



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.015.02.2022

**Pani
Dorota Pawnuk
Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin**

Urząd Miasta i Gminy Strzelin
ul. Ząbkowicka 11
57-100 Strzelin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Strzelin ¹ , ul. Ząbkowicka 11, 57-100 Strzelin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Pawnuk, Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin ² od dnia 6 grudnia 2010 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) Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/124/2022 z dnia 3 czerwca 2022 r.2) Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/135/2022 z dnia 7 lipca 2022 r.

(akta kontroli: t. I, str. 1-4, 7-9)

¹ Dalej: Urząd lub UMiG.

² Dalej: Burmistrz Strzelina.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Obowiązujący w Mieście i Gminie Strzelin⁵ system planowania przestrzennego zapewniał możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią, jako dobrem publicznym tej Gminy. Sposób uwzględniania w gminnych dokumentach strategicznych warunków i działań w tym zakresie zapewniał ład przestrzenny i zrównoważony rozwój Gminy Strzelin. Skutkiem pozytywnych działań UMiG w przedmiocie planowania i zagospodarowania przestrzennego było, wynoszące ok. 99%, pokrycie powierzchni Gminy Strzelin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁶, a co za tym idzie brak indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy.

Ustalenia kontroli wskazują na nieprawidłowości w działalności Urzędu w zakresie ustalania i pobierania opłaty planistycznej należnej w związku ze zbyciem nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku uchwalenia MPZP. Nieprawidłowości te dotyczyły w szczególności: **[1]** niezwracania się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny operatów szacunkowych, pomimo że ich treść obiektywnie wzbudzała uzasadnione wątpliwości w kwestii ich prawidłowości, co skutkowało zaniżeniem wielkości naliczonej opłaty planistycznej na łączną kwotę 19,6 tys. zł; **[2]** nieprowadzenia postępowań w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej w terminach określonych ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷; **[3]** nierzetelnego dochodzenia należności na kwotę 9,9 tys. zł określonych decyzjami Burmistrza Strzelina w sprawie wysokości opłaty planistycznej w terminach i zakresie określonym ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸; **[4]** nienaliczania odsetek za zwłokę (w łącznej wysokości 1,0 tys. zł) od nieterminowych wpłat należności z tytułu naliczonych opłat planistycznych; **[5]** nieinformowania przez Burmistrza Strzelina na sesjach Rady Miejskiej Strzelina⁹ o wydanych decyzjach ustalających wysokość opłaty planistycznej w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem MPZP. 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 Gminy Strzelin.

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

⁵ Dalej: Gmina Strzelin.

⁶ Dalej także: MPZP.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Dalej: Kpa.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm. Dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁹ Dalej: Rada Miejska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie w Gminie Strzelin funkcjonowała „Strategia Rozwoju Gminy Strzelin na lata 2016-2022”¹¹, przyjęta uchwałą nr XVI/229/15 Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2015 r.

(akta kontroli: t. I, str. 117-237)

Przyjęcie Strategii zostało poprzedzone konsultacjami społecznymi, zgodnie z zarządzeniem nr 235/2015 Burmistrza Strzelina z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu „Strategii Rozwoju Gminy Strzelin na lata 2015-2022”. Termin przeprowadzenia konsultacji ustalono na okres od dnia 18 listopada 2015 r. do dnia 2 grudnia 2015 r. Równocześnie wskazano miejsce publikacji projektu Strategii oraz określono procedurę konsultacji¹².

(akta kontroli: t. I, str. 238-257)

Przygotowanie dokumentu strategicznego pn. „Strategia Rozwoju Gminy Strzelin na lata 2016-2022” obejmowało m.in. diagnozę stanu społeczno-gospodarczego Gminy Strzelin w oparciu o analizę informacji już istniejących oraz innych dostępnych danych, m.in. baz danych Gminy Strzelin, jednostek podległych Gminie, GUS, zasobów (baz danych) Internetu. Przedmiotowa analiza została przeprowadzona na etapie prac nad dokumentem. Diagnozie społeczno-gospodarczej Gminy Strzelin poświęcony został pierwszy rozdział Strategii. Proces formułowania Strategii, w tym określenia wizji rozwoju, celów strategicznych oraz formułowania kluczowych zadań realizowany był w oparciu o lokalne partnerstwo przy zaangażowaniu przedstawicieli życia społecznego oraz gospodarczego Gminy (m.in. sołtysów, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych). Do współpracy zaproszono grupę osób na cykl trzech warsztatów strategicznych, podczas których wypracowane zostały poszczególne elementy struktury strategicznej (tj. wizja, misja, cele strategiczne i operacyjne), a także zostały wskazane zadania prowadzące do osiągnięcia tych celów. Warsztaty obejmowały strefę przestrzenną, społeczną oraz gospodarczą. Wyniki tych warsztatów stanowiły podstawę do opracowania Strategii i wypracowania wniosków, które znajdują odzwierciedlenie w tym dokumencie.

(akta kontroli: t. I, str. 117-237)

W ramach opracowania Strategii zostały również przeprowadzone dwa badania wśród mieszkańców Gminy Strzelin oraz lokalnych liderów opinii. Badanie z mieszkańcami zostało przeprowadzone za pomocą ankiety on-line (CAWI¹³). W przypadku badania z udziałem liderów opinii zastosowano telefoniczne wywiady pogłębione (TIDI¹⁴). Celem badania było dotarcie do precyzyjnych informacji, poszerzenie wiedzy związanej z badanym tematem. Telefoniczny wywiad pogłębiony

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: Strategia.

¹² W ramach konsultacji UMiG otrzymał jeden formularz konsultacyjny, zawierający osiem uwag. Cztery uwagi przyjęto w całości, jedną częściowo, natomiast trzech uwag nie uwzględniono.

¹³ Metoda zbierania danych ilościowych, w której respondent jest proszony o samodzielne wypełnienie ankiety w formie elektronicznej.

¹⁴ Metoda badań jakościowych, polegająca na szczegółowej, wnikliwej rozmowie z respondentem.

przeprowadzony został w oparciu o ustrukturalizowany scenariusz. Wyniki tych badań opisane zostały w Strategii. Diagnozę przeprowadzono w trzech sferach: przestrzennej, społecznej oraz gospodarczej. Dane zebrane w trakcie diagnozy stanowiły podstawę do dalszych pogłębionych analiz na etapie formułowania Strategii.

(akta kontroli: t. I, str. 117-237)

Diagnoza społeczno-gospodarcza Gminy Strzelin zawarta w Strategii dotyczyła m.in. sfery przestrzennej i odnosiła się m.in. do charakterystyki Gminy Strzelin, środowiska naturalnego oraz infrastruktury technicznej. W uwzględnionej w Strategii analizie SWOT określono m.in. mocne strony (tj. uwarunkowania wewnętrzne, czyli elementy rzeczywiste mające pozytywny charakter z punktu widzenia jego przyszłego rozwoju). Jako mocne strony wskazano:

- zrównoważony układ przestrzenny Gminy Strzelin oraz powiatu strzelińskiego, potencjał dla rozwoju konkurencyjnego rolnictwa z wyraźnym centrum rozwoju społeczno-gospodarczego i administracyjnego z miastem Strzelin, który jest jednocześnie istotnym węzłem komunikacyjnym w układzie powiatowym, umożliwiającym integrację różnych środków komunikacji;
- potencjał dla rozwoju konkurencyjnego rolnictwa (dobre gleby, dobre warunki klimatyczne, firmy z otoczenia branży rolniczej);
- atuty lokalizacyjne (bliskość Wrocławia oraz autostrady A4, linia kolejowa);
- walory przyrodnicze i krajobrazowe, w szczególności Wzgórza Niemczańsko-Strzelińskie;
- tereny pod budownictwo mieszkaniowe;
- potencjał gospodarczy, w tym strefa ekonomiczna oraz dobre powiązania komunikacyjne;
- tereny pod inwestycje gospodarcze na obszarze Gminy Strzelin.

W Strategii¹⁵ wskazane zostały kierunki rozwoju oraz obszary interwencji istotne dla rozwoju Gminy Strzelin, przeanalizowane w odniesieniu do głównych składowych wizji rozwoju, tj. obszarów strategicznych¹⁶. Według Strategii atrakcyjność Gminy Strzelin, a także powiatu strzelińskiego, powinna być wzmacniana poprzez jej zrównoważony układ przestrzenny – z wyraźnym centrum rozwoju społeczno-gospodarczego i administracyjnego, tj. miastem Strzelin. W Strategii¹⁷ wskazano także cele strategiczne, operacyjne oraz zadania, wśród których wymieniono m.in. działania na rzecz realizacji inwestycji obwodnicy drogowej Strzelina, wyznaczenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe oraz aktywną promocję i obsługę mieszkaniowej oferty inwestycyjnej, rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich Strzelina oraz obszarów wiejskich, połączoną z działaniami na rzecz odnowy wsi w sferze przestrzennej oraz społeczno-gospodarczej w oparciu o Lokalny Program Rewitalizacji, prowadzenie działań na rzecz powiększania powierzchni Gminy Strzelin objętej planami zagospodarowania przestrzennego, tworzenie stref aktywności gospodarczej w oparciu o tereny inwestycyjne na obszarze Gminy Strzelin.

(akta kontroli: t. I, str. 117-237)

¹⁵ Str. 75.

¹⁶ Dotyczyło to następujących obszarów strategicznych: [1] Atrakcyjna i bezpieczna przestrzeń do życia i wypoczynku, [2] Przedsiębiorcza, zintegrowana oraz otwarta na region i świat społeczność lokalna, które znalazły odzwierciedlenie w „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin”.

¹⁷ Str. 77-79.

1.2. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin”¹⁸ zostało przyjęte uchwałą Rady Miejskiej nr XXIII/311/16 z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin¹⁹. Od momentu uchwalenia dokument ten został zmieniony jeden raz, tj. w dniu 29 czerwca 2021 r. uchwałą Rady Miejskiej nr XXXV/455/21 w sprawie uchwalenia zmiany „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin”²⁰, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej nr XXIII/311/15 z dnia 28 czerwca 2016 r. Przyczyną tej zmiany była aktualizacja dokumentu w zakresie możliwości lokalizacji urządzeń wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii²¹ o mocy przekraczającej 100 kW na wskazanych obszarach.

