prac nad Studium analizy, wnioski, opinie i uzgodnienia organów opiniujących i uzgadniających projekt Studium.

(akta kontroli: T. I str. 249-262, 297, 308-309, 556-559)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁹ W tym celu porównano koszty planowanych na perspektywę inwestycji drogowych z poziomem kwot wydatkowanych w latach 2010-2016 na ten cel. Spodziewana kondycja finansowa Miasta została natomiast oszacowana na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2038.

³⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

³¹ Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zapewniło możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią, ochronę ładu przestrzennego oraz zrównoważony rozwój poprzez ustaloną w Studium politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady gospodarowania przestrzennego, a także uwzględnianie w dokumentach strategicznych problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zawarte w Studium ustalenia w zakresie kierunków zagospodarowania przestrzennego wynikały z rzeczywistych potrzeb i możliwości rozwoju Miasta i poprzedzone były analizą uwarunkowań, mających istotny wpływ na ww. potrzeby i możliwości.

OBSZAR

2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w Mieście

Opis stanu faktycznego

2.1. Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. w Głogowie obowiązywało 129 MPZP obejmujących powierzchnię 3014,90 ha, co stanowiło 85,85% całkowitej powierzchni Miasta³².

W okresie objętym kontrolą uchwalono 24 zmiany MPZP³³, z czego jedna zmiana MPZP została przez Wojewodę Dolnośląskiego³⁴ uchylona w całości³⁵. W badanym okresie nie uchwalono nowych MPZP na terenach dotychczas nieobjętych MPZP. Powierzchnia objęta zmianami wyniosła 654,50 ha, a łącznie ze zmianą MPZP uchyloną przez Wojewodę, powierzchnia objęta zmianami wyniosła 1874,94 ha. Ponadto, w trakcie procedury planistycznej pozostawało siedem zmian MPZP.

Powodem dokonywania zmian MPZP było m.in. dostosowanie ustaleń MPZP do aktualnych potrzeb i możliwości inwestycyjnych, na podstawie wniosków właścicieli terenów o zmianę przeznaczenia poszczególnych działek oraz planów Miasta w zakresie dotyczącym działek stanowiących jego własność. Zakres zmian obejmował m.in. zmianę funkcji terenów, parametrów planowanej zabudowy oraz korektę lub zaprojektowanie układu komunikacyjnego dla objętych zmianą terenów.

Obszary wskazane w Studium, dla których sporządzenie MPZP jest obowiązkowe, objęte były łącznie pięcioma MPZP, natomiast obszary wskazane w Studium³⁶, dla których Miasto zamierza sporządzić MPZP³⁷ objęte były łącznie siedmioma MPZP. Żaden z tych MPZP nie został uchwalony w okresie objętym kontrolą. Łączna powierzchnia wskazanych w Studium obszarów, dla których sporządzenie MPZP jest obowiązkowe, wynosiła 36,18 ha.

Łącznie, powierzchnia zabudowy, ujęta w obowiązujących na dzień 31 marca 2022 r. MPZP wyniosła 1291,91 ha, co stanowiło 36,79% całkowitej powierzchni Miasta, z czego: [1] powierzchnia zabudowy mieszkaniowej wyniosła 391,40 ha (jednorodzinnej 239,65 ha, a wielorodzinnej 151,75 ha), co stanowiło 11,14% całkowitej powierzchni Miasta; [2] powierzchnia zabudowy usługowej wyniosła 282,62 ha, co stanowiło 8,05% całkowitej powierzchni Miasta; [3] powierzchnia zabudowy produkcyjnej wyniosła 617,89 ha, co stanowiło 17,59% całkowitej powierzchni Miasta.

(akta kontroli: T. I str. 310-313, 407-414)

³² Całkowita powierzchnia Gminy Miejskiej Głogów wynosiła 3511,89 ha.

³³ W tym pięć MPZP w 2019 r., 14 MPZP w 2020 r. i pięć MPZP w 2021 r.

³⁴ Dalej: Wojewoda.

³⁵ O czym szerzej w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁶ Były to: teren Huty Miedzi Głogów, teren składowiska przemysłowego należącego do Huty Miedzi Głogów i składowiska odpadów komunalnych SITA Głogów, teren Miejskiej Oczyszczalni Ścieków oraz tereny wskazane w Studium dla nowej zabudowy o dowolnej funkcji.

³⁷ Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu.

2.2. Szczegółowemu badaniu poddano pięć zmian MPZP, uchwalonych w okresie objętym kontrolą³⁸, co stanowiło 20,83% wszystkich uchwalonych w tym okresie MPZP. W wyniku tego badania ustalono, że:

1) Co do zasady, wskazane w MPZP zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu³⁹ były zgodne z ustaleniami Studium w tym zakresie. Niemniej, w przypadku dwóch MPZP, wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, dotyczący łącznie dwóch terenów, był niższy niż przewidziany w Studium dla danej zabudowy, co było niezgodne z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu:

a) w MPZP przyjętym uchwałą nr XXX/237/20 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2020 r. – dla terenu oznaczonego symbolem MNU (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa) przyjęto ww. wskaźnik w wysokości 15%, podczas gdy w Studium dla ww. terenu dla nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej⁴⁰ poziom przedmiotowego wskaźnika określono w wysokości 20%.

Prezydent wyjaśnił, iż nie jest uchybieniem określenie w ww. MPZP minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej stanowiącego 15%, gdyż Studium określa ten wskaźnik w takiej wysokości dla nowej zabudowy usługowej. Przedmiotowy teren w momencie uchwalenia zmiany MPZP był w znacznej mierze zabudowany budynkiem, w którym mieściła się działalność usługowa, a ze względu na niewielką powierzchnię działek tworzących ww. teren, nie jest możliwe usytuowanie nowego budynku jednorodzinnego, natomiast dla terenu przyległego obowiązuje MPZP z 1998 r., dla którego nie określono minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej ze względu na brak takich wymogów w przepisach prawa na moment uchwalenia planu.

b) w MPZP przyjętym uchwałą nr XLIV/357/21 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2021 r. – dla terenu oznaczonego symbolem 1KK (teren komunikacji kolejowej) przyjęto ww. wskaźnik w wysokości 0%, podczas gdy w Studium dla ww. terenu poziom przedmiotowego wskaźnika określono w wysokości 1%.

Prezydent wyjaśnił, iż przedmiotowy teren stanowi infrastrukturę techniczną i jest już zagospodarowany. W przypadku wprowadzania nowej zabudowy na tym obszarze, właściwe byłoby zastosowanie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej jak w Studium.