(akta kontroli: t. I, str. 258-288)

W myśl art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²², w celu oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego burmistrz miasta (gminy) dokonuje (co najmniej jeden raz w czasie kadencji) analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany MPZP. Od momentu uchwalenia Studium w dniu 28 czerwca 2016 r. w Gminie Strzelin nie dokonywano przeglądu jego aktualności.

Zastępca Burmistrza Strzelina wyjaśnił, że w poprzedniej kadencji (lata 2014-2018) Rada Miejska podjęła w dniu 28 grudnia 2015 r. uchwałę nr XVI/228/15 w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie Miasta i Gminy Strzelin. Dokument ten został wykonany przez urbanistę – planistę przestrzennego, pracownika Urzędu, w ramach pracy na stanowisku inspektora ds. urbanistyki i planowania przestrzennego²³. Następnie po zaopiniowaniu przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, został przekazany pod obrady Rady Miejskiej²⁴. W obecnej kadencji Rady Miejskiej (lata 2018-2023) termin na opracowanie przedmiotowej oceny aktualności ubiega w październiku 2023 r. i do tego czasu planowane jest dokonanie oceny aktualności (przeglądu aktualności) Studium.

(akta kontroli: t. I, str. 289-353)

¹⁸ Dalej: Studium.

¹⁹ Koszt opracowania dokumentu wyniósł 60 tys. zł.

²⁰ Koszt opracowania dokumentu wyniósł 9,8 tys. zł.

²¹ Dalej także: OZE.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ W wyniku przeprowadzonej analizy wskazał, że obowiązujący ówczesnie dokument Studium został opracowany w innym stanie prawnym i pod rządami nieobowiązującej już ustawy, przez co wymagał kompleksowej aktualizacji. Sformułował łącznie 32 rekomendacje odnośnie aktualizacji Studium.

²⁴ Rada Miejska w uchwale Nr XVI/228/15 z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie Miasta i Gminy Strzelin wskazała m.in., że z przeprowadzonej przez Burmistrza Strzelina analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Strzelin wynika konieczność aktualizacji obowiązującego Studium, a aktualność obowiązujących MPZP będzie weryfikowana w drodze zmiany Studium.

W latach 2019-2021 i w I kwartale 2022 r. Rada Miejska sześciokrotnie podejmowała uchwałę w sprawie przystąpienia Gminy Strzelin do sporządzenia zmiany „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin”, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej nr XXIII/311/16 z dnia 28 czerwca 2016 r.:

1) uchwała Rady Miejskiej nr XX/268/20 z dnia 26 maja 2020 r.

Dotyczy obszaru strefy aktywności gospodarczej. Planowana aktualizacja zasięgu strefy oraz umożliwienie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię elektryczną z OZE. Uchwała nierealizowana, ponieważ zamiennie realizowana jest uchwała Rady Miejskiej nr XXXV/486/21 z dnia 31 sierpnia 2021 r. (pkt 6) obejmująca także wskazany obszar.

2) uchwała Rady Miejskiej nr XXI/292/20 z dnia 30 czerwca 2020 r.

Planowane umożliwienie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię elektryczną z OZE. Procedura zakończona uchwałą Rady Miejskiej nr XXXV/455/21 z dnia 29 czerwca 2021 r.²⁵.

3) uchwała Rady Miejskiej nr XXIV/324/20 z dnia 29 września 2020 r.

Teren na obrębie Biały Kościół. Planowane umożliwienie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię elektryczną z OZE. Uchwała oczekuje na rozpoczęcie realizacji.

4) uchwała Rady Miejskiej nr XXIV/323/20 z dnia 29 września 2020 r.

Teren na obrębie Piotrowice. Planowane umożliwienie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię elektryczną z OZE. Uchwała w trakcie realizacji.

5) uchwała Rady Miejskiej nr XXXV/456/21 z dnia 29 czerwca 2021 r.

Dotyczy obszaru strefy aktywności gospodarczej. Planowana aktualizacja zasięgu strefy oraz umożliwienie lokalizacji obiektów wielkopowierzchniowych i urządzeń wytwarzających energię elektryczną z OZE. Uchwała nierealizowana, ponieważ zamiennie realizowana jest uchwała Rady Miejskiej nr XXXV/486/21 z dnia 31 sierpnia 2021 r. (pkt 6) obejmująca także wskazany obszar.

6) uchwała Rady Miejskiej nr XXXV/486/21 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

Dotyczy obszaru strefy aktywności gospodarczej. Planowana aktualizacja zasięgu strefy oraz umożliwienie lokalizacji obiektów wielkopowierzchniowych i urządzeń wytwarzających energię elektryczną z OZE. Uchwała w trakcie realizacji. Swoim zasięgiem obejmuje uchwałę Rady Miejskiej nr XX/268/20 z dnia 26 maja 2020 r. (pkt 1) oraz uchwałę Rady Miejskiej nr XXXV/456/21 z dnia 29 czerwca 2021 r. (pkt 5).

(akta kontroli: t. I, str. 289-353)

Zastępca Burmistrza Strzelina wyjaśnił, że w Studium uwzględniono ustalenia wszystkich obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planów określają m.in. przeznaczenie terenów gminnych, zasady zagospodarowania, zasady kształtowania zabudowy oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Ponadto w Studium uwzględniono tereny możliwe do zagospodarowania, zgodnie z wykonanymi diagnozami i bilansami, w tym tereny umożliwiające lokalizację OZE, takich jak farmy fotowoltaiczne i turbiny wiatrowe.

Stosownie do art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁶, podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji

²⁵ Uchwała Rady Miejskiej nr XXXV/455/21 w sprawie uchwalenia zmiany „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin” (co wskazano już powyżej).

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

umowy partnerstwa przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.

Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, opisana w Rozdziale I Strategii, została uwzględniona wraz z wynikami analiz i bilansów dotyczących potrzeby i możliwości rozwoju Gminy Strzelin (Rozdział 8 Części II Studium), zawartych w Studium (Rozdział 8. Potrzeby i możliwości rozwoju gminy)²⁷ została uwzględniona podczas ustalania Kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Strzelin określonych w Części III Studium.

(akta kontroli: t. I, str. 289-292)

Odnosnie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i demograficznych sporządzonych na potrzeby Studium, Zastępca Burmistrza Strzelina wyjaśnił, że uchwała nr XXVIII/227/12 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium została podjęta przez Radę Miejską w dniu 26 czerwca 2012 r. Prace nad Studium zostały rozpoczęte w wyniku podpisania umowy z wykonawcą z dnia 26 lutego 2013 r. Natomiast wymóg sporządzania analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych został wprowadzony ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji²⁸. Biorąc powyższe pod uwagę, przed przystąpieniem do prac nad Studium nie dokonywano analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych.

(akta kontroli: t. I, str. 289-292)

1.3. W analizowanym okresie w Gminie Strzelin obowiązywał „Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Strzelin na lata 2016-2023”²⁹, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej nr XXIV/317/16 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia „Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Strzelin na lata 2016-2023”. Lokalny Program Rewitalizacji został sporządzony na podstawie „Wytucznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 2 sierpnia 2016 r.

(akta kontroli: t. I, str. 535-680)

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, do dnia 31 grudnia 2023 r. możliwe było przygotowanie przez gminy programów rewitalizacji niespełniających wymogów ustawy o rewitalizacji. Gmina Strzelin, aby ubiegać się o środki unijne na projekty rewitalizacyjne zobligowana była do opracowania programu rewitalizacji. W gminie mógł istnieć tylko jeden program rewitalizacji (albo gminny program rewitalizacji przygotowany w oparciu o ustawę o rewitalizacji, albo inny program rewitalizacji). W związku z powyższym Gmina Strzelin skorzystała z okresu przejściowego, o którym mowa w ww. ustawie i dlatego opracowała swój dokument na podstawie „Wytucznych ...” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 2 sierpnia 2016 r.

(akta kontroli: t. I, str. 681-699)

Wszystkie przedsięwzięcia rewitalizacyjne zapisane w Lokalnym Programie Rewitalizacji³⁰ były zgodne z polityką przestrzenną Gminy Strzelin określoną w Studium, według której Gmina Strzelin objęta została prawie w całości obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i miała

²⁷ Str. 96-117.

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 485. Dalej: ustawa o rewitalizacji.

²⁹ Dalej: Lokalny Program Rewitalizacji.

³⁰ Lista przedsięwzięć rewitalizacyjnych (Lista A) zawarta w Lokalnym Programie Rewitalizacji na str. 93-108.

uporządkowaną politykę przestrzenną.

(akta kontroli: t. I, str. 535-680)

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że w zakresie obowiązującego Studium w obszarze społecznym oraz gospodarczym Lokalny Program Rewitalizacji jest (był) zgodny zarówno z ówczesnym, jak i zaktualizowanym Studium, tj. z określonymi w nim kierunkami i wskaźnikami zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Dodała, że zapisy zaktualizowanego Studium dopuszczają realizację zapisów Lokalnego Programu Rewitalizacji i są z nim spójne, zgodnie z kierunkami i wskaźnikami określonymi dla poszczególnych stref, szczególnie dla strefy UC, MWU, MNU, U, P, G, Z, L i KK³¹.

W latach 2016-2022 Gmina Strzelin nie dokonywała zmian Studium na podstawie art. 20 ustawy o rewitalizacji.

Na wyznaczonym w Lokalnym Programie Rewitalizacji obszarze rewitalizacji Gmina Strzelin nie ustanowiła zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 11 ust. 5 pkt 2 ustawy o rewitalizacji, gdyż prawie całkowita powierzchnia Gminy była objęta obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli: t. I, str. 681-699)

1.4. Gmina Strzelin sporządziła bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę³², który został przedstawiony w Studium w części II „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego” (rozdz. 8.4. „Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”). Z bilansu tego wynikało, że:

1) maksymalne zapotrzebowanie Gminy Strzelin na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, przedstawiało się następująco:

- zabudowa mieszkalna (wielorodzinna, jednorodzinna i zagrodowa): 620 tys. m²,
- zabudowa usługowa: 718 tys. m²,
- zabudowa produkcyjna, składowa i magazynowa: 630 tys. m²,
- zabudowa rekreacji indywidualnej: 78 tys. m²,
- zabudowa dotycząca obsługi elektrowni wiatrowych oraz obszarów lokalizacji ogniw fotowoltaicznych: 1,5 tys. m²,
- zabudowa dotycząca obsługi stacji przeładunkowej odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne: 0,5 tys. m²;

2) chłonność położonych na terenie Gminy Strzelin obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oszacowano na następującym poziomie³³:

- zabudowa mieszkalna (wielorodzinna, jednorodzinna i zagrodowa): 58 tys. m²,
- zabudowa usługowa: 5 tys. m²,
- zabudowa produkcyjna, składowa i magazynowa: 5 tys. m²,
- zabudowa rekreacji indywidualnej: 0,5 tys. m²,

³¹ UC – obszar centrum usługowego staromiejskiego, MWU – obszar zabudowy śródmiejskiej, MNU – obszar zabudowy miejskiej, U – obszar usług i usług sportu i rekreacji, P – obszar aktywności gospodarczej, G – drogi i ulice klasy głównej istniejące i projektowane, Z – drogi i ulice klasy zbiorczej istniejące i projektowane, L – drogi i ulice klasy lokalnej istniejące i projektowane, KK – obszar komunikacji kolejowej.

³² Bilans opracowany został w związku z uwzględnionymi w rozdziałach od 8.1 do 8.3 części II Studium analizami ekonomicznymi, środowiskowymi, społecznymi i prognozami demograficznymi, z uwzględnieniem możliwości finansowych Gminy Strzelin.

³³ W bilansie nie wskazano możliwości lokalizowania na analizowanych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

- zabudowa dotycząca obsługi elektrowni wiatrowych oraz obszarów lokalizacji ogniw fotowoltaicznych: 0 m² (brak zapotrzebowania),
- zabudowa dotycząca obsługi stacji przeładunkowej odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne: 0,5 tys. m²;

3) chłonność położonych na terenie Gminy Strzelin obszarów przeznaczonych w MPZP pod zabudowę, innych niż obszary położone w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej) oszacowano na następującym poziomie³⁴:

- zabudowa mieszkalna (wielorodzinna, jednorodzinna i zagrodowa): 344 tys. m²,
- zabudowa usługowa: 585 tys. m²,
- zabudowa produkcyjna, składowa i magazynowa: 590 tys. m²,
- zabudowa rekreacji indywidualnej: 57 tys. m²,
- zabudowa dotycząca obsługi elektrowni wiatrowych oraz obszarów lokalizacji ogniw fotowoltaicznych: 0 m² (brak zapotrzebowania),
- zabudowa dotycząca obsługi stacji przeładunkowej odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne: 0 m² (brak zapotrzebowania);

4) w wyniku porównania maksymalnego (w skali Gminy Strzelin) zapotrzebowania na nową zabudowę oraz chłonności terenów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i chłonności pozostałych obszarów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego stwierdzono konieczność uzupełnienia bilansu terenów o nowe obszary pod zabudowę:

- mieszkalną (wielorodzinną, jednorodzinną i zagrodową): o 218 tys. m²,
- usługową: o 128 tys. m²,
- produkcyjną, składową i magazynową: o 35 tys. m²,
- rekreacji indywidualnej: o 20,5 tys. m²,
- dotycząca obsługi elektrowni wiatrowych oraz obszarów lokalizacji ogniw fotowoltaicznych: 1,5 m²,
- dotycząca obsługi stacji przeładunkowej odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne: 0 m² (brak zapotrzebowania).

Według Studium, ponieważ maksymalne w skali Gminy Strzelin zapotrzebowanie na nową zabudowę przewyższa sumę powierzchni użytkowej istniejącej zabudowy oraz zarezerwowaną w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, możliwe jest zaplanowanie dodatkowych terenów pod lokalizację zabudowy za wyjątkiem obszarów przeznaczonych do obsługi stacji przeładunkowej odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, dla których chłonność zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej jest wystarczająca, a tym samym nie ma potrzeby projektowania nowych terenów pod realizację tej funkcji.

(akta kontroli: t. I, str. 96-108, 258-288)

W Studium nie zostały określone możliwości finansowania (w ujęciu liczbowym) przez Gminę Strzelin wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych Gminy Strzelin. Nie określono również szczegółowo potrzeb inwestycyjnych (w ujęciu rzeczowym) Gminy Strzelin wynikających z konieczności realizacji zadań własnych związanych z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i na obszarach przeznaczonych w MPZP na te cele (innych niż obszary położone w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej), oraz w przypadku konieczności zwiększenia bilansu i realizacji nowej zabudowy poza tymi obszarami.

Zastępca Burmistrza Strzelina wyjaśnił, że informacje dotyczące możliwości finansowania przez Gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury

³⁴ W bilansie nie wskazano możliwości lokalizowania na analizowanych obszarach nowej zabudowy, wyrażonej w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

technicznej, a także infrastruktury społecznej służących realizacji zadań własnych Gminy zostały zwarte w Studium w części II „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego” (rozdz. 8.3. „Możliwości finansowania przez Gminę inwestycji służących realizacji zadań własnych Gminy”). Natomiast informacje dotyczące potrzeb inwestycyjnych Gminy, wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy zostały zawarte w Studium w części II „Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego” (rozdz. 8.4.6. „Potrzeby inwestycyjne Gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy”). W obu sytuacjach nie oszacowano kwot, ponieważ Studium jest dokumentem, który z zasady ma obowiązywać w dłuższej perspektywie czasowej. Natomiast przedmiotowe przedsięwzięcia inwestycyjne nie są możliwe do zrealizowania w ciągu jednego roku i powinny być rozważane w perspektywie wieloletniej. Ponadto określenie kwot byłoby z założenia trudne do oszacowania. Wymagałoby to zlecenia przygotowania dodatkowego, kosztownego dokumentu – operatu szacunkowego wykonanego dla obszaru całej Gminy Strzelin przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Biorąc pod uwagę przewidzianą długoterminowość wykonania inwestycji i zmieniające się warunki rynkowe, ten kosztowny dla całej Gminy dokument nie miałby przełożenia na faktyczne realizacje inwestycji.

(akta kontroli: t. I, str. 289-292)

Według analizy ekonomicznej zamieszczonej w pkt 8.1.1. Studium, Gmina Strzelin znajdowała się w dobrej kondycji finansowej. W myśl zapisów Studium potwierdziła to również opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, dotycząca wykonania budżetu Gminy Strzelin. W Studium sformułowano również założenie, że stopniowa realizacja zadań własnych przewidzianych w tym dokumencie na najbliższe 30 lat, przy jednoczesnym ich współfinansowaniu z subwencji, dotacji, środków pozabudżetowych oraz środków zewnętrznych, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego, nie przewyższy możliwości finansowych budżetu Gminy Strzelin na lata 2015-2045.

(akta kontroli: t. I, str. 258-288)

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Strzelina, w Studium nie określono, że potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości finansowania przez Gminę Strzelin wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Nie wprowadzono także zmian w dokumencie w tym zakresie. Przyjęta praktyka w ostatnich latach obejmuje zasadę realizacji ww. infrastruktury wraz z postępującym rzeczywistym zagospodarowaniem i zabudową. Gmina Strzelin w celu racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi nie wykonuje np. działań dotyczących kompleksowej poprawy nawierzchni szeregu planowanych do remontu dróg, do czasu uzbrojenia danego ciągu zabudowy w niezbędne sieci infrastrukturalne, w tym realnego wpięcia do nich przyłączy znacznej części właścicieli nieruchomości przylegających.

(akta kontroli: t. I, str. 289-292)

1.5. Ochrona ładu przestrzennego i prawidłowy rozwój wyodrębnionych terenów pod zabudowę zabezpieczone były w Studium m.in. poprzez zastosowanie indywidualnych wskaźników urbanistycznych, opisujących cechy i parametry przyszłego zagospodarowania, w tym parametry zabudowy, i tak:

- a) powierzchnia biologicznie czynna – nie mniej niż 10%,
- b) powierzchnia zabudowy – od 40 do 70%,
- c) wysokość zabudowy – średnio maksymalnie 18 m,
- d) minimalna powierzchnia działki budowlanej – 500 m².

Nie określono intensywności zabudowy oraz geometrii dachu.

(akta kontroli: t. I, str. 97)

W Studium nie wyznaczono terenów, dla których wskazano obowiązek uchwalenia MPZP. W Studium nie wyznaczono obszarów, dla których należy przeprowadzić scalenia i podziały nieruchomości.

Zastępca Burmistrza Strzelina wyjaśnił, że w związku z brakiem takiej potrzeby w Studium nie zostały wyznaczone tereny, dla których wskazano obowiązek uchwalenia MPZP. Informacja w tej sprawie została zamieszczona w Studium w części III „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (rozdz. 8.1. „Obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”). Ponadto wskazał, że ok. 99% obszaru Gminy Strzelin zostało pokryte obowiązującymi MPZP.

Zastępca Burmistrza Strzelina wyjaśnił, że w Studium nie zostały wskazane obszary, dla których należy przeprowadzić scalenia i podziały w związku z brakiem takiej potrzeby. Informacja w tej sprawie została zamieszczona w Studium w części III „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (rozdz. 8.2. „Obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości”). Ponadto wskazał, że sposób w jaki wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz analiz demograficznych, a także inne uwarunkowania rozwoju Gminy Strzelin posłużyły określeniu w Studium kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej został zawarty w części III tego dokumentu „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (rozdz. 6 „Kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury”). Kierunki rozwoju systemów komunikacji uwzględniają: podstawowy układ drogowy, uzupełniający układ drogowy, parkowanie i miejsca postojowe, ruch pieszy i rowerowy. Natomiast kierunki rozwoju systemów infrastruktury technicznej uwzględniają: gospodarkę wodno-ściekową, zaopatrzenie w energię elektryczną, zaopatrzenie w gaz, telekomunikację i gospodarkę odpadami.