NIK wskazuje, że z treści obu ww. MPZP nie wynikało, by przedmiotowe wskaźniki dotyczyły wyłącznie istniejącej zabudowy⁴¹, nie zawarto w nich także zapisów ograniczających lokalizowanie na przedmiotowych obszarach nowej zabudowy, zgodnej z przeznaczeniem terenu.

2) W związku z uchwaleniem każdego z analizowanych MPZP, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny

³⁸ [1] Uchwała nr VI/57/19 Rady Miejskiej z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie, [2] uchwała nr XXV/198/20 Rady Miejskiej z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Głogowie w obrębie XV „Biechów” i częściowo w obrębie XVI „Żukowice”, [3] uchwała nr XXX/234/20 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej dzielnicy przemysłowo-składowej w Głogowie, [4] uchwała nr XXX/237/20 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedli „Hutnik I” – „Hutnik II” – „Słoneczne” – „Sportowe” w Głogowie i [5] uchwała nr XLIV/357/21 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obrębie geodezyjnym 11 Krzepów.

³⁹ Takie jak maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej czy maksymalna wysokość zabudowy.

⁴⁰ Zgodnie z zapisami Studium, dla terenu oznaczonego symbolem MNU, ustalono podstawowe przeznaczenie w postaci m.in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z wbudowanymi usługami, rzemiosłem lub handlem detalicznym.

⁴¹ W Studium zawarto zapis, iż za zgodne z ustaleniami tego opracowania uznaje się przyjęcie w MPZP dla istniejącej zabudowy wskaźników urbanistycznych wynikających z obecnego stanu zagospodarowania terenu.

z dotychczasowym przeznaczeniem nie było ograniczane, ani nie stało się niemożliwe.

3) Nie ograniczono wydzielenia dróg publicznych, ani nie rezygnowano z projektowania przestrzeni publicznych w celu ograniczenia skutków finansowych dla budżetu Miasta.

4) Trzy spośród badanych zmian MPZP uchwalane były w związku z pojedynczymi wnioskami właścicieli terenów objętych zmianą⁴². Zmiany te miały na celu kolejno: [a] zmianę przeznaczenia terenu w obrębie Stare Miasto z terenów baz, składów, usług komercyjnych i zieleni parkowej na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, [b] umożliwienie rozbudowy istniejącego zakładu produkcyjnego i zapewnienie niezbędnych miejsc postojowych, [c] umożliwienie dosprzedaży przedmiotowych terenów właścicielom sąsiednich działek w zabudowie jednorodzinnej.

Jak wyjaśnił Prezydent, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, ważony był interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag⁴³, a każda zmiana MPZP poprzedzona była odpowiednimi analizami zgodnie z wymogami, wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa. Podstawą do podjęcia działań w celu zmiany MPZP były także wnioski z analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, o której mowa w art. 32 ustawy o planowaniu. Jednocześnie, sama powierzchnia terenu wymagającego zmiany ustaleń w planie miejscowym nie stanowiła wytycznej do opracowywania planu miejscowego.

5) Nie sporządzano analiz (np. w postaci odrębnego dokumentu) transportochłonności nowej struktury przestrzennej w przypadku określania w MPZP terenów dla nowej zabudowy⁴⁴.

Jak wyjaśnił Prezydent, minimalizowanie transportochłonności układu przestrzennego⁴⁵ było realizowane na bieżąco w trakcie prac projektowych, podczas których poddano analizie istniejące drogi, możliwości połączenia nowoprojektowanych dróg z istniejącymi, uwarunkowań zarządców dróg, którzy na etapie składania wniosków wypowiadają się co do możliwości podłączenia istniejącego układu komunikacyjnego, a także poprzez politykę parkingową, co do wymaganych do spełnienia wskaźników liczby miejsc postojowych.

6) W przypadku określenia w MPZP terenów dla nowej zabudowy brano pod uwagę możliwość maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego⁴⁶ oraz zapewniono rozwiązania przestrzenne, ułatwiające przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, takie jak chodniki i ścieżki rowerowe.

7) Przystąpienie do sporządzania MPZP było poprzedzane m.in. analizą zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium, którego częścią były wyniki bilansu terenów pod zabudowę. Przeznaczenie terenów w badanych MPZP było zgodne z ustaleniami Studium w tym zakresie.

(akta kontroli: T. I str. 315-406, 547-553, 592-596, 601-689)

⁴² Dotyczyło to MPZP przyjętych: [1] uchwałą nr VI/57/19 Rady Miejskiej z dnia 27 lutego 2019 r. – powierzchnia objęta zmianą 1,64 ha, na wniosek przedsiębiorcy, [2] uchwałą nr XXX/234/20 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2020 r. – powierzchnia objęta zmianami 3,61 ha, na wniosek przedsiębiorcy, [3] uchwałą nr XXX/237/20 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2020 r., powierzchnia objęta zmianą 0,01 ha, na wniosek grupy czterech osób prywatnych.

⁴³ Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu.

⁴⁴ Dotyczyło to MPZP przyjętych uchwałami: [1] nr XXVI/198/20 Rady Miejskiej z dnia 14 maja 2020 r. i [2] nr XLIV/357/21 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2021 r. Pozostałe badane MPZP dotyczyły obszarów zainwestowanych, z istniejącą siecią dróg.

⁴⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu.

⁴⁶ Przykładowo, w MPZP przyjętym uchwałą nr XLIV/357/21 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2021 r., tereny nowej zabudowy mieszkaniowej zlokalizowano w pobliżu przystanku kolejowego „Krzepów”.

2.3. Na sporządzenie uchwalonych w okresie objętym kontrolą MPZP poniesiono koszty w łącznej wysokości 166,0 tys. zł z budżetu Miasta⁴⁷.

Jak wyjaśnił Prezydent, sporządzanie zmian Studium i MPZP nie było realizowane ze środków innych niż budżet Miasta, nie wystąpiła także sytuacja przekazania na rzecz Miasta darowizny związanej ze sporządzeniem dokumentacji planistycznej.

(akta kontroli: T. I str. 310, 407-409)

2.4. W okresie objętym kontrolą, podjęte przez Radę Miejską uchwały w sprawie zmiany MPZP były dwukrotnie przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody. W wyniku rozstrzygnięć Wojewoda w jednym przypadku stwierdził nieważność uchwały⁴⁸, a w drugim przypadku nieważność części uchwały⁴⁹. Powodem stwierdzenia nieważności uchwały było m.in. nieustalenie wartości wskaźników zagospodarowania terenu⁵⁰, określonych w Studium dla przeznaczeń uzupełniających terenów oznaczonych symbolami PH i PH-F⁵¹. Natomiast powodem stwierdzenia nieważności części uchwały było uregulowanie zasad, jakim podlega podział geodezyjny nieruchomości w sytuacji braku kompetencji do ustanowienia takich przepisów w MPZP.

W związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały nr XLIX/392/21 Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 2021 r., poprawiony projekt MPZP został ponownie uchwalony uchwałą nr LIII/459/22 Rady Miejskiej z dnia 26 kwietnia 2022 r.

Miasto prowadziło ponadto dwa spory sądowe związane z uchwaleniem zmian MPZP, z czego jeden⁵² prowadzony był ze skargi Wojewody (na podstawie art. 93 ust. 1 usg, ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 usg), a drugi⁵³ ze skargi osoby fizycznej, współwłaściciela nieruchomości objętej zmienionym MPZP. W związku ze skargą Wojewody, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu⁵⁴ wydał wyrok⁵⁵ stwierdzający nieważność części⁵⁶ zaskarżonej uchwały⁵⁷. Drugi spór sądowy nie został zakończony do dnia zakończenia kontroli⁵⁸. Prezydent wyjaśnił, że

⁴⁷ Z czego na MPZP uchwalone: w 2019 r. wydatkowano 32,4 tys. zł, w 2020 r. wydatkowano 69,6 tys. zł, a w 2021 r. wydatkowano 64,0 tys. zł.

⁴⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego nr NK-N.4131.28.19.2021.MS6 z dnia 12 stycznia 2022 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XLIX/392/21 Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłu miedziowego Głogów-Huta w Głogowie.

⁴⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego nr NK-N.4131.28.22.2020.MS6 z dnia 11 stycznia 2021 r. stwierdzające nieważność § 11 ust. 2 pkt 15 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej”, § 12 ust. 2 pkt 14 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej”, § 13 ust. 2 pkt 14 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej” uchwały nr XXXIII/265/20 Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Piastów Śląskich – jednostki C1, C2, E1, E2 w Głogowie i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów komunikacji i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

⁵⁰ Maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy.

⁵¹ Oznaczających odpowiednio: tereny przemysłu hutniczego oraz tereny przemysłu hutniczego/rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW.

⁵² Dotyczył uchwały nr XXX/238/20 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu szpitala i zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulicy Polnej i Kościuszki w Głogowie.

⁵³ Dotyczył uchwały nr XVIII/158/19 Rady Miejskiej z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starego Miasta w Głogowie.

⁵⁴ Dalej: WSA.

⁵⁵ Sygn. akt II SA/Wr 108/21 z dnia 26 listopada 2021 r.

⁵⁶ Stwierdzono nieważność § 16 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie terenu MNU.

⁵⁷ Z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu, w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), polegającym na dopuszczeniu nowej zabudowy mieszkaniowej i usługowej w strefie do 50 metrów od terenu cmentarza.

⁵⁸ W dniu 12 września 2022 r.

po zaskarżeniu⁵⁹ wyroku WSA⁶⁰ termin rozprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyznaczony został na dzień 5 października 2022 r.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu wnioski właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, dotyczące braku możliwości lub ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości w związku z uchwaleniem bądź zmianą obowiązującego MPZP.

(akta kontroli: T. I str. 407-410, 486-524, 547-550, 556-591)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku dwóch MPZP⁶¹ wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, dotyczący w każdym z tych przypadków jednego terenu, był niższy niż przewidziany w Studium dla danej zabudowy, co było niezgodne z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zapewniało utrzymanie ładu przestrzennego i zrównoważony rozwój poprzez uchwalanie i zmiany planów miejscowych, którymi pokryte było 85,85% powierzchni Miasta. Wywiązano się z obowiązku uchwalenia planów miejscowych dla obszarów wskazanych w Studium jako obligatoryjne, a sposób finansowania dokumentacji planistycznej był zgodny z ustawą o planowaniu. Co do zasady, prawidłowo określano w planach miejscowych lokalne zasady i wymogi służące ochronie ładu przestrzennego, jednak w dwóch przypadkach nie zachowano zgodności z ustaleniami Studium w zakresie określenia wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Niemniej, powyższa nieprawidłowość nie wpłynęła negatywnie na zachowanie ładu przestrzennego.

OBSZAR

3. Zapewnianie przez Miasto 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 badanym okresie wydano łącznie 38 decyzji o warunkach zabudowy⁶², o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu. W 2019 r. wydano pięć decyzji⁶³, w 2020 r. wydano dziewięć decyzji⁶⁴, w 2021 r. wydano 23 decyzje⁶⁵, a w I kwartale 2022 r. wydano jedną decyzję⁶⁶. Spośród wydanych decyzji, nowych inwestycji mieszkaniowych dotyczyły: w 2019 r. cztery WZ (w tym dwie na terenach innych, niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową), w 2020 r. pięć WZ i w 2021 r. pięć WZ (w tym cztery na terenach innych, niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową). Powierzchnia działek objęta WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych wyniosła w latach 2019-2021 odpowiednio: 0,4781 ha, 0,5017 ha i 0,5251 ha, w tym na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę odpowiednio: 0,2317 ha, 0 ha i 0,3872 ha.

⁵⁹ Skarga kasacyjna z dnia 5 marca 2021 r.

⁶⁰ Sygn. akt II SA/Wr 422/20 z dnia 22 grudnia 2020 r.

⁶¹ Uchwała nr XXX/237/20 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedli „Hutnik I” – „Hutnik II” – „Słoneczne” – „Sportowe” w Głogowie i uchwała nr XLIV/357/21 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obrębie geodezyjnym 11 Krzepów.

⁶² Dalej: WZ lub decyzja.

⁶³ Z czego jedna WZ dotyczyła zmiany wcześniej wydanej decyzji.

⁶⁴ Z czego dwie WZ dotyczyły zmiany wcześniej wydanej decyzji.

⁶⁵ Z czego 11 WZ dotyczyło zmiany wcześniej wydanej decyzji.

⁶⁶ Decyzja zmieniająca wcześniej wydaną decyzję.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych wydane w okresie objętym kontrolą⁶⁷, tj. łącznie 14 decyzji. W przypadku każdej WZ spełnione zostały przesłanki wydania decyzji, wskazane w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz zostały określone wymagania dot. nowej zabudowy: [1] linii zabudowy, [2] wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, [3] szerokości elewacji frontowej, [4] wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, oraz [5] geometrii dachu, w sposób zgodny z przepisami 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 przestrzennego⁶⁸. W celu ustalenia ww. wymagań, dla każdej WZ sporządzono analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu⁶⁹, o której mowa w art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu⁷⁰.