(akta kontroli: t. I, str. 289-292, 441-444)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UMiG w zbadanym obszarze. Obowiązujący w Gminie Strzelin system planowania przestrzennego zapewnił możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią tej Gminy. Sposób uwzględniania w zbadanych dokumentach strategicznych warunków i działań w tym zakresie zapewnia ład przestrzenny i zrównoważony rozwój Gminy Strzelin. Skutkiem działań podjętych przez Urząd w przedmiocie planowania i zagospodarowania przestrzennego było prawie kompletne, bo wynoszące ok. 99%, pokrycie powierzchni Gminy Strzelin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W analizowanym okresie całkowita powierzchnia Gminy Strzelin wynosiła 17 142 ha, z czego ok. 99% zostało objęte MPZP. Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. w prowadzonym w UMiG rejestrze MPZP znajdowało się 178 pozycji³⁵,

³⁵ Co oznacza, że od dnia 18 listopada 1994 r. do dnia 31 marca 2022 r. Rada Miejska podjęła 178 uchwał dotyczących uchwalenia bądź zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

z czego 114 dotyczyło obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli: t. I, str. 98, 116; t. III, str. 276-318)

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska podjęła ogółem 28 uchwał w sprawie ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z czego: w 2019 r. – 15⁽³⁶⁾, w 2020 r. – 7⁽³⁷⁾, w 2021 r. – 5⁽³⁸⁾ oraz w 2022 r. (I kwartał) – 1⁽³⁹⁾. Uchwały te dotyczyły opracowania lub aktualizacji obowiązujących planów.

Koszty poniesione przez Gminę Strzelin⁴⁰ na sporządzenie 28 powyższych MPZP wyniosły: 133 939,70 zł w 2019 r., 22 632 zł w 2020 r., 9717 zł w 2021 r. oraz 615 zł w I kwartale 2022 r.

(akta kontroli: t. I, str. 98-108)

W badanym okresie w Gminie Strzelin nie wystąpiła sytuacja, w której zgoda organów wykonawczych tej Gminy na przystąpienie do sporządzenia lub zmiany Studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego była bezpośrednio uzależniona od sfinansowania dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz Gminy Strzelin darowizny w określonej wysokości (np. co najmniej ekwiwalentnej do kosztów związanych z opracowaniem tych dokumentów).

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że Gmina Strzelin nie uzależnia przystąpienia do sporządzenia lub zmiany Studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego od sfinansowania dokumentacji planistycznej, nie przyjmuje też darowizny na ten cel. W związku z powyższym w omawianym okresie takie okoliczności nie wystąpiły. Warunkiem przystąpienia do podjęcia prac planistycznych jest zasadność wniosku, jego zbieżność z polityką przestrzenną Gminy Strzelin, wpływ na rozwój Gminy Strzelin (prawo miejscowe dostosowane do potrzeb mieszkańców warunkuje jej rozwój), wykorzystanie istniejącej infrastruktury technicznej, przeznaczenie środków w budżecie Gminy Strzelin, a także (w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) zgodność ze Studium.

(akta kontroli: t. I, str. 459-460)

W myśl art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się w szczególności obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W latach 2019-2022 (I kwartał) w Gminie Strzelin nie uchwalono żadnego MPZP na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak wyjaśniła Burmistrz Strzelina, w związku z brakiem takiej potrzeby w Studium nie zostały wyznaczone tereny, dla których wskazano obowiązek uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W części III Studium („Kierunki zagospodarowania przestrzennego”) zamieszczono rozdział 9. „Obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne” (w tym ppkt 9.1. „Obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 2 pkt 9)”).

(akta kontroli: t. I, str. 700-718)

³⁶ Koszty poniesione na sporządzenie MPZP wyniosły łącznie 133,9 tys. zł.

³⁷ Koszty poniesione na sporządzenie MPZP wyniosły łącznie 22,6 tys. zł.

³⁸ Koszty poniesione na sporządzenie MPZP wyniosły łącznie 9,7 tys. zł.

³⁹ Koszty poniesione na sporządzenie MPZP wyniosły łącznie 0,6 tys. zł.

⁴⁰ Pokryte z budżetu Gminy Strzelin.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej.

W latach 2019-2022 (I kwartał) w Gminie Strzelin uchwalono jeden MPZP na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W dniu 29 października 2019 r. Rada Miejska przyjęła uchwałę Nr XIII/177/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzelin Wschodni.

Jak wyjaśniła Burmistrz Strzelina, w Studium określono, iż Gmina Strzelin zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla obszarów, które nie posiadają obowiązującego MPZP, gdyż w jego części III „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” zamieszczono rozdział 9. „Obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne”. Ponadto Burmistrz Strzelina wskazała, że Gmina Strzelin posiada ok. 99-procentowe pokrycie obowiązującymi MPZP.

(akta kontroli: t. I, str. 700-718)

2.2. Badaniem pod kątem uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zasad i wymogów służących ochronie ładu przestrzennego objęto pięć poniższych MPZP, stanowiących 17,9% spośród w sumie 28 takich planów uchwalonych w okresie objętym kontrolą, tj. plan przyjęty:

- 1) uchwałą Rady Miejskiej Nr VII/75/19 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia MPZP miejscowości Biały Kościół;
- 2) uchwałą Rady Miejskiej Nr IX/117/19 z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia MPZP Strzelin – Wzgórze Parkowe;
- 3) uchwałą Rady Miejskiej Nr XXVII/363/20 z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia MPZP Strzelin - Poczтовая;
- 4) uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXVII/487/21 z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia MPZP dla części miejscowości Mikoszków;
- 5) uchwałą Rady Miejskiej Nr XLI/556/22 z 25 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia MPZP dla części miejscowości Mikoszków (dz. Nr 21/55).

W wyniku badania powyższych MPZP ustalono, że:

a) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalna i minimalna intensywność zabudowy (jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy były zgodne z ustaleniami Studium⁴¹ w tym zakresie;

b) w związku z uchwaleniem MPZP, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie było ograniczane, ani nie stało się niemożliwe. Gmina w przedmiotowych planach nie wprowadzała zakazu dotychczasowego użytkowania nieruchomości, ani nie ustalała tymczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości⁴²;

⁴¹ Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę zostały zamieszczone w części III Studium „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (pkt 3).

⁴² Zgodnie z art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tereny, których przeznaczenie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia, mogą być

c) w badanych MPZP Gmina Strzelin nie stosowała ograniczeń dotyczących wydzielenia dróg publicznych, a także nie rezygnowała z projektowania przestrzeni publicznych w celu ograniczania skutków finansowych dla budżetu Gminy Strzelin. Analizowane plany nie wprowadzały nowych terenów dróg ani przestrzeni publicznych;

d) przedmiotowe MPZP nie były uchwalane w związku z potrzebami inwestycyjnymi indywidualnych inwestorów⁴³;

e) w badanych MPZP dla terenów nowej zabudowy nie analizowano transportochłonności nowej struktury przestrzennej⁴⁴;

f) w przypadku określania w MPZP terenów dla nowej zabudowy wzięto pod uwagę możliwość maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, jako podstawowego środka transportu, a także zapewniono rozwiązania przestrzenne, ułatwiające przemieszczanie się pieszych i rowerzystów (np.: ścieżki rowerowe, parkingi rowerowe, przejścia podziemne, kładki). Analizowane tereny inwestycyjne stanowiły zurbanizowaną część Gminy Strzelin obsługiwaną przez istniejący transport publiczny, parkingi, ścieżki piesze i rowerowe;

g) w badanych przypadkach przystąpienie do sporządzenia MPZP dla terenów pod nową zabudowę, nie było poprzedzone specjalną analizą wyników bilansu terenów gminnych. Przeznaczenie danego terenu było zgodne z ustaleniami Studium, wynikającymi m.in. z przeprowadzonej wcześniej analizy bilansów terenów (stanowiących część Studium). Podstawą były bilanse terenów gminnych sporządzone na potrzeby Studium.

(akta kontroli: t. I, str. 98-108; t. II, str. 122, 250-259)

Każdy z pięciu wymienionych powyżej MPZP został uchwalony w trybie właściwym dla przyjęcia nowego planu.

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w trybie, w jakim są one uchwalane. Prawo nie określa

wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób tymczasowego zagospodarowania.

⁴³ [1] Plan dotyczył całego obszaru geodezyjnego „Biały Kościół” (cała miejscowość). Miejscowość ta ma charakter turystyczno-rekreacyjny. Zapisy planu umożliwiły mieszkańcom wykorzystanie istniejącej i projektowanej zabudowy na cele rekreacyjne (np. wynajem pokoi turystom). [2] Plan dotyczył terenów u podnóża Wzgórza Parkowego, w sąsiedztwie hotelu i tzw. „domku klubowego” stanowiącego część zagospodarowania sportowo-rekreacyjnego kompleksu sportowo-parkowego. Gmina chciała stworzyć warunki do rozwoju istniejącej funkcji sportowo-rekreacyjnej. [3] Plan dotyczył terenów śródmieścia Strzelina, stanowiących własność Gminy Strzelin. [4] Plan wprowadzał możliwość lokalizacji wałów ochronnych od istniejącego wyrobiska kopalni w celu zabezpieczenia mieszkańców wsi Mikoszków od szkodliwego oddziaływania funkcjonowania kopalni granitu. [5] Plan wprowadzał możliwość lokalizacji OZE o mocy powyżej 100 kW na istniejącym terenie aktywności ekonomicznej.

⁴⁴ [1] MPZP dotyczył istniejących terenów budowlanych, nie powodował powstania nowych dróg publicznych. Jego ustalenia były zgodne z ustaleniami Studium i analizami wykonanymi na potrzeby Studium. Nie zachodziła potrzeba dodatkowego analizowania transportochłonności. [2] MPZP rozszerzał istniejący teren inwestycyjny, nie powodował powstania nowych dróg publicznych, jego ustalenia zgodne były z ustaleniami Studium i analizami wykonanymi na potrzeby Studium. Nie zachodziła potrzeba dodatkowego analizowania transportochłonności. [3] MPZP nie powodował powstania nowych dróg publicznych, jego ustalenia zgodne były z ustaleniami Studium i analizami wykonanymi na potrzeby Studium. Nie zachodziła potrzeba dodatkowego analizowania transportochłonności. [4] MPZP rozszerzał teren inwestycyjny istniejącej kopalni na sąsiadujące tereny rolne będące własnością kopalni w celu posadwienia na przedmiotowym terenie wałów ochronnych. Nie zachodziła potrzeba dodatkowego analizowania transportochłonności. [5] MPZP dotyczył istniejącego terenu inwestycyjnego. Nie wprowadzono nowej zabudowy. Nie zachodziła potrzeba dodatkowego analizowania transportochłonności.

dwóch trybów, zarówno zmianę, jak i nowy plan opracowuje się w tym samym trybie i należy dokonać tych samych czynności (zawiadomień, opinii, uzgodnień, wyłożenia do publicznego wglądu, dyskusji publicznej, itp.). Różnica polega na tym, że zmiana planu obowiązuje wraz ze zmienioną uchwałą (tzw. uchwała podstawowa), a nowy plan funkcjonuje samodzielnie, tzn. uchyla poprzedni na danym obszarze. Zmiany planu dokonuje się sporadycznie w uzasadnionych przypadkach, które nie wpłyną na czytelność planu dla jego potencjalnych odbiorców (np. zmiana dopuszczalnej wysokości obiektu, doszczegółowienie zapisów jednego z paragrafów uchwały, itp.). Ze względu na zmieniające się dynamicznie przepisy prawa, często nowy plan musi spełnić inne wymogi prawne niż plan uchylany, co dodatkowo uniemożliwia aktualizację MPZP w formie zmiany. Nowa „samodzielna” uchwała jest czytelniejsza w odbiorze, dla mieszkańców, zwłaszcza dla większych terenów, jak teren całej miejscowości (wioski) czy też część miasta.

(akta kontroli: t. II, str. 237-249)

2.3. W latach 2019-2022 (I kwartał) dwie uchwały Rady Miejskiej w sprawie przyjęcia nowego lub zmiany obowiązującego MPZP, były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Dolnośląskiego. I tak:

1) uchwała Nr XI/141/19 Rady Miejskiej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Gościęcice:

Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NK-N.4131.127.18.2019.MS6 z dnia 2 października 2019 r.⁴⁵ stwierdził nieważność § 10 pkt 1 we fragmencie „*oraz na powiększenie istniejących działek*” przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej. W trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż § 10 pkt 1 we fragmencie „*oraz na powiększenie istniejących działek*” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz art. 102 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁶, poprzez wprowadzenie regulacji podziału geodezyjnego nieruchomości.

(akta kontroli: t. II, str. 1-128)

2) uchwała Nr XII/153/19 Rady Miejskiej z dnia 24 września 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Gęsiniec – część I:

Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NK-N.4131.127.21.2019.MS6 z dnia 28 października 2019 r.⁴⁷ stwierdził nieważność § 10 pkt 1 we fragmencie „*oraz na powiększenie istniejących działek*” przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej. W trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż § 10 pkt 1 we fragmencie „*oraz na powiększenie istniejących działek*” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz art. 102 ust. 1, 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez wprowadzenie regulacji podziału geodezyjnego nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą w Gminie Strzelin nie wystąpiły przypadki składania przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości wniosków, dotyczących braku możliwości lub ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości zarówno objętych jak i nieobjętych MPZP w związku z uchwaleniem lub zmianą.

⁴⁵ Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r. poz. 5733.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm. Dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁴⁷ Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r. poz. 6124.

W Gminie Strzelin uchwały w sprawie przyjęcia nowego lub zmiany obowiązującego MPZP nie były przedmiotem zaskarżenia przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą w Gminie Strzelin wystąpił jeden przypadek zaskarżenia zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do sądu. Był to MPZP dla miejscowości Biały Kościół, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Nr VII/75/19 z dnia 26 marca 2019 r. W związku z upływem 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski skierował sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. W dniu 8 października 2019 r. stwierdził on nieważność części graficznej MPZP dla terenów oznaczonych na rysunku symbolem 10R i 11R. Dla przedmiotowych obszarów pozostały obowiązujące ustalenia poprzedniego planu, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr XXIV/210/2008 z dnia 28 października 2008 r.⁴⁸. Stwierdzenie nieważności części graficznej nie wpłynęło na przeznaczenie nieruchomości, ponieważ przedmiotowe tereny w obu MPZP (zarówno w obowiązującym, jak i unieważnionym) były oznaczone jako rolne.

(akta kontroli: t. II, str. 1-128)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UMiG w zbadanym obszarze. Obowiązujący w Gminie Strzelin system planowania przestrzennego zapewniał możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią tej Gminy. Prawie całkowite pokrycie obszaru Gminy Strzelin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego potwierdza, że dokumenty te stanowiły skuteczne narzędzie zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2019-2022 (I kwartał) Burmistrz Strzelina nie wydawała decyzji o warunkach zabudowy, przewidzianych art. 59-60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli: t. I, str. 115)

3.2. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Strzelin nie były planowane i realizowane inwestycje mieszkaniowe na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁴⁹, ani innych specustaw. W badanym okresie na terenie Gminy Strzelin nie ustanowiono lokalnych standardów urbanistycznych.

Jak wyjaśniła Burmistrz Strzelina, w latach 2019-2022 (I kwartał) na terenie Gminy Strzelin nie obowiązywały lokalne standardy urbanistyczne. Dodała, że Gmina Strzelin pokryta jest w ok. 99% obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które są wystarczającą podstawą prawną do realizacji inwestycji i nie zachodzi potrzeba ustanowienia lokalnych standardów inwestycyjnych.

(akta kontroli: t. II, str. 126-128)

⁴⁸ Dz. Urz. Woj. Doln. z 2008 r. poz. 4185.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1538. Dalej: specustawa mieszkaniowa.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności Urzędu w przedmiotowym obszarze z uwagi na niewydawanie przez Burmistrza Strzelina indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy oraz brak realizacji na terenie Gminy Strzelin inwestycji na podstawie specustawy mieszkaniowej oraz innych specustaw. Jednocześnie NIK wskazuje, że niewystępowanie indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy było pochodną pokrycia ok. 99% powierzchni Gminy Strzelin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Obowiązek sporządzania prognozy skutków finansowych w procedurze planistycznej, wynikający z art. 17 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, został określony w umowach z firmami zewnętrznymi, którym zlecono przygotowanie MPZP. W pięciu wybranych MPZP⁵⁰ każdorazowo sporządzano przedmiotową prognozę skutków finansowych, a Urząd wydatkował na te plany łącznie 29,4 tys. zł (jednostkowo od 0,6 tys. zł do 17,8 tys. zł).

(akta kontroli: t. III, str. 190-240)

4.2. W latach 2019-2022 (do 31 marca) w Gminie Strzelin obowiązywało w sumie 118 MPZP⁵¹, w których każdorazowo określono stawki opłaty planistycznej, co było zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przygotowanych projektach uchwał w sprawie MPZP proponowano stawki opłat planistycznych z przedziału od 0% do 30%, tj. w wysokościach przewidzianych § 4 ust. 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵². I tak, przygotowano ze stawką opłaty planistycznej w wysokości: [a] 30% – 16 MPZP; [b] 30% i 0% – sześć MPZP⁵³; [c] 30%, 5% i 0% – jeden MPZP, [d] 5% – 60 MPZP; [e] 5% i 0% – 14 MPZP⁵⁴; [f] 5% i 1% – 11 MPZP; [g] 5% i 0,1% – dwa MPZP; [h] 1% – dwa MPZP; [i] 0,1% i 0% – jeden MPZP; [j] 15%, 10%, 5%, 0,1% – jeden MPZP; [k] 0% – cztery MPZP.

Według orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁵ niedopuszczalne było: [a] określenie stawki procentowej opłaty planistycznej w wysokości 0%, gdyż czyniło to bezprzedmiotowym zapis ustawowy o obowiązku decyzyjnego ustalenia tej opłaty w razie powstania sytuacji opisanej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; [b] odgórne „zwolnienie” pewnej grupy właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z ustawowego obowiązku uiszczenia renty planistycznej w razie zaistnienia przesłanek ustawowych.

⁵⁰ Patrz punkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵¹ W tym cztery uchwalone jako zmiany obowiązujących MPZP.

⁵² Dz. U. Nr 164, poz. 1587. Uchylone z dniem 24 grudnia 2021 r.

⁵³ W tym cztery MPZP ze stawką 0% dla terenów stanowiących własność Gminy Strzelin.

⁵⁴ W tym osiem MPZP ze stawką 0% dla terenów stanowiących własność Gminy Strzelin.

⁵⁵ Wyroki NSA z: 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; 24 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1247/05, Lex nr 289297; 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 545/10; 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 904/10; 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1430/10, CBOSA; z dnia 9 lutego 2018 r., II OSK 1469/17.

Odnosząc się do przyczyn przyjęcia w projektach stawki opłaty planistycznej w wysokości 0% lub 0,1% Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że dotyczyło to terenów: stanowiących własność Gminy Strzelin; których wartość by nie wzrosła w wyniku uchwalenia MPZP z uwagi na dotychczasowe zagospodarowanie terenu⁵⁶ – przez co nie zachodziła przesłanka do pobrania jednorazowej opłaty zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tej samej sprawie Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował, że uchwały w sprawie MPZP znajdują się w obrocie prawnym, a organ nadzoru (Wojewoda Dolnośląski) ich nie kwestionował, jak i nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli: t. III, str. 52-69, 247-270)

W 28 projektach uchwał w sprawie MPZP, przedłożonych Radzie Miejskiej przez Urząd w latach 2019-2022 (do 31 marca), zawarto postanowienia obejmujące zróżnicowaną wysokość opłaty planistycznej, tj.:

1) wyższą niż zwyczajowo przyjęta na poziomie 5% w uchwałach Rady Miejskiej dotyczących obowiązujących MPZP dla poszczególnych części Gminy Strzelin, np. w MPZP: [a] Biały Kościół (z dnia 26 marca 2019 r.) – opłata w wysokości 30% (dla każdego terenu objętego MPZP, w tym oznaczonego jako MN, U, RO, KDD i R); [b] Strzelin Sosnowa - Źródłana (z dnia 26 marca 2019 r.) – opłata w wysokości 30% (dla każdego terenu objętego MPZP, w tym oznaczonego jako MN, U, ZP i KDL); [c] Mikoszków kopalnia (z dnia 31 sierpnia 2021 r.) – opłata w wysokości 30% (dla terenów oznaczonych jako P, PG i KDL); [d] Strzelin Północny I (z dnia 28 września 2021 r.) – opłata w wysokości 30% (dla terenów oznaczonych jako P i U); [e] Skoroszowice (z dnia 30 listopada 2021 r.) – opłata w wysokości 30% (dla terenów oznaczonych jako P i U);

2) niższą niż zwyczajowo przyjęta na poziomie 5%, tj. w uchwale Rady Miejskiej z dnia 24 listopada 2020 r. dotyczącej obowiązującego MPZP dla obszaru Strzelin-Pocztowa, gdzie dla terenów oznaczonych jako MW, U i KS przyjęto opłatę w wysokości 0,1%.