Ponadto, rodzaj zabudowy realizowanej na podstawie badanych WZ odpowiadał, wskazanym w Studium, kierunkom zmian, zgodnie z podziałem funkcjonalno-przestrzennym Miasta, a parametry zabudowy, takie jak: [1] intensywność zabudowy, [2] powierzchnia biologicznie czynna, [3] liczba kondygnacji i [4] maksymalna wysokość zabudowy, były zgodne z wytycznymi dotyczącymi kształtowania zabudowy określonymi w Studium.

Wszystkie projekty WZ zostały sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia urbanistyczne, o których mowa w art. 5 ustawy o planowaniu, co było zgodne z art. 60 ust. 4 ww. ustawy. Projekty były sporządzane na zlecenie, na podstawie umów ramowych, zawieranych na okres roku kalendarzowego⁷¹.

W zakresie analizy wpływu wydanych WZ na bilans terenów pod zabudowę, Prezydent wyjaśnił, że zagospodarowanie terenów na podstawie wydanych WZ brane jest pod uwagę przy inwentaryzacji istniejącego zagospodarowania na potrzeby opracowania Studium.

Miasto nie prowadziło analiz, pozwalających oszacować koszty realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej czy komunikacyjnej, w związku z zagospodarowaniem terenów na podstawie WZ. Jak wyjaśnił Prezydent, inwestycje, na które wydawano WZ, były najczęściej lokalizowane przy istniejącej infrastrukturze, a w przypadku braku infrastruktury np. wodno-kanalizacyjnej, w decyzjach zawierano zapisy o możliwości budowy przez indywidualnych inwestorów studni własnej, przydomowych oczyszczalni ścieków bądź zbiorników bezodpływowych na nieczystości płynne.

(akta kontroli: T. I str. 314, 530-543, 554-555; T. III str. 1-230)

3.2. Nie planowano inwestycji mieszkaniowych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz

⁶⁷ Były to decyzje nr: 1/2019 z dnia 25 czerwca 2019 r., 2/2019 z dnia 25 czerwca 2019 r., 3/2019 z dnia 25 czerwca 2019 r., 4/2019 z dnia 25 czerwca 2019 r., 1/2020 z dnia 12 lutego 2020 r., 2/2020 z dnia 12 lutego 2020 r., 3/2020 z dnia 12 lutego 2020 r., 4/2020 z dnia 12 lutego 2020 r., 5/2020 z dnia 12 lutego 2020 r., nr 6/2021 z dnia 11 czerwca 2021 r., 7/2021 z dnia 11 czerwca 2021 r., nr 8/2021 z dnia 11 czerwca 2021 r., 9/2021 z dnia 11 czerwca 2021 r. i 11/2021 z dnia 12 lipca 2021 r.

⁶⁸ Dz. U. Nr 164 poz. 1588, ze zm. Dalej: rozporządzenie.

⁶⁹ Stanowiącą załącznik do decyzji.

⁷⁰ Od dnia 3 stycznia 2022 r. Natomiast do dnia 2 stycznia 2022 r. przepisem regulującym sporządzenie ww. analizy był § 3 ust. 1 rozporządzenia.

⁷¹ Były to cztery umowy: [1] nr WRM.DPiA.272.1.1.2019 z dnia 3 stycznia 2019 r., [2] nr WRM.DPiA.272.1.1.2020 z dnia 7 stycznia 2020 r., [3] nr WRM.DPiA.272.1.2021 z dnia 14 stycznia 2021 r., [4] nr WRM.DPiA.272.1.2022 z dnia 12 stycznia 2022 r.

inwestycji towarzyszących⁷². Miasto nie określiło lokalnych standardów urbanistycznych, o których mowa w art. 19 ww. ustawy.

(akta kontroli: T. I str. 525-527)

3.3. Na terenie Miasta planowano i realizowano w okresie objętym kontrolą cztery inwestycje⁷³ na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁷⁴, wydawanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷⁵. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, powyższe inwestycje nie wpływały na istniejącą strukturę przestrzenną, były zgodne z MPZP bądź realizowane na obszarze, dla którego nie sporządzono MPZP. Wobec powyższego, realizacja ww. inwestycji nie skutkowałą koniecznością dokonywania zmian Studium i MPZP.

(akta kontroli: T. I str. 529, 547-551; T. III str. 231-271)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wydawane przez Prezydenta decyzje o warunkach zabudowy spełniały przesłanki wydania decyzji, określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz zawierały prawidłowo określone wymagania dotyczące nowej zabudowy. Ponadto, inwestycje realizowane na podstawie ww. decyzji nie były sprzeczne z przyjętymi w Studium zasadami ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Na terenie Miasta nie realizowano inwestycji na podstawie specustawy mieszkaniowej, a inwestycje realizowane na podstawie innych specustaw (specustawa drogowa) nie miały wpływu na istniejącą strukturę przestrzenną Miasta oraz ustalenia Studium i planów miejscowych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Na próbie pięciu MPZP⁷⁶ ustalono, że każdorazowo została sporządzona prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, o której mowa w art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu. Sporządzenie przedmiotowej prognozy zostało wykonane przez podmioty zewnętrzne w ramach realizacji umów na sporządzenie zmiany MPZP. W trzech z pięciu badanych przypadków prognoza została opracowana przez rzeczoznawcę majątkowego. Prezydent wskazał, że zgodnie z art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁷, rzeczoznawca majątkowy może, a nie musi sporządzać

⁷² Dz. U. z 2021 r. poz. 1538.

⁷³ [1] Remont ul. Niedziałkowskiego wraz z miejscami postojowymi, [2] budowa drogi wzdłuż cmentarza na osiedlu Brzostów pomiędzy ul. Piłsudskiego i ul. Malinową, [3] przebudowa układu komunikacyjnego dla prawidłowego skomunikowania nowego przedszkola publicznego nr 7 i [4] budowa ronda na skrzyżowaniu ul. Wojska Polskiego z ul. Piłsudskiego.

⁷⁴ [1] Decyzja Starosty Głogowskiego nr 377.2017 z dnia 7 lipca 2017 r., [2] decyzja Starosty Głogowskiego nr 2.2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r., [3] decyzja Starosty Głogowskiego nr AB-7330-7/10/11 z dnia 28 lutego 2011 r., zmieniona decyzją Starosty Głogowskiego nr 5.2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. i [4] decyzja Wojewody Dolnośląskiego nr 14/09 z dnia 19 sierpnia 2009 r.