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że: stawki w wysokości 30% zaproponowano aby nie narazić Gminy Strzelin na straty finansowe (koszt sporządzenia operatu szacunkowego przewyższyłby należną opłatę planistyczną), a stawkę w wysokości 0,1% zaproponowano wypełniając obowiązek ustawowy, gdyż teren objęty planem stanowił własność Gminy Strzelin.

W kwestii uchwał Rady Miejskiej przyjętych w powyższym zakresie Przewodniczący Rady Miejskiej nie udzielił informacji.

(akta kontroli: t. III, str. 59-69, 247-270, 319-321, 330-336)

4.3. W latach 2019-2022 (do 31 marca) wydano siedem decyzji ustalających opłatę planistyczną na łączną kwotę 19,8 tys. zł, w tym: w 2019 r. trzy na łączną kwotę 12,1 tys. zł; w 2020 r. cztery na łączną kwotę 7,7 tys. zł. Rejestr takich decyzji obejmował ich wykaz w poszczególnym roku ze wskazaniem: [a] sprzedającego; [b] sprzedawanej działki; [c] wydanej decyzji (jej daty)⁵⁷.

Postanowienia o wszczęciu postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych wydawano średnio po upływie 307 dni od wpływu aktu notarialnego do Urzędu (w poszczególnych przypadkach od 154 do 548 dni od wpływu aktu notarialnego), natomiast decyzje w sprawie ustalenia takich opłat wydawano średnio po 478 dniach od wpływu aktu notarialnego do Urzędu (w jednostkowych przypadkach od 223 do 811 dni od wpływu aktu notarialnego). Zgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu

⁵⁶ Tj. m.in.: zagospodarowane centrum miasta; tereny rolne; tereny usług sakralnych; tereny dróg/ciągów pieszych; tereny zieleni; tereny sportu/rekreacji.

⁵⁷ Rejestr obejmował postępowania zakończone w trakcie danego roku, w tym odrębnie dla: 2008 r. 2009 r., 2010 r., 2011 r., 2012 r., 2015 r., 2016 r. oraz łącznie 2019 r. i 2020 r.

i zagospodarowaniu przestrzennym, burmistrz ustala opłatę w drodze decyzji administracyjnej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego zbycia nieruchomości objętej planem. Wyjaśniając przyczyny niewszczywania postępowań bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego zbycia nieruchomości objętej planem Burmistrz Strzelina wskazała, że wynikały one z problemów kadrowych w zakresie ciągłości zatrudnienia (trzykrotnie zmieniał się pracownik) na stanowisku zajmującym się opłatą planistyczną, które obarczone było dużą ilością obowiązków z bardzo szerokiego zakresu, m.in. ochrony zwierząt, ochrony przyrody i prawa wodnego. Ponadto wystąpiła pandemia COVID-19, a od lipca 2020 r. doszły dodatkowe obowiązki w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej (deszcz nawalny oraz gradobicie). Według Burmistrz Strzelina termin wskazany w art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma charakter wyłącznie procesowy, a jego naruszenie nie ma wpływu na zasadność rozstrzygnięcia w sprawie opłaty planistycznej i na jego treść. Ponadto Burmistrz Strzelina podkreśliła, że pomimo opóźnień we wszczęciu postępowań wywiązano się z obowiązku jego uruchomienia przed upływem pięciu lat od daty wejścia w życie MPZP.

(akta kontroli: t. III, str. 1, 33, 40-51, 150, 241-246, 271-275)

Prowadzone przez Urząd postępowania w sprawach określających wysokość opłaty planistycznej trwały średnio ponad 170 dni (jednostkowo od 93 do 263 dni). Dla każdego z siedmiu przeprowadzonych postępowań w sprawach określających wysokość opłaty planistycznej stwierdzono, że: [a] nie zostały one ukończone w terminie dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, gdyż trwały 93, 104, albo 263 dni⁵⁸), jak również [b] nie poinformowano stron o przyczynach zwłoki wraz ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia), co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa.

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że na przewlekłość postępowań administracyjnych z zakresu opłat planistycznych miał wpływ duży zakres licznych obowiązków odpowiedzialnego pracownika. Natomiast w związku z brakiem poinformowania stron postępowania stwierdziła, że należało zawiadomić strony o przyczynach zwłoki wraz ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli: t. III, str. 73-150, 330-336)

4.4. Przy wydawaniu decyzji określających wysokość opłaty planistycznej posiłkowano się wartością nieruchomości ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym, który w przypadku każdego z siedmiu prowadzonych postępowań wykorzystany został w okresie krótszym niż 12 miesięcy od jego sporządzenia.

Analiza trzech decyzji Burmistrza Strzelina (nr 2, 3 i 4 z 2020 r.) ustalających wysokość opłaty planistycznej od sprzedawanych nieruchomości wykazała, że w przypadku każdej z tych decyzji brak było oceny merytorycznej operatów szacunkowych nieruchomości. Urząd nie zwrócił się, na podstawie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny operatów szacunkowych, pomimo że ich treść obiektywnie wzbudzała uzasadnione wątpliwości dotyczące ich prawidłowości, co opisano poniżej:

1) w przypadku decyzji nr 2/2020 stwierdzono, że w sytuacji, gdy przedmiotem sprzedaży w dniu 14 listopada 2019 r. była nieruchomość (działka nr 297/2) o powierzchni 1650 m², której przeznaczeniem były tereny rolnicze (do dnia 17 września 2019 r., tj. przed zmianą MPZP), a następnie zabudowa mieszkaniowa

⁵⁸ Odpowiednio zakończone decyzją nr: 1/2020 – 93 dni; 2, 3 i 4/2020 – 104 dni, 1, 2 i 3/2019 – 263 dni.

jednorodzinna (od dnia 18 września 2019 r., tj. po zmianie MPZP), w operacie szacunkowym przyjęto do wyceny teren działki nr 297 o powierzchni 17 700 m², który nie był w całości przedmiotem sprzedaży oraz zmieniony w MPZP pod względem rodzaju przeznaczenia. Uwzględniając przyjęte w operacie szacunkowym wartości 1 m² terenów⁵⁹ o powierzchni 1650 m² przed zmianą MPZP (4,91 zł/m² dla terenów rolnych) i po zmianie MPZP (24,49 zł/m² dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), faktyczny wzrost wartości sprzedanej powierzchni działki nr 297/2 wyniósł 32 307 zł, a nie kwotę 17 589 zł przyjętą w decyzji nr 2/2020. Tym samym wielkość opłaty planistycznej (stanowiąca 5% kwoty wzrostu wartości sprzedanej powierzchni) winna wynieść 1615,35 zł zamiast 879,45 zł, co oznacza jej zaniżenie o 735,90 zł;

2) w przypadku decyzji nr 3/2020 stwierdzono, że w sytuacji, gdy przedmiotem sprzedaży w dniu 13 listopada 2019 r. była nieruchomość (działka nr 297/1) o powierzchni 1650 m², której przeznaczeniem były tereny rolnicze (do dnia 17 września 2019 r., tj. przed zmianą MPZP), a następnie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (od dnia 18 września 2019 r., tj. po zmianie MPZP), to w operacie szacunkowym błędnie przyjęto do wyceny obszar działki nr 297 o powierzchni 17 700 m², który nie był w całości przedmiotem sprzedaży, jak również został zmieniony w MPZP pod względem rodzaju przeznaczenia. Uwzględniając przyjęte w operacie szacunkowym wartości 1 m² terenów⁶⁰ o powierzchni 1650 m² przed zmianą MPZP (4,91 zł/m² dla terenów rolnych) i po zmianie MPZP (24,49 zł/m² dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), faktyczny wzrost wartości sprzedanej powierzchni działki nr 297/1 wyniósł 32 307 zł, a nie 17 589 zł jak wskazano w decyzji nr 3/2020. Tym samym wielkość opłaty planistycznej (stanowiąca 5% kwoty wzrostu wartości sprzedanej powierzchni) winna wynieść 1615,35 zł zamiast 879,45 zł, co oznacza jej zaniżenie o 735,90 zł;

3) w przypadku decyzji nr 4/2020 stwierdzono, że:

a) mimo że przedmiotem sprzedaży w dniu 26 sierpnia 2019 r. były nieruchomości (działka nr 44 o powierzchni 3168 m², działka nr 37/5 o powierzchni 220 m² i działka nr 37/4 o powierzchni 24 m²), których przeznaczeniem była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna⁶¹ oraz teren ogrodów i sadów⁶² (do dnia 16 kwietnia 2019 r., tj. przed zmianą MPZP), a następnie wyłącznie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (od dnia 17 kwietnia 2019 r., tj. po zmianie MPZP), w operacie szacunkowym przyjęto wzrost wartości całości tych nieruchomości, czyli także w części niezmienionej przez MPZP. Uwzględniając przyjęte w operacie szacunkowym wartości 1 m² powierzchni tych nieruchomości przeznaczonych przed zmianą MPZP pod tereny ogrodów i sadów (14,51 zł/m²), a po zmianie MPZP pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (83,65 zł/m²), faktyczny wzrost wartości sprzedanych działek wyniósł 70 522,80 zł, a nie przyjętą w decyzji nr 4/2020 kwotę 10 201,00 zł. Tym samym wielkość opłaty planistycznej (stanowiąca 30% kwoty wzrostu wartości sprzedanej powierzchni) winna wynieść 21 156,84 zł zamiast 3060,30 zł, co oznacza jej zaniżenie o 18 096,54 zł;

b) w operacie szacunkowym dla działki nr 37/5 błędnie przyjęto powierzchnię części sadów i ogrodów, tj. 24 m², zamiast wynikającą z ewidencji wielkość 70 m²;

c) wartość działek pod zabudowę mieszkaniową (po zmianie MPZP) określono dla dwóch sąsiednich działek na podstawie różnych współczynników korekcyjnych, tj. współczynnika 0,9 dla działki 37/5 (z uwagi na brak możliwości zabudowy)

⁵⁹ Przed zmianą MPZP - 4,91 zł/m² terenów rolnych, po zmianie MPZP - 24,49 zł/m² terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną.

⁶⁰ Przed zmianą MPZP - 4,91 zł/m² terenów rolnych, po zmianie MPZP - 24,49 zł/m² terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną.

⁶¹ O powierzchni 2392 m².

⁶² O powierzchni 1020 m².

i współczynnika 1,1 dla działki nr 44 (z uwagi na rozproszoną zabudowę blisko miasta)⁶³.

Z powyższych ustaleń wynika, że w przypadku decyzji nr 2/2020, nr 3/2020 i 4/2020 miało miejsce niezgodne z art. 36 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oszacowanie wzrostu wartości nieruchomości, tj. różnicy między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie MPZP a wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą MPZP, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Jeżeli bowiem w związku z uchwaleniem MPZP, albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywał tę nieruchomość, Burmistrz Strzelina pobierał jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Ponadto ustawodawca uzależnił pobranie opłaty planistycznej od wystąpienia przesłanki polegającej na zwiększeniu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że wszystkie operaty zostały wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz w oparciu o prawidłową metodę i techniki, a zgodnie z orzecznictwem rzeczoznawca majątkowy ma swobodę w wyborze prawidłowego podejścia oraz metody i techniki szacowania. Ustosunkowując się natomiast do poszczególnych, opisanych powyżej zaszczości Burmistrz Strzelina:

- a) odnośnie do braku oceny merytorycznej operatów szacunkowych nieruchomości – wskazała, że organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły; przedmiotowe postępowania administracyjne prowadził pracownik przyjęty na zastępstwo, który przyjmując operaty dokonał ich samodzielnej oceny pod względem formalnym, tj. zbadał czy operaty zostały podpisane przez uprawnioną osobę, czy zawierały wymagane przepisami prawa elementy treści, natomiast nie badał merytorycznej zasadności opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponował wiadomościami specjalnymi; nie korzystano z możliwości sprawdzenia operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych z uwagi na wysoki koszt wykonania takiej oceny, przewyższający wysokość uzyskiwanej opłaty planistycznej;
- b) odnośnie do wyliczenia opłaty planistycznej w decyzji nr 2/2020, 3/2020 i 4/2020 – wskazała, że operaty sporządzono prawidłowo, na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- c) odnośnie do błędnie przyjętej powierzchni części sadów i ogrodów – wyjaśniła, że wystąpiła omyłka pisarska, skutkująca nienaliczeniem opłaty planistycznej wyższej o 200 zł; wskazała również, że rozważano prawne możliwości dochodzenia od rzeczoznawcy majątkowego takiej należności w ramach polisy oc;
- d) odnośnie do różnych współczynników korekcyjnych dla dwóch sąsiednich działek – wyjaśniła m.in., że zastosowane współczynniki korekcyjne dotyczą poszczególnych działek i są one rozpatrywane w kontekście bazy transakcji do bezpośredniego porównania, a ponadto, że działka nr 44 ma powierzchnię 2218 m² umożliwiającą zabudowę w przeciwieństwie do drugiej z działek.

NIK wskazuje, że treść przedmiotowych operatów szacunkowych obiektywnie wzbudza poważne wątpliwości co do ich prawidłowego sporządzenia. Z tego względu Burmistrz Strzelina powinna – na podstawie art. 157 ustawy o gospodarce

⁶³ Dla wyników szacowanych metodą porównywania parami zastosowane współczynniki skutkowały zmianą wartości 1 m² z 77,84 zł do 70,06 zł (działka 37/5) i z 68,08 zł do 74,89 zł (działka nr 44).

nieruchomościami – zwrócić się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie ich oceny.

(akta kontroli: t. III, str. 73-150, 151-189, 241-246, 271-275)

Ustalając w siedmiu decyzjach Burmistrza Strzelina w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wysokość tej opłaty stosowano stawki, których wysokość wynikała z MPZP. Do przedmiotowych decyzji Burmistrza Strzelina w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, właściciele nieruchomości nie wnieśli odwołań.

(akta kontroli: t. III, str. 1, 33-35, 150)

4.5. W latach 2019-2021 i do 31 marca 2022 r. do Urzędu wpłynęły odpowiednio 215, 204, 140 i 43 akty notarialne w sprawie sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy Strzelin. Oprócz aktów notarialnych, w oparciu o które wydano siedem decyzji ustalających wysokość opłat planistycznych w związku ze wzrostem wartości nieruchomości z powodu uchwalenia MPZP, do Urzędu wpłynęły 32 akty notarialne (dziewięć w 2020 r., 14 w 2021 r. i dziewięć do 31 marca 2022 r.) dotyczące odpłatnego zbycia nieruchomości, które zostały przez Urząd zakwalifikowane do naliczenia opłaty planistycznej. W jednym spośród tych 32 przypadków sprzedaży nieruchomości (dotyczącym aktu notarialnego z dnia 9 listopada 2021 r.) upłynął w dniu 30 stycznia 2022 r., termin pięciu lat od daty uchwalenia MPZP, w którym możliwe było pobranie przez Burmistrza Strzelina jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (określony w art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że przywołany powyżej akt notarialny nie został poddany prawidłowej weryfikacji przede wszystkim ze względu na rotację na stanowisku zajmującym się opłatami planistycznymi, gdyż doświadczony pracownik odszedł z pracy 5 listopada 2021 r. Wskazała również, że nowy pracownik, zatrudniony 10 listopada 2021 r. i nieposiadający dużego doświadczenia zawodowego zasugerował, że zmiana MPZP dotyczyła jedynie niuansów, a nie całkowitej zmiany z terenów rolnych na tereny pod zabudowę. Burmistrz Strzelina dodała, że w celu wykluczenia w przyszłości tego typu sytuacji wprowadzono weryfikację każdego wpływającego do Urzędu aktu notarialnego przez dwóch pracowników.

(akta kontroli: t. III, str. 150, 322-336)

4.6. Wysokość wpłat do budżetu Gminy Strzelin z tytułu opłat planistycznych wyniosła 7,1 tys. zł w 2019 r., 2,9 tys. zł w 2020 r. oraz 8,1 tys. zł w 2021 r., tj. w sumie 18,1 tys. zł. W okresie objętym kontrolą plan dochodów Gminy Strzelin z tytułu opłaty planistycznej wynosił rokrocznie 5,0 tys. zł i został zrealizowany na poziomie: 141,6% w 2019 r., 58,0% w 2020 r., 161,4% w 2021 r. i 0% do dnia 31 marca 2022 r.

(akta kontroli: t. III, str. 1, 33-39)

4.7. Zadania związane z windykacją zaległości z tytułu opłat planistycznych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu w latach 2019-2022 (do 31 marca). W Urzędzie nie było regulacji wewnętrznych dotyczących ustalania, poboru i windykacji opłat planistycznych. Burmistrz Strzelina wskazała, że ustalanie, pobór i windykacja opłat planistycznych odbywało się w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Kpa i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Należności Gminy Strzelin wynikające z siedmiu wydanych w latach 2019-2022 (do 31 marca) decyzji Burmistrza Strzelina w sprawie ustalenia opłaty planistycznej – w przypadku:

[a] dwóch decyzji na łączną kwotę 10,0 tys. zł zostały uregulowane w terminie określonym decyzją;

[b] trzech decyzji na łączną kwotę 8,1 tys. zł zostały uregulowane od 341 do 781 dni po terminie określonym decyzją⁶⁴;
[c] dwóch decyzji na łączną kwotę 1,8 tys. zł nie zostały uregulowane do dnia 10 sierpnia 2022 r.⁶⁵.

W przypadku wskazanych wyżej (w ppkt [b] i [c]) decyzji łączna kwota dochodzonych opłat wynosiła 9,9 tys. zł. Należności te były egzekwowane w sposób nierzetelny, a to poprzez niewysłanie upomnień lub wysyłanie ich ze znacznym opóźnieniem oraz niewystawianie tytułów wykonawczych.

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że w sprawie wyegzekwowania opłaty planistycznej prowadzone były rozmowy z dłużnikiem (28 grudnia 2020 r. i 21 lutego 2022 r.) oraz wysłano upomnienia. Dodała, że w latach 2020-2021 egzekucja opłaty była utrudniona z uwagi na brak możliwości wystawiania tytułów wykonawczych w systemie informatycznym, dostosowywaniem programu informatycznego do wysyłania tytułów wykonawczych drogą elektroniczną oraz stan epidemii. Ponadto dłużnik znajdował się w trudnej sytuacji finansowej, która nie uległa polepszeniu. Jednocześnie istniało duże prawdopodobieństwo, że egzekucja będzie nieskuteczna, co mogłoby obciążyć wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego. Według Burmistrz Strzelina sposobem na wyegzekwowanie ww. opłaty planistycznej będzie w najbliższym czasie wystawienie tytułu wykonawczego.

W dniu 30 grudnia 2020 r. Urząd odpisał jako przedawnione dwa roszczenia związane z wymierzeniem opłaty planistycznej, tj. w wysokości: 553,95 zł (z tytułu opłaty planistycznej za 2013 r.⁶⁶) oraz w kwocie 30,10 zł (z tytułu opłaty planistycznej za 2012 r.), gdyż nie przeprowadził udokumentowanych czynności egzekucyjnych.

(akta kontroli: t. III, str. 34-51, 150-189, 271-275, 362-365)

Dokonywanie przez właścicieli nieruchomości wpłat z tytułu opłat planistycznych (na łączną kwotę 8,1 tys. zł) po terminie wyznaczonym w trzech decyzjach na 14 dni od ich doręczenia, nie skutkowało naliczeniem i pobraniem przez Urząd należnych odsetek za zwłokę na podstawie art. 53 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶⁷. Skutkiem powyższego nie naliczono i nie pobrano odsetek w łącznej wysokości 1,0 tys. zł⁶⁸.

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że w latach 2020-2022 od opłaty planistycznej odsetki za zwłokę nie były naliczane, gdyż wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu reprezentowały pogląd, że gmina nie ma prawa żądać odsetek za niezapłaconą w terminie opłatę planistyczną. Z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynikało prawo naliczania odsetek od tej opłaty. Burmistrz Strzelina wskazała również, że w dniu 7 lipca 2022 r. uzyskano odpowiedź na zapytanie prawne skierowane do radcy prawnego, który wydał opinię o obowiązku naliczania odsetek za zwłokę od opłaty planistycznej.