⁷⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm. Dalej: specustawa drogowa.

⁷⁶ Uchwała Rady Miejskiej: [1] Nr VI/57/19 z dnia 27 lutego 2019 r. (obszar Starego Miasta w Głogowie); [2] Nr XXV/198/20 z dnia 14 maja 2020 r. (obszar w obrębie XV „Biechów” i częściowo w obrębie XVI „Żukowice”); [3] Nr XXX/234/20 z dnia 29 września 2020 r. (zachodnia dzielnica przemysłowo-składowa w Głogowie); [4] Nr XXX/237/20 z dnia 29 września 2020 r. (osiedle „Hutnik I” – „Hutnik II” – „Sportowe” w Głogowie); [5] Nr XLIV/357/21 z dnia 29 września 2021 r. (tereny położone w obrębie geodezyjnym 11 Krzepów).

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm. Dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

opracowania i ekspertyzy dotyczących skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, o czym wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku II SA/Łd 761/19 z dnia 18 listopada 2020 r.

(akta kontroli: T. II str. 1-165, 487-492)

4.2. Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. obowiązywało 129 uchwał Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia MPZP lub zmiany MPZP, w tym 23 podjęte w latach 2019-2022 (I kwartał).

W pięciu z 23 projektów MPZP, przyjętych w badanym okresie uchwałami Rady Miejskiej, nie określono stawek procentowych z uwagi na niedokonanie zmiany przeznaczenia terenów. W przypadkach tych obowiązywały stawki procentowe opłaty planistycznej określone w uchwałach zmienianych. W pozostałych przypadkach, stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną ustalano w wysokości od 0,1% do 30%.

Stawka w wysokości 30% była ustalana dla terenów zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, mieszkaniowej wielorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, usługowo-mieszkaniowej, produkcyjnej i usługowej, usługowej.

Według wyjaśnień Prezydenta, uzasadnieniem przyjęcia wysokości niższych stawek procentowych opłaty planistycznej był rodzaj terenu. I tak:

- stawka 0,1% była ustalana dla terenów dróg publicznych klasy zbiorczej KZD, dróg dojazdowych KDD, dróg wewnętrznych KDW, a także dla ciągów pieszo-rowerowych,
- stawka 0,5% była ustalana np. dla terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, dla których według wcześniejszego MPZP ustalona była stawka 0%,
- stawka 1% była ustalana dla terenów urządzonych np. dla terenu zieleni urządzonej (plac publicznie dostępny), dla których według wcześniejszego MPZP ustalona była stawka 0%.

(akta kontroli: T. II str. 1-165, 438-445, 487-492)

4.3. W latach 2019-2022 (I kwartał) do Urzędu wpłynęły 133 akty notarialne w sprawie zbycia nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy, w tym 37 w 2019 r., 46 w 2020 r., 43 w 2021 r. i 7 w I kwartale 2022 r.

W Urzędzie nie było wewnętrznych procedur dotyczących ustalania i poboru opłat planistycznych. Nie prowadzono odrębnego rejestru decyzji ustalających opłatę planistyczną. Wpływające do Urzędu akty notarialne dotyczące zbycia nieruchomości były (tak jak inne dokumenty wpływające do Urzędu) elektronicznie rejestrowane w systemie IntraDok⁷⁸ i kierowane na odpowiedni Wydział, w tym przypadku na Wydział Rozwoju Miasta. Pracownik merytoryczny dokonywał analizy wstępnej aktu notarialnego zbycia nieruchomości pod względem jej przeznaczenia w MPZP.

W przypadku, gdy zbywana nieruchomość była położona w obszarze dla którego uchwalono MPZP lub jego zmianę przed upływem 5 lat, licząc od daty zbycia, przeprowadzana była procedura zmierzająca do wydania decyzji naliczającej opłatę planistyczną, bądź do umorzenia postępowania w przypadkach gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany MPZP nie nastąpił wzrost wartości nieruchomości.

W przypadku, gdy zbywana nieruchomość była położona w obszarze dla którego uchwalono MPZP lub jego zmianę po upływie 5 lat od daty zbycia, pracownik merytoryczny zakładał sprawę w systemie IntraDok i sporządzał notatkę służbową

⁷⁸ System elektronicznego obiegu dokumentów.

w sprawie braku podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia opłaty planistycznej.

(akta kontroli: T. II str. 466-505)

W badanym okresie, do naliczenia opłaty planistycznej zostały zakwalifikowane trzy przypadki sprzedaży nieruchomości, tj. mające miejsce w dniach: 2 lutego 2021 r., 7 kwietnia 2021 r. i 20 kwietnia 2021 r.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało sporządzone odpowiednio po 57, 16 i 13 dniach licząc od daty wpływu aktu notarialnego do Urzędu.

Zgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu, prezydent ustala opłatę w drodze decyzji administracyjnej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego zbycia nieruchomości objętej planem.

Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta wyjaśniła, że sporządzenie zawiadomienia po 57 dniach było spowodowane trudną sytuacją epidemiologiczną oraz dwumiesięczną absencją chorobową pracownika merytorycznego. Dodała, że nie narusza to przepisów prawa, gdyż zgodnie z tezą zawartą w wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2012 r.⁷⁹ odpowiednie stosowanie ust. 3 art. 37 ustawy o planowaniu do opłat, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, należy rozumieć w ten sposób, że prezydent miasta powinien (ma prawo) w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, wszcząć (z urzędu) postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Nadmieniała także, że powyższe potwierdził również⁸⁰ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 maja 2018 r.⁸¹. MPZP dla terenu objętego sprzedażą uchwalony został uchwałą Rady Miejskiej nr XLIX/496/18 z 24 kwietnia 2018 r.⁸², a zatem termin do wszczęcia postępowania ws. naliczenia opłaty planistycznej upłynie w maju 2023 r.

Decyzje w sprawie opłat planistycznych (jedna ustalająca opłatę planistyczną - decyzja z 10 sierpnia 2021 r. i dwie umarzające postępowanie - decyzja z 14 lipca 2021 r. i decyzja z 16 lipca 2021 r.) zostały wydane po 116, 77 i 72 dniach od daty wszczęcia postępowania.

Zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸³, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta wyjaśniła, że zgodnie z art. 35 § 5 Kpa, do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁸⁴, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Ponadto wskazała, że po odliczeniu terminów, których nie wlicza się do biegu terminu na załatwienie sprawy – w zakresie sprawy:

- a) WRM.DGiGG.6725.4.2021.KB (decyzja z 10 sierpnia 2021 r.) – pomiędzy zawiadomieniem o wszczęciu postępowania a wydaniem decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej upłynęło 38 dni (łącznie z dniami wolnymi);

⁷⁹ Sygn. akt II SA/Kr 496/12.

⁸⁰ W treści uzasadnienia prawnego.

⁸¹ Sygn. akt II OSK 2577/17.

⁸² Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego poz. 2585.

⁸³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Dalej: Kpa.

⁸⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 569, ze zm.

- b) WRM.DGiGG.6725.6.2021.KB (decyzja z 14 lipca 2021 r.) – pomiędzy zawiadomieniem o wszczęciu postępowania (28 kwietnia 2021 r.) a wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania (14 lipca 2021 r.) upłynęło 28 dni (łącznie z dniami wolnymi);
- c) WRM.DGiGG.6725.8.2021.KB (decyzja z 16 lipca 2021 r.) – pomiędzy zawiadomieniem o wszczęciu postępowania (5 maja 2021 r.) a wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania (16 lipca 2021 r.) upłynęło 20 dni (łącznie z dniami wolnymi).

NIK wskazuje, że w powyższych sytuacjach doręczenie odbywało się w trybie tradycyjnym, za potwierdzeniem odbioru przesyłki listowej.

W dwóch (decyzja nr WRM.DGiGG.6725.6.2021.KB z 14 lipca 2021 r. oraz decyzja nr WRM.DGiGG.6725.8.2021.KB z 16 lipca 2021 r.) z trzech przypadków, w których doszło do niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, nie stosowano postanowień art. 36 § 1 Kpa i nie zawiadomiono strony o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy oraz o prawie do wniesienia ponaglenia.

Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta wyjaśniła, że brak zastosowania art. 36 § 1 Kpa w odniesieniu do ww. spraw znajduje swoje wytłumaczenie w trudnościach wynikających z sytuacji epidemiologicznej jaka dotknęła nie tylko Urząd Miejski w Głogowie, ale również szereg innych instytucji (zarówno samorządowych jak i państwowych), brakach kadrowych spowodowanych absencjami chorobowymi. Ponadto zakres czynności pracownika merytorycznie zajmującego się postępowaniami z zakresu renty planistycznej jest znacznie szerszy i obejmuje m.in. sprzedaż nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w trybie bezprzetargowym, tworzenie gminnego zasobu nieruchomości w drodze zamiany, wykupu i sprzedaży, postępowania spadkowe, wypłaty odszkodowań za grunty przejęte pod drogi na podstawie ostatecznych decyzji zatwierdzających podział nieruchomości.

Przed wydaniem decyzji w sprawie ustalenia opłaty planistycznej poinformowano stronę o zakończeniu postępowania oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co było zgodne z art. 10 § 1 Kpa. W pozostałych dwóch przypadkach, przed wydaniem decyzji umarzających postępowanie strony nie otrzymały takiego zawiadomienia.

Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta wyjaśniła, że decyzje umarzały postępowania administracyjne wszczęte z urzędu. W toku prowadzonych postępowań, po zapoznaniu się z operatami szacunkowymi, które nie wykazywały wzrostu wartości nieruchomości na skutek zmiany MPZP, uznać należało wszczęte postępowania za bezprzedmiotowe. W związku ze stwierdzeniem bezprzedmiotowości wszczętego postępowania, uznano, że nie znajduje zastosowanie art. 10 § 1 Kpa i przed wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania z art. 105 § 1 Kpa nie zawiadomiono stron o zgromadzonym materiale dowodowym.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 10 § 2 Kpa, organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

(akta kontroli: T. II str. 274-309, 369-403, 408-434, 533-535)

4.4. W zakresie każdego z trzech przypadków zakwalifikowanych do naliczenia opłaty planistycznej została dokonana wycena nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem MPZP. Operaty szacunkowe były sporządzane przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie Miasta i były wykorzystywane w okresie swojej aktualności. Żaden z tych operatów nie był

kierowany do oceny organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych na podstawie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli: T. II str. 292-299, 304-307, 392-401, 422-432, 540-541)

4.5. W latach 2019-2022 (I kwartał) Prezydent wydał jedną⁸⁵ decyzję ustalającą jednorazową opłatę planistyczną w wysokości 10,6 tys. zł oraz dwie⁸⁶ decyzje umarzające postępowanie w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Łączne koszty trzech operatów szacunkowych dotyczących określenia wartości rynkowej nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego wyniosły 2214 zł⁸⁷.

(akta kontroli: T. II str. 283-291, 304-307, 400-401, 404-407, 431-432, 435-437)

4.6. Decyzją z dnia 10 sierpnia 2021 r. (WRM.DGiGG.6725.4.2021.KB) ustalono jednorazową opłatę planistyczną w wysokości 10,6 tys. zł z zastosowaniem stawki procentowej 30%, której wysokość została określona w uchwale nr XLIX/496/18 Rady Miejskiej z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej dzielnicy przemysłowo-składowej w Głogowie.

Wzrost wartości nieruchomości w związku ze zmianą planu miejscowego został ustalony w oparciu o zweryfikowany operat szacunkowy sporządzony na zlecenie Urzędu przez rzeczoznawcę majątkowego. Do przedmiotowej decyzji nie wniesiono odwołania. Z dniem 3 września 2021 r. decyzja stała się ostateczna.

(akta kontroli: T. II str. 272, 283-299, 304-309)

4.7. Nie stwierdzono przypadków przedawnienia w badanym okresie roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej.

(akta kontroli: T. II str. 314-326, 446-486, 540-541)

4.8. Według uchwały budżetowej, dochody z tytułu opłat planistycznych zaplanowano w wysokości po 3,0 tys. zł na 2019 r. i 2020 r. oraz po 1,0 tys. zł na 2021 r. i 2022 r. Po zmianach dokonanych w trakcie roku budżetowego kwota planowanych dochodów z tego tytułu wynosiła 3,0 tys. zł na 2019 r., 0,4 tys. zł na 2020 r., 10,6 tys. zł na 2021 r. i 1,0 tys. zł na 2022 r. Uzyskane dochody wyniosły 3,1 tys. zł w 2019 r., 0,4 tys. zł w 2020 r., 10,6 tys. zł w 2021 r. W I kwartale 2022 r. nie było wpływu dochodów z ww. tytułu.