⁶⁴ Tj. kwota z decyzji: nr 4/2020 po 341 dniach (od daty upomnienia, które wysłane zostało 315 dni po terminie płatności określonym decyzją i doręczone następnego dnia); nr 2/2019 i nr 3/2019 po 781 dniach (w wyniku kompensaty z odszkodowania za nieruchomość przekazaną na rzecz Gminy Strzelina w dniu 18 lipca 2017 r. - poszerzenie drogi publicznej - gminnej).

⁶⁵ Doręczone w dniu 26 października 2020 r. W dniu 16 września 2021 r., tj. 311 dni po terminie wskazanym w tych decyzjach wysłane zostały upomnienia (odebrane w dniu 17 września 2021 r.) opiewające na kwoty należności wynikające z decyzji. W obu przypadkach dalszych czynności nie prowadzono.

⁶⁶ Zobowiązany, który miał uregulować opłatę w terminie do 16 marca 2013 r., zmarł 22 lipca 2013 r.

⁶⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm. Dalej: Ordynacja podatkowa.

⁶⁸ Z czego w przypadku decyzji: nr 2/2019 od kwoty 1,6 tys. zł za okres od 12 grudnia 2019 r. do 29 listopada 2021 r. (w wysokości 0,3 tys. zł); nr 3/2019 od kwoty 3,4 tys. zł za okres od 12 grudnia 2019 r. do 29 listopada 2021 r. (w wysokości 0,5 tys. zł); nr 4/2020 od kwoty 3,1 tys. zł za okres od 5 listopada 2020 r. do 12 października 2021 r. (w wysokości 0,2 tys. zł).

NIK wskazuje, że kwestię naliczania odsetek za zwłokę od nieterminowo wpłacanych opłat planistycznych reguluje art. 53 Ordynacji podatkowej, a ponadto w ramach pouczenia do przedmiotowych decyzji Urząd wskazywał na obowiązek zapłaty odsetek w przypadku niedotrzymania terminu wpłaty.

(akta kontroli: t. III, str. 151-189, 337-361)

Do Urzędu nie wpłynęły wnioski właścicieli nieruchomości o rozłożenie na raty, umorzenie bądź odroczenie zapłaty opłaty planistycznej.

(akta kontroli: t. III, str. 330-336)

4.8. W latach 2019-2022 (do 31 marca) do Gminy Strzelin nie występowało z roszczeniem odszkodowawczym w związku z uchwaleniem lub zmianą MPZP.

(akta kontroli: t. III, str. 40-51)

4.9. Nie realizowano, wynikającego z art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązku przedstawiania przez Burmistrza Strzelina na sesji Rady Miejskiej informacji m.in. o wydanych decyzjach ustalających wysokość opłaty planistycznej i wysokości wykonanych dochodów z tytułu opłaty planistycznej.

Burmistrz Strzelina wyjaśniła, że ww. obowiązek realizowano poprzez coroczne składanie sprawozdania z wykonania dochodów budżetu Gminy, w którym podawana była łączna wysokość dochodów uzyskiwanych z tytułu innych opłat, w tym opłat planistycznych.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż: [a] w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy Strzelina za lata 2019-2020 prezentowano jedynie informacje o wykonanych dochodach z tytułu opłaty planistycznej; [b] w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Strzelin za 2021 r. przedstawiono zbiorczą informację o uzyskanych dochodach z tytułu lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, w tym również opłaty za zajęcia pasa drogowego, opłatę adiacencką. Radni Rady Miejskiej nie zwracali się do Burmistrza Strzelina o informację w sprawie wykonania dochodów Gminy Strzelin z tytułu opłaty planistycznej.

(akta kontroli: t. III, str. 36-51, 319-336)

4.10. W latach 2019-2022 (do 31 marca) Urząd zrealizował łącznie 48 inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 16 993,7 tys. zł, z czego 14 inwestycji o łącznej wartości 6168,6 tys. zł ukończono w 2019 r., 22 inwestycji o łącznej wartości 7356,9 tys. zł sfinalizowano w 2020 r., 10 inwestycji o łącznej wartości 2538,9 tys. zł zakończono w 2021 r., dwie inwestycje o łącznej wartości 929,3 tys. zł w I kwartale 2022 r. Na realizację tych inwestycji pozyskano środki zewnętrzne, tj.: z krajowych funduszy celowych (łącznie 3387,1 tys. zł dla sześciu inwestycji), z funduszy sołeckich (łącznie 111,2 tys. zł dla 10 inwestycji), od przedsiębiorców (1167,0 tys. zł w przypadku jednej inwestycji) i od mieszkańców (łącznie 195,3 tys. zł dla 11 inwestycji).

W latach 2019-2022 (do 31 marca) Urząd nie przeprowadzał jednoczesnych scaleń i podziałów nieruchomości. W tym okresie przeprowadzono łącznie 286 podziałów nieruchomości, w tym: 67 w 2019 r., 84 w 2020 r., 105 w 2021 r., 30 do 31 marca 2022 r.

(akta kontroli: t. III, str. 2-29)

4.11. W Urzędzie rokrocznie planowano dochody z tytułu opłaty adiacenckiej⁶⁹ w wysokości 5,0 tys. zł. Zostały one zrealizowane w wysokości: 1,6 tys. zł (32,7%)

⁶⁹ Oplata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego,

w 2019 r., 5,4 tys. zł (107,8%) w 2020 r., 20,3 tys. zł (407,1%) w 2021 r. oraz 11,7 tys. zł (233,3%) do 31 marca 2022 r. W okresie objętym kontrolą Urząd wydał 19 decyzji adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości, w ramach których naliczono opłaty w łącznej wysokości 42,0 tys. zł, z których jedna (na kwotę 1,9 tys. zł) została uchylona w trybie odwoławczym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. W przypadku opłat adiacenckich wynikających z pozostałych 18 prawomocnych decyzji (na łączną kwotę 40,1 tys. zł) do dnia 31 marca 2022 r. uregulowano 33,0 tys. zł (82,3%), gdyż dwie należności zostały rozłożone na raty (kwota pozostała do spłaty wynosiła 4,2 tys. zł), a należności z dwóch kolejnych decyzji (na łączną kwotę 2,9 tys. zł) nie zostały uiszczone⁷⁰.

(akta kontroli: t. III, str. 30-32)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UMiG w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Żadne z siedmiu prowadzonych postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP nie zostało zakończone w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa.
- 2) Strony postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP nie zostały poinformowane o terminie ich zakończenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa.
- 3) Nie zwracano się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny trzech operatów szacunkowych, w sytuacji gdy ich treść wzbudzała uzasadnione wątpliwości dotyczące prawidłowości sporządzenia tych operatów, co skutkowało naliczeniem na ich podstawie opłat planistycznych w wielkościach zaniżonych łącznie o 19,6 tys. zł.
- 4) Dopuszczono do nienaliczenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP, pomimo że akt notarialny z dnia 9 listopada 2021 r. wpłynął do Urzędu ponad trzy miesiące przed upływem terminu wskazanego w art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym możliwe było pobranie przez Burmistrza Strzelina jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.
- 5) Urząd nierzetelnie prowadził czynności w sprawie dochodzenia należności na łączną kwotę 9,9 tys. zł, ustalonych pięcioma decyzjami w sprawie opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP.
- 6) W Urzędzie nie naliczono odsetek za zwłokę w łącznej wysokości 1,0 tys. zł w związku z uregulowaniem po terminie opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP, pomimo obowiązku wynikającego z art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej.
- 7) Burmistrz Strzelina nie przedstawiała na sesjach Rady Miejskiej informacji o wydanych decyzjach ustalających wysokość opłaty planistycznej w związku ze zbyciem nieruchomości, których wartość wzrosła po uchwaleniu MPZP, do czego zobowiązywał art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie w każdym przypadku prawidłowo ustalał i pobierał opłatę planistyczną. Prowadząc postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP nie dotrzymywano ustawowego terminu ich zakończenia (dwa miesiące), jak również nie informowano strony o planowanym nowym terminie zakończenia postępowania. Ustalając opłatę

środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości.

⁷⁰ Zostały uregulowane w dniu 13 czerwca 2022 r.

planistyczną posiłkowano się ustaleniami z operatów szacunkowych sporządzonych przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, nie poddając ich jednakże merytorycznej ocenie. Skutkowało to ustaleniem trzech opłat szacunkowych o zaniżonej wysokości. W każdym przypadku ustalania wysokości opłaty planistycznej stosowano stawki w wielkości określonej w MPZP. Niemniej dopuszczono do niewszczęcia w jednym przypadku postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej, pomimo że akt notarialny potwierdzający sprzedaż nieruchomości wpłynął trzy miesiące przed upływem ustawowego terminu pięciu lat od uchwalenia MPZP, w którym można było tę opłatę naliczyć. W Urzędzie nierzetelnie dochodzono należności z tytułu opłat planistycznych ustalonych pięcioma decyzjami Burmistrza Strzelina na łączną kwotę 9,9 tys. zł, w przypadku których nie wystosowywano upomnień lub wysyłano je ze znacznym opóźnieniem, oraz nie wystawiano tytułów wykonawczych. Ponadto nie naliczano i nie egzekwowano odsetek za zwłokę w związku z regulowaniem po terminie opłaty planistycznej. Burmistrz Strzelina nie informowała na sesjach Rady Miejskiej o wydanych decyzjach ustalających wysokość opłaty planistycznej w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem MPZP.

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.

Wnioski

1. Zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów na załatwienie spraw dotyczących ustalenia opłaty planistycznej.
2. Informowanie stron postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej o przekroczeniu terminu na ich zakończenie.
3. Zapewnienie zwracania się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny operatu szacunkowego w każdym przypadku, gdy treść operatu wzbudza uzasadnione wątpliwości co do jego prawidłowości.
4. Podjęcie działań nadzorczych w zakresie dochodzenia należności z tytułu opłat planistycznych w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła po uchwaleniu MPZP.
5. Naliczanie odsetek za zwłokę w regulowaniu opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek uchwalenia MPZP.
6. Zapewnienie przedstawiania na sesjach Rady Miejskiej informacji o wydanych decyzjach ustalających wysokość opłaty planistycznej w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła po uchwaleniu MPZP.

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 30 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, dnia września 2022 r.

Kontrolerzy:
Grzegorz Niemczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