Należności w kwocie 10,6 tys. zł wynikające z jedynej wydanej w latach 2019-2022 (I kwartał) decyzji Prezydenta w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty planistycznej, zostały uregulowane w terminie (w dniu 2 września 2021 r.). Pozostałe dochody dotyczyły wpłat z tytułu rozłożonego na raty zadłużenia obejmującego zaległości w zapłacie opłaty planistycznej wynikającej z decyzji z dnia 4 października 2011 r. oraz decyzji z dnia 5 października 2011 r.

(akta kontroli: T. II str. 304-326)

4.9. W Urzędzie obowiązywało zarządzenie Prezydenta Nr 224/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie instrukcji określającej zasady prowadzenia egzekucji należności podatkowych i publicznoprawnych oraz windykacji należności cywilnoprawnych. Instrukcja regulowała zasady i tryb postępowania w zakresie prowadzenia windykacji niezapłaconych w terminie należności, niezależnie od tytułu prawnego ich powstania. Działania windykacyjne wraz z bieżącym monitorowaniem i analizą stanu wierzytelności zostały przypisane Wydziałowi Finansów Publicznych.

⁸⁵ Decyzja z dnia 10 sierpnia 2021 r. WRM.DGiGG.6725.4.2021.KB.

⁸⁶ [1] decyzja WRM.DGiGG.6725.6.2021.KB z dnia 14 lipca 2021 r.; [2] decyzja WRM.DGiGG.6725.8.2021.KB z dnia 16 lipca 2021 r.

⁸⁷ Koszt jednostkowy stanowił kwotę 738 zł.

Zadania związane z windykacją zaległości z tytułu opłat planistycznych nie były objęte przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. zaległości w zapłacie naliczonych opłat planistycznych wynosiły 83 195,79 zł i dotyczyły dłużnika objętego decyzją z dnia 22 marca 2010 r. – zaległość w kwocie 18 308,17 zł, oraz dłużnika objętego decyzją z dnia 2 października 2018 r. – zaległość w kwocie 64 887,62 zł. Do dnia 31 marca 2022 r. zaległości zmniejszyły się do łącznej kwoty 83 158,06 zł składającej się odpowiednio z kwot 18 270,44 zł i 64 887,62 zł. I tak:

- w zakresie zadłużenia wynikającego z decyzji z dnia 22 marca 2010 r. Sąd Rejonowy w Głogowie I Wydział Cywilny wydał w dniu 7 kwietnia 2011 r. nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym na skutek pozwu wniesionego w dniu 28 marca 2011 r. Postanowieniem z dnia 21 października 2011 r. nakazowi zapłaty nadano klauzulę wykonalności. W latach 2019-2022 (I kwartał) wyegzekwowano należności w kwocie 37,73 zł;
- w zakresie zadłużenia wynikającego z decyzji z dnia 2 października 2018 r. postępowanie egzekucyjne prowadzono na podstawie tytułu wykonawczego z dnia 29 stycznia 2019 r. W dniu 10 marca 2021 r. Prezydent złożył do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Głogowie wniosek o wszczęcie egzekucji z nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Słowiańskiej w Głogowie, stanowiącej własność dłużnika. W dniu 9 kwietnia 2021 r. odbyła się pierwsza licytacja nieruchomości, a w dniu 4 marca 2022 r. druga licytacja ww. nieruchomości, która również nie przyniosła efektu.

W badanym okresie nie wpłynęły wnioski właścicieli nieruchomości o rozłożenie na raty, umorzenie bądź odroczenie zapłaty opłaty planistycznej.

(akta kontroli: T. II str. 313-318, 327-368)

4.10. W badanym okresie nie było przypadków występowania z roszczeniem odszkodowawczym w związku z uchwaleniem lub zmianą MPZP.

(akta kontroli: T. II str. 225-226, 240-241)

4.11. Prezydent przedstawiał Radzie Miejskiej sprawozdania w sprawie ustalenia jednorazowych opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości gruntowych spowodowanych uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa. W dniu 29 maja 2020 r. w Biurze Rady Miejskiej złożone zostało sprawozdanie za 2019 r. oraz za I kwartał 2020 r., a w dniu 21 stycznia 2022 r. za trzy kwartały 2020 r. oraz za 2021 r. Sprawozdania zostały uwzględnione w porządku obrad Rady Miejskiej odpowiednio w dniu 9 czerwca 2020 r. i w dniu 23 lutego 2022 r.

Według przedmiotowych sprawozdań nie wystąpiły przypadki zgłoszeń żądań⁸⁸ właścicieli nieruchomości (użytkowników wieczystych), które w wyniku uchwalenia lub zmiany MPZP zmieniły swoje przeznaczenie. Wystąpiły trzy przypadki, które kwalifikowały się do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty planistycznej. W jednym przypadku wydano decyzję ustalającą opłatę planistyczną, a dwóch przypadkach wydane zostały decyzje umarzające w całości wszczęte postępowania, gdyż według sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego nie nastąpił wzrost wartości nieruchomości na skutek uchwalenia zmiany MPZP.

Z wnioskiem o wydanie decyzji informacyjnej, o której mowa w art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu, tj. o wysokości jednorazowych opłat w przypadku ewentualnego zbycia nieruchomości gruntowych wystąpiły trzy podmioty. W jednym przypadku została wydana decyzja umarzająca w całości postępowanie w sprawie ustalenia renty

⁸⁸ Odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę; wykupienia nieruchomości lub jej części.

planistycznej przed zbyciem nieruchomości z uwagi na jej sprzedaż, a w dwóch przypadkach wydano decyzje informacyjne (w dniu 22 stycznia 2019 r. na kwotę 7446,00 zł i w dniu 21 grudnia 2021 r. na kwotę 153 644,10 zł).

(akta kontroli: T. II str. 166-241)

4.12. W badanym okresie zrealizowano 22 inwestycje infrastrukturalne o łącznej wartości 83 216,3 tys. zł, z czego 10 inwestycji o wartości 31 648,6 tys. zł ukończono w 2019 r., trzy o wartości 33 815,7 tys. zł w 2020 r., osiem o wartości 10 563,6 tys. zł w 2021 r. i jedną o wartości 7188,4 tys. zł w I kwartale 2022 r. Źródłem finansowania inwestycji były środki własne Gminy (50 087,5 tys. zł) oraz środki zewnętrzne, tj. z budżetu Unii Europejskiej - 21 469,5 tys. zł, budżetu państwa – 1613,3 tys. zł, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska – 654,0 tys. zł, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – 6725,6 tys. zł, Funduszu Dróg Samorządowych – 1284,4 tys. zł, budżetu powiatu głogowskiego – 790,0 tys. zł, oraz od właściciela nieruchomości (developera) – 165,3 tys. zł i Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Głogowie – 426,7 tys. zł.

Nie przeprowadzano procedur scalania nieruchomości i ich ponownego podziału, o których mowa w art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przeprowadzono natomiast 162 podziały nieruchomości, w tym 50 w 2019 r., 60 w 2020 r., 46 w 2021 r. i sześć w I kwartale 2022 r.

(akta kontroli: T. II str. 242-259)

4.13. Według uchwały budżetowej, dochody z tytułu opłat adiacenckich⁸⁹ zaplanowano w wysokości 9,0 tys. zł na 2019 r., 3,0 tys. zł na 2020 r., 1,0 tys. zł na 2021 r. oraz 1,0 tys. zł na 2022 r. Po zmianach dokonanych w trakcie roku budżetowego kwota planowanych dochodów z tego tytułu wynosiła 0,5 tys. zł na 2019 r., 0,3 tys. zł na 2020 r. i 2021 r. oraz 1,0 tys. zł na 2022 r. Uzyskane dochody wyniosły po 0,3 tys. zł w latach 2019-2021 oraz w I kwartale 2022 r. W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji ustalających opłatę adiacencką. Zrealizowane dochody dotyczyły wpłat po 282 zł z tytułu rozłożonej na raty opłaty adiacenckiej wynikającej z decyzji z dnia 1 października 2013 r. Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. zadłużenie z tytułu opłat adiacenckich wynosiło 930,40 zł i dotyczyło jednej decyzji, wydanej w dniu 6 maja 2011 r. na kwotę 44 444,70 zł.

Pismem z dnia 24 stycznia 2018 r. wystąpiono do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Głogowie o odstąpienie od kontynuowania postępowania egzekucyjnego w związku z całkowitym uregulowaniem zaległości. W dniu 31 grudnia 2018 r. z konta opłaty adiacenckiej wyksięgowano kwotę 930,40 zł uiszczoną w dniu 23 czerwca 2017 r., a która nie dotyczyła tej opłaty. W badanym okresie nie były podejmowane działania windykacyjne w zakresie zadłużenia w wysokości 930,40 zł.

Prezydent wyjaśnił, że Dział Windykacji Urzędu nie kierował do komornika pisma o kontynuowanie postępowania, ponieważ pomiędzy zakończeniem postępowania komorniczego a momentem przeksięgowania błędnego rachowania i wyjaśnieniem sprawy pomiędzy działami, jak również poinformowaniem o sytuacji dłużnika, upłynął prawie rok i należałoby wszczynać nowe postępowanie windykacyjne, co generowałoby kolejne koszty bez możliwości ściągnięcia należności od dłużnika. Prezydent dodał, że w latach 2019-2022 sytuacja dłużnika była monitorowana pod kątem możliwości odzyskania zaległości z tytułu opłaty adiacenckiej. Nie podejmowano dochodzenia pozostałych należności w kwocie 930,40 zł, ponieważ suma zaległości w porównaniu do należności spłaconych jest stosunkowo mała,

⁸⁹ Opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości.

a suma ewentualnie odzyskanych ww. należności z tytułu opłaty adiacenckiej jest niewspółmierna do możliwych poniesionych przez Gminę kosztów. Według Prezydenta wysoce mało prawdopodobne jest, aby przy prowadzeniu jakiegokolwiek postępowania windykacyjnego zadłużenie zostało uregulowane, gdyż od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Głogowie uzyskiwano informację o bezskuteczności innych prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Jednocześnie wyjaśnił, że zobowiązanie z tytułu opłaty adiacenckiej jest nadal wymagalne i wierzyciel podejmie wszelkie możliwe kroki w celu wyegzekwowania zaległości.

(akta kontroli: T. II str. 260-271, 542-558)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Żadnego z trzech⁹⁰ prowadzonych postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP nie zakończono w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa. Decyzje w tych sprawach (jedna ustalająca opłatę planistyczną i dwie umarzające postępowanie) zostały bowiem wydane po 116, 77 i 72 dniach od daty wszczęcia postępowania.

2. W dwóch⁹¹ z trzech przypadków, w których doszło do niezalatwienia sprawy w terminie, nie zawiadomiono strony o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie zalatwienia sprawy oraz o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa.

3. W dwóch⁹² przypadkach, w których wydano decyzję umarzającą postępowanie w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, nie wypełniono dyspozycji art. 10 § 1 Kpa i nie poinformowano stron o zakończeniu postępowania oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.

OCENA CZĄSTKOWA

Sporządzano prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, o których mowa w art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu. W MPZP określano stawki procentowe służące do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości będącej skutkiem zmiany miejscowego planu.

W przypadku ustalania wysokości opłaty planistycznej stosowano właściwe stawki, tj. o wielkości określonej w MPZP. Prowadząc postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP nie dotrzymywano jednak ustawowego terminu ich zakończenia w przeciągu dwóch miesięcy. W przypadkach, w których wydawano decyzję umarzającą postępowanie w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, nie informowano stron o zakończeniu postępowania oraz o planowanym nowym terminie jego zakończenia. W tych samych przypadkach nie poinformowano stron o zakończeniu postępowania oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.

Ustalając wysokość opłaty planistycznej posilkowano się aktualnymi operatami szacunkowymi sporządzonymi przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁹⁰ [1] decyzja nr WRM.DGiGG.6725.6.2021.KB z 14 lipca 2021 r., [2] decyzja nr WRM.DGiGG.6725.8.2021.KB z 16 lipca 2021 r. oraz [3] decyzja nr WRM.DGiGG.6725.4.2021.KB z 10 sierpnia 2021 r.

⁹¹ [1] decyzja nr WRM.DGiGG.6725.6.2021.KB z 14 lipca 2021 r., [2] decyzja nr WRM.DGiGG.6725.8.2021.KB z 16 lipca 2021 r.

⁹² [1] decyzja nr WRM.DGiGG.6725.6.2021.KB z 14 lipca 2021 r., [2] decyzja nr WRM.DGiGG.6725.8.2021.KB z 16 lipca 2021 r.

Wnioski

1. Zapewnienie zgodności sporządzanych projektów MPZP z ustaleniami obowiązującego Studium.
2. Zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów na załatwienie spraw dotyczących ustalenia opłaty planistycznej.
3. Zapewnienie informowania stron postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej o przekroczeniu terminu na ich zakończenie.
4. Zapewnienie informowania stron postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej o ich zakończeniu oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.

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 we Wrocławiu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, września 2022 r.

Kontrolerzy:
Renata Połatajko
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis

Piotr Kociołek
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis