



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.02.2022

Marek Nicewicz
Wójt Gminy Lubicz
Urząd Gminy w Lubiczu
ul. Toruńska 21
87-162 Lubicz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lubicz ¹ , ul. Toruńska 21 87-162 Lubicz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Nicewicz, Wójt Gminy Lubicz ² , od 17 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 gminy ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw. 4. Korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych pozwalających na 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 ³ , jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/110/2022 z 21 czerwca 2022 r. 2. Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/111/2022 z 21 czerwca 2022 r (akta kontroli str. 1-4, 6)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina w niewystarczającym stopniu zapewniała kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Zarówno Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz⁶ jak i część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były nieaktualne. Uchwalone w 2011 r. Studium nie spełniało wymogów wprowadzonych w 2015 r. a dotyczących m.in. bilansu terenów przeznaczonych pod budowę. Wójt w badanym okresie nie podjął działań

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 15 września 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Studium”.

w celu przystąpienia do jego zmiany lub uchwalenia nowego dokumentu. Gmina, chociaż zapewniła pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁷ na poziomie od 28 do 30% całej jej powierzchni i objęła nimi wszystkie obszary, dla których Studium w sposób bezwzględny sformułowało obowiązek opracowania tego dokumentu, to jednak nie podjęła działań w zakresie zmiany planów uznanych za nieaktualne w 2016 r. oraz przedstawiła projekty planów, które zawierały postanowienia niezgodne ze Studium. Wszystkie badane decyzje o warunkach zabudowy⁸ wydane zostały zgodnie z przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ i aktami wykonawczymi. Niemniej w 29 spośród 35 badanych przypadków, wydano zgodę na warunki zagospodarowania pod zabudowę mieszkaniową dla terenów, dla których Studium nie przewidywało takiej zabudowy przeznaczając je pod pastwiska i łąki, lasy i zadrzewienia lub tereny rolne.

Gmina właściwie korzystała z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni. We wszystkich badanych planach miejscowych w kontrolowanym okresie określono stawki opłaty planistycznej dla wszystkich objętych nią terenów. Wójt terminowo wydał decyzje o opłacie planistycznej. Decyzje te ustalały opłaty w prawidłowej wysokości. Niewłaściwie prowadzono jednak windykację zaległych opłat planistycznych i ich rozliczeń, przez co nie uzyskano odsetek od nieterminowych wpłat.

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. Strategia Rozwoju Gminy Lubicz na lata 2013-2020 została uchwalona 22 lutego 2013 r. przez Radę Gminy Lubicz¹¹. Wójt wyjaśnił, że strategię uchwalono na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹², w celu określenia długofalowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy.

W strategii zawarto informacje m.in. z zakresu zagospodarowania przestrzennego i infrastruktury, w tym ich mocne i słabe strony, oraz planowane przedsięwzięcia w zakresie tworzenia warunków do inwestowania i rozwinięcia infrastruktury technicznej poprzez realizację przedsięwzięć w sferze zagospodarowania przestrzennego. W dokumencie podano także, że cele w niej zawarte były zgodne m.in. z założeniami strategii rozwoju kraju¹³ i województwa¹⁴, jednak nie zawarto w niej oceny, co do jej zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz.

(akta kontroli str. 6-79, 724)

⁷ Dalej: „MPZP” lub „miejscowy plan”.

⁸ Dalej: „WZ” lub „decyzje o warunkach zabudowy”.

⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 503, dalej: „ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym”.

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: „Rada Gminy”.

¹² Dz. U. z 2022, poz. 559, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹³ Strategii Rozwoju Kraju 2020.

¹⁴ Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020.

Wójt przygotował projekt uchwały¹⁵ w sprawie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu „Strategii Rozwoju Gminy Lubicz na lata 2021-2028”, którą Rada Gminy podjęła 17 grudnia 2020 r., na podstawie art. 10f ustawy o samorządzie gminnym, w tym tryb jej konsultacji na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶.

W opracowanym i poddanym konsultacjom projekcie strategii na lata 2021-2028 określono cel polegający na zrównoważonym rozwoju Gminy – modernizacji kluczowych obszarów jej funkcjonowania do roku 2028. Zostały do niego przypisane cele taktyczne (szczegółowe) i przyporządkowane do nich priorytety. W jednym z nich¹⁷ zaplanowano przyspieszenie prac planistycznych na terenie gminy poprzez zwiększenie powierzchni obszarów przeznaczonych na inwestycje i przyspieszenie procesu wdrażania studium uwarunkowań i planów miejscowych. W kolejnym priorytecie¹⁸ zaplanowano m.in. uchwalenie planów miejscowych i zaplanowanie prac związanych z doprowadzeniem infrastruktury liniowej do planowanej strefy przemysłowej, aby móc oferować w pełni przygotowany teren pod te inwestycje.

Do projektu strategii na lata 2021-2028 opinię negatywną 27 października 2021 r. wniósł Marszałek Województwa w zakresie sposobu uwzględnienia w nim ustaleń i rekomendacji odnoszących się do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie. Także Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wniosło 23 listopada 2021 r. uwagi wskazując m.in. na brak: podstawowych informacji dotyczących wód, zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, stref ochronnych ujęć wody oraz planu gospodarowania wodami i planu zarządzania ryzykiem powodziowym.

(akta kontroli str. 80-118, 886-934)

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywało w Gminie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyjęte uchwałą Rady Gminy Nr XV/176/2011 z 11 października 2011 r.

W okresie tym nie dokonywano analizy aktualności Studium. Analiza taka przeprowadzona była w 2016 r. poprzez podjęcie przygotowanego przez Wójta projektu uchwały Rady Gminy Nr XXII/252/2016 z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie aktualności studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz¹⁹. Uchwałą tą uznano za aktualne:

- Studium przyjęte 11 października 2011 r.,
- 45 obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego.

W akcie tym (w załączniku nr 2 pt. *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym - Ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*) podano, że:

- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktualne i jednocześnie wskazano m.in. na to że: (1) nie wyklucza się potrzeby sporządzania planów miejscowych i ich zmian, (2) w przypadku przystąpienia do zmian planów należy dążyć do uzupełnienia istniejącej zabudowy. Zabudowę mieszkaniową należy koncentrować na terenach uzbrojonych w media. Należy unikać rozproszenia zabudowy na tereny

¹⁵ Nr XXV/348/20 zmienioną uchwałą Nr XXXII/442/21 z 1 lipca 2021 r., a następnie uchwałą Nr XXXVIII/517/21 z 30 grudnia 2021 r.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

¹⁷ Priorytet 2.1. – Intensyfikacja działań władz gminnych w kierunku pozyskania nowych inwestorów i generowania nowych miejsc pracy.

¹⁸ Priorytet 3.3. – Rozwój infrastruktury liniowej na terenie gminy, w tym włączenie do poszczególnych.

¹⁹ Dalej: „uchwała w sprawie aktualności Studium”.

niezagospodarowane lub pełniące inne, ważne funkcje, (3) realizacja obowiązujących planów stanowi stałe zobowiązania finansowe gminy i obciąża jej budżet, a przystąpienie do zmiany planu może generować dodatkowe koszty, jeżeli wcześniejszy plan w granicach zmiany nie zakładał inwestycji;

- wprowadzone w przepisach zmiany w zakresie art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogą mieć wpływ na Studium, w tym w szczególności w zakresie potrzeb ustalenia rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW i ich stref ochronnych oraz określenia w studium obszarów funkcjonalnych o znaczeniu lokalnym;
- w części IX (*Wnioski i ocena aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*) stwierdzono, że: (1) Studium jest aktualne w warstwie merytorycznej, która odpowiada polityce Gminy, (2) nie wykluczono potrzeby przeprowadzenia zmiany studium²⁰, (3) opracowanie aktualizacji studium wymagać będzie przeprowadzenia procedury zmiany dokumentu w całości przy uwzględnieniu obecnych przepisów prawnych, w szczególności w zakresie przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (4) opracowanie aktualizacji Studium będzie wiązać się ze znacznymi kosztami poniesionymi przez gminę.

W analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, ocenie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowiącej załącznik do projektu tej uchwały, pozytywnie zaopiniowanego przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną podano m.in., że: „1) *„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz uznaje się za częściowo nieaktualne w warstwie merytorycznej, która odpowiada polityce gminy. Stwierdzono aktualność Studium w warstwie merytorycznej, która odpowiada polityce gminy oraz jego nieaktualność wobec zasadniczych zmian ustawowych, które poszerzyły zakres wymaganego zakresu studium. 2) Wskazuje się potrzebę aktualizacji studium w warstwie formalno-prawnej, w szczególności w zakresie przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”*

Ponadto w dokumencie tym wskazano, że obowiązujące Studium: (1) nie wyznacza wszystkich terenów i zasad określonych przez najnowsze przepisy. W Studium brakuje m.in. uwzględnienia potrzeb w zakresie rozwoju sieci szerokopasmowych, ustalenia rozmieszczenia przewidywanych urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz ich stref ochronnych, potrzeb i możliwości rozwoju gminy w oparciu o niezbędne analizy, prognozy i bilanse, (2) wpłynęło do niego 11 wniosków o zmianę, których nieuwzględnienie w zakresie wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę wpłynie negatywnie na rozwój Gminy.

(akta kontroli str. 119-431)

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie przystąpiła w kadencji 2018-2023 do oceny aktualności Studium i planów miejscowych z uwagi na zapowiadane zmiany przepisów z zakresu planowania przestrzennego mające wprowadzić nowy dokument planistyczny – plan ogólny gminy. Podał, że w obecnej kadencji Rady Gminy temat konieczności dokonania przeglądu aktów planistycznych omawiany był wielokrotnie podczas posiedzeń komisji Rady, jednakże prac nad oceną aktualności Studium i planów miejscowych nie podjęto. Z uwagi na to, że zapowiadane zmiany dotąd się nie

²⁰ W wyniku: zmiany głównych celów strategicznych zapisanych w Strategii gminy Lubicz, zamiany polityki gminy, zmian legislacyjnych, uwzględnienia wniosków złożonych przez mieszkańców i potencjalnych inwestorów.

pojawiły podjęto decyzję, iż ocena aktualności Studium i planów miejscowych przeprowadzona zostanie w 2023 r., przy czym rozpoczęcie prac przewidywane jest w IV kwartale 2022 r., po uprzednim zabezpieczeniu odpowiednich środków finansowych w budżecie Gminy.

(akta kontroli str. 721-726)

Uchwałą Rady Gminy Nr XXVIII/349/2016 z dnia 25 listopada 2016 r. przyjęty został w Gminie Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Lubicz (LPR). Program ten uchwalony został na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym i był trzykrotnie zmieniany w: 2017 r., 2018 r. i 2020 r. Jego ostateczna treść przyjęta została uchwałą Rady Gminy Nr XX/259/20 z dnia 12 marca 2020 r. W Programie tym m.in. wyznaczono obszar rewitalizacji obejmujący obszar sołectwa Lubicz Górny o powierzchni 1,38 km², stanowiący 1,3% całej powierzchni Gminy.

Z LPR wynikało, że na obszarze rewitalizacji – sołectwa Lubicz Górny - Gmina nie ustanowiła zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 432-577)

1.3. W związku z tym, iż Studium uchwalono w 2011 r. i od tego czasu nie zmieniano, nie zawarto w nim bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w tym m.in.: nie ustalono maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, nie oszacowano chłonności gminy w pełni wykształconej zabudowie funkcjonalno-przestrzennej, chłonności obszarów gminy przeznaczonych pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, czy konieczności uzupełnienia bilansu o nowe obszary pod zabudowę, tj. wprowadzonych w 2015 r. wymogów wynikających z ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji²¹. Jednocześnie Wójt w badanym okresie, nie podjął czynności przygotowawczych w zakresie projektu uchwały w sprawie zmiany lub opracowania nowego Studium, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzona nieprawidłowość*.

(akta kontroli str. 119-431)

1.4. W Studium wyszczególniono warunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, służące zapewnieniu ładu przestrzennego w Gminie poprzez wyznaczenie czterech jednostek strukturalnych (jednostka: koncentracji osadnictwa, osadniczo-rolnicza, osadniczo-ekologiczna i ekologiczna) i osiem stref polityki przestrzennej (strefa: zurbanizowana, urbanizacji, aktywizacji gospodarczej, rolniczej przestrzeni produkcyjnej, ekologicznej, ekologiczno-osadniczej, leśnej i rekreacyjno-leśnej). Dla stref tych ustalone zostały zasady zagospodarowania polegające na wydzieleniu 11 terenów²² o odmiennym sposobie zagospodarowania, w których określono przeznaczenie podstawowe i przeznaczenie uzupełniające oraz zalecane standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu. Dla zalecanych standardów kształtowania zabudowy zastosowano m.in. następujące indywidualne wskaźniki urbanistyczne opisujące cechy i parametry przyszłego zagospodarowania: (1) powierzchnię biologicznie czynną, (2) wysokość zabudowy, (3) geometrię dachu, (4) minimalną powierzchnię działki budowlanej.

Ponadto w Studium wskazano obszary, dla których obowiązkowe było sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie ich jako: „obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m²” i „obszary przestrzeni publicznej w rozumieniu przepisów odrębnych”, a których faktycznie nie wyznaczono

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

²² Tereny: zabudowy mieszkaniowej M1; zabudowy mieszkaniowej z usługami M2; zabudowy rekreacji M3; zabudowy usługowej U; zabudowy przemysłu, składów, magazynów i usług PU; obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej I; lasów i zadrzewień Z1; predysponowane do zalesień i zadrzewień Z2; parków podworskich K1; łąk i pastwisk K2; rolne O.

na załączniku graficznym (nie ustalono powierzchni). W Studium zawarto także zapis o tym, iż nie wskazuje się obszarów wymagających scaleń i podziału nieruchomości, i dopuszcza się wyznaczenie obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 119-337)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wójt nie podjął czynności przygotowawczych w zakresie projektu uchwały w sprawie zmiany lub opracowania nowego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz pomimo, iż w obowiązującym Studium nie zawarto bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w tym m.in. nie ustalono maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę, nie oszacowano chłonności gminy w pełni wykształconej zabudowie funkcjonalno-przestrzennej, chłonności obszarów gminy przeznaczonych pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, czy konieczności uzupełnienia bilansu o nowe obszary pod zabudowę, tj. wymogów wynikających z art. 10 ust. 1, 2 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadzonych w 2015 r. ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Jednocześnie w 2016 r., w załączniku do projektu uchwały w sprawie aktualności Studium pt. *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym - Ocenie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* pozytywnie zaopiniowanego przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną podano, że Studium jest częściowo nieaktualne w warstwie merytorycznej i wskazano na potrzebę jego aktualizacji w warstwie formalno-prawnej w szczególności w zakresie przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 119-431)

W złożonych wyjaśnieniach Wójt przyznał, że Studium rzeczywiście dużo straciło na aktualności i będzie sporządzane w 2023 r., a także, że Studium jest ważnym dokumentem, stanowiącym podstawę sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazał jednocześnie, że władze samorządowe przywiązują do tego dokumentu mniejszą wagę ponieważ – jak uważa – „jego zapisy nie wpływają znacząco na proces kształtowania przestrzeni (jest to domena planów miejscowych) i nie przekładają się bezpośrednio na rzeczywistość społeczno-gospodarczą”. Przyznał, że Studium nie spełnia wszystkich wymogów formalno-prawnych, jednak dodał, że w sensie merytorycznym nie wymaga zbyt wielu zmian, szczególnie w zakresie wyznaczania nowych terenów budowlanych.

(akta kontroli str. 764-767)

OCENA CZĄSTKOWA

Obowiązujący w Gminie system planowania przestrzennego nie zapewniał pełnej możliwości racjonalnego gospodarowania jej przestrzenią, ponieważ uchwalone w 2011 r. Studium nie zostało dostosowane do wymogów wprowadzonych w 2015 r. dotyczących m.in. bilansu terenów przeznaczonych pod budowę. Wójt w badanym okresie nie podjął działań w celu przystąpienia do oceny Studium, jak i do jego zmiany lub uchwalenia nowego dokumentu, w związku z opinią zawartą w analizie urbanistycznej wykonanej już w 2016 r.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na 1 stycznia 2019 r. w Gminie obowiązywało 80, a według stanu na 31 marca 2022 r. – 92 plany miejscowe, obejmujące łącznie odpowiednio 3 022 i 3 023 ha, tj. 28,5% powierzchni Gminy. W okresie objętym kontrolą uchwalono 14 MPZP²³ – dwa nowe i 12 mających charakter zmiany. W odniesieniu do dwóch z nich stwierdzono nieważność w całości²⁴, a jeden wszedł w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r.

W przypadku planów uchwalonych w kontrolowanym okresie, które nie zostały unieważnione, w ośmiu przypadkach prace nad nimi podjęte zostały w całości lub części na wnioski właścicieli działek²⁵. W pozostałych sprawach uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia lub zmiany planu podjęto z uwagi na: [1] zamiar przeznaczenia działek pod realizację celu publicznego, [2] konieczność dostosowania przeznaczenia terenów do zapisów Studium, [3] chęć uporządkowania procesów zagospodarowania terenu i skorygowanie układu komunikacyjnego, [4] zmianę koncepcji układu przestrzennego z uwagi na brak praktycznego zastosowania koncepcji dotychczasowej opartej na działkach o dużej powierzchni.

Na 31 marca 2022 r. w trakcie procedury planistycznej było ponadto 15 planów miejscowych obejmujących obszar 1 496,8 ha. Spośród nich 11 miało charakter zmiany istniejącego planu. Po zakończeniu prac nad ich uchwaleniem powierzchnia Gminy objęta MPZP zwiększyła się do 3 151 ha (co stanowi 30% całego obszaru Gminy). Przyczynami zainicjowania prac nad ww. planami były zamiary m.in.: korekty układów komunikacyjnych, dostosowania struktury przestrzennej do aktualnych potrzeb mieszkańców, wyznaczenia terenów zabudowy usług na działkach stanowiących własność Gminy, umożliwienia realizacji procesów inwestycyjnych, umożliwienia właścicielowi nieruchomości jej podziału, a następnie intensyfikacja działalności gospodarczej, przeznaczenie działki pod cmentarz.

(akta kontroli str. 581-587, 589-634, 725-730, 883-884)

Według stanu na 1 stycznia 2019 r. i 31 marca 2022 r. planami miejscowymi objęto wszystkie obszary, dla których Studium w sposób bezwzględny sformułowało obowiązek opracowania tego dokumentu²⁶. Nie sporządzono natomiast planów miejscowych dla części obszarów, dla których Studium sporządzenie MPZP określiło jako „wskazane”, tj. obszarów stref polityki przestrzennej A (zurbanizowanej), B (urbanizacji), C (aktywizacji gospodarczej), G (ekologiczno-osadniczej) obejmujące tereny w miejscowościach Grabowiec, Kopanino, Mierzynek, Młyniec Pierwszy, Młyniec Drugi, terenów wskazanych do rozwoju turystyki i rekreacji w rejonie jeziora Józefowo i okolicznych oczek. Poziom pokrycia MPZP terenów wyznaczonych

²³ Obejmujących łącznie powierzchnię 310,86 ha

²⁴ Przyjęte uchwałami nr VIII/102/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz w części obejmującej działki nr 461, 325/1, 334/2 w Młyńcu II (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 maja 2019 r., poz. 2745), nr VIII/103/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Grębocin (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 maja 2019 r., poz. 2746).

²⁵ O powierzchni 25,2 ha.

²⁶ Jako obszary, dla których obowiązkowe i wskazane jest sporządzenie planu miejscowego Studium wskazało obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej w rozumieniu przepisów odrębnych. Na terenie Gminy w kontrolowanym okresie nie było ww. sklepów wielkopowierzchniowych. Jako jedyny obszar przestrzeni publicznej wskazano natomiast Plac Niepodległości w Lubiczu Górnym. Położony on jest w granicach obowiązywania planu uchwalonego uchwałą nr XLVIII/566/06 Rady Gminy Lubicz z 24 kwietnia 2006 r.

w Studium pod zabudowę w strefach A, B, C, E (ekologicznej) G i R (rekreacyjno-leśnej) wynosił odpowiednio: 83,9%; 84,8%; 25,7%; 100%, 66,7%, 30%. Tymczasem spośród 130 decyzji WZ dla nowej zabudowy mieszkaniowej wydanych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. 94 dotyczyło nieruchomości położonych w obrębach: Grabowiec, Kopanino, Mierzynek, Młyniec Pierwszy i Młyniec Drugi.

Wójt wskazał, że nie sporządzono jeszcze MPZP dla 100% terenów objętych poszczególnymi strefami, gdyż na obszarze gminy znajdują się jeszcze niezagospodarowane tereny w granicach planów miejscowych. Podał jednak, że w toku jest sporządzanie planu miejscowego dla części wsi Rogowo i Rogówko, w którego granicach znajduje się ok. 59 ha terenów objętych w Studium strefą C.

(akta kontroli str. 726, 741, 745)

Ocenę aktualności planów miejscowych i analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy przeprowadzono w roku 2016. Jej wyrazem jest załącznik do uchwały nr XXII/252/2016 Rady Gminy Lubicz z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie aktualności studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz²⁷. Wskazano w nim na aktualność 45 obowiązujących wówczas planów miejscowych. W analizie sporządzonej przez wykonawcę zewnętrznego wskazano jednakże, że spośród nich 19 jest nieaktualnych w związku z uchwaleniem w oparciu o nieobowiązującą ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i wynikające z tego różnice w wymaganym zakresie planów miejscowych, a cztery są nieaktualne w części, co jednak nie skutkuje koniecznością aktualizacji opracowań. W Urzędzie prowadzono prace nad planami lub zmianami planów miejscowych, którymi objęto tereny znajdujące się wcześniej w granicach obowiązywania pięciu MPZP uznanych za nieaktualne²⁸. W ich wyniku do końca pierwszego kwartału 2022 r. Rada Gminy przyjęła jeden plan miejscowy²⁹ oraz procedowała w sprawie kolejnego, po uchwaleniu, którego w całości zastąpione zostaną łącznie trzy plany uznane za nieaktualne³⁰. Nie podjęto natomiast działań w celu kompleksowej zmiany pozostałych 16 MPZP uznanych w analizie za

²⁷ Projekt sporządzony przez Wójta.

²⁸ [1] Na podstawie uchwały nr LI/677/2018 Rady Gminy Lubicz z 12 października 2018 r. rozpoczęto prace nad MPZP mającym objąć tereny będące dotychczas w granicach planów wprowadzonych: uchwałą nr VI/72/99 z dnia 27 stycznia 1999 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz dot. terenów komercyjnych położonych przy drodze nr 52 na obszarach wsi: Grębocin, Rogowo, Rogówko, Brzeźno, Brzezinko i Gronowo, uchwałą nr XXVIII/483/2000 Rady Gminy Lubicz z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz w części obejmującej działki nr 73/3 i 74/3 w Rogówku, uchwałą nr XXXIX/613/01 Rady Gminy Lubicz z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz na obszarze wsi Rogówko-teren mieszkaniowy (dz. 71/13), [2] Na podstawie uchwały nr VII/79/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 25 marca 2019 r. przystąpiono do prac nad MPZP mającym objąć tereny będące dotychczas w granicach planu wprowadzonego uchwałą nr X/137/03 Rady Gminy Lubicz z dnia 4 września 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Nowa Wieś. [3] Na podstawie uchwały II/12/2014 Rady Gminy Lubicz z dnia 11 grudnia 2014 r. przystąpiono do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz dotyczącego terenów komercyjnych położonych przy drodze nr 52 na obszarach wsi: Grębocin, Rogowo, Rogówko, Brzeźno, Brzezinko i Gronowo przyjętego uchwałą nr VI/72/99 Rady Gminy Lubicz z 27 stycznia 1999 r. [4] Na podstawie uchwały rady Gminy Lubicz nr II/18/2014 z dnia 11 grudnia 2014 r., nr L/602/2014 z dnia 30 maja 2014 r., nr XLIII/503/2013 z dnia 13 grudnia 2013 r. zmienionej uchwałą nr XXXVI/469/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r., nr XXXV/448/2017 z 29 czerwca 2017 r. przystąpiono do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz na obszarze wsi Lubicz Dolny (rejon ulic Dworcowej, Warszawskiej i Grębockiej) przyjętego uchwałą nr XVII/275/99 Rady Gminy Lubicz z dnia 22 grudnia 1999 r.

²⁹ Uchwałą nr XLI/540/22 Rady Gminy Lubicz z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Nowa Wieś.

³⁰ Tj. planów przyjętych: uchwałą nr X/137/03 Rady Gminy Lubicz z dnia 4 września 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Nowa Wieś uchwałą nr XXVIII/483/2000 Rady Gminy Lubicz z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz w części obejmującej działki nr 73/3 i 74/3 w Rogówku, uchwałą nr XXXIX/613/01 Rady Gminy Lubicz z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz na obszarze wsi Rogówko-teren mieszkaniowy (dz. 71/13)

nieaktualne, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dwa z nich zostały zmienione w części³¹.

(akta kontroli str. 338-431, 880-884)

2.2. Badaniem objęto pięć przygotowanych w Urzędzie projektów planów miejscowych w kontrolowanym okresie, tj. zmianę MPZP:

- 1) gminy Lubicz Dolny na obszarze wsi Lubicz Dolny w rejonie ulic Dworcowej, Warszawskiej, Grębockiej, uchwalonej przez Radę Gminy 28 lutego 2019 r.³²;
- 2) gminy Lubicz Dolny na obszarze wsi Lubicz Dolny w rejonie ulic Dworcowej, Warszawskiej, Grębockiej, uchwalonej przez Radę Gminy 24 października 2019 r.³³;
- 3) części wsi Krobia i Mierzynek, uchwalonej przez Radę Gminy 24 października 2019 r.³⁴;
- 4) części wsi Lubicz Dolny, uchwalonej przez Radę Gminy 27 lutego 2020 r.³⁵;
- 5) części wsi Lubicz Dolny, uchwalonej przez Radę Gminy 29 października 2020 r.³⁶.

Analiza wykazała że:

- w każdym projekcie co najmniej jeden z badanych pięciu wskaźników zagospodarowania terenu³⁷ dla co najmniej jednego terenu ustalony został niezgodnie z ustaleniami Studium, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w przypadku dwóch planów dopuszczono funkcje nieprzewidziane w Studium, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w dwóch przypadkach w związku z przyjęciem uchwały korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z przeznaczeniem stało się niemożliwe. Dotyczyło to ogółem sześciu działek, w tym trzech należących do Skarbu Państwa, które wyznaczono pod drogi;
- w projektach nie ograniczano wydzielania dróg publicznych w celu ograniczania skutków finansowych dla budżetu gminy, nie projektowano natomiast przestrzeni publicznych;
- w trzech przypadkach projekt przygotowywany był w związku z potrzebami inwestycyjnymi indywidualnych inwestorów/właścicieli nieruchomości, w tym w jednym przypadku – w całym zakresie. Dotyczył on zmiany przeznaczenia gruntów z terenów zielonych na tereny zabudowy mieszkaniowej;
- projekty dotyczyły uzupełnień istniejącej zabudowy, w obszarach obejmujących trasy środków komunikacji publicznej lub zlokalizowanych w ich pobliżu, tym samym nie powodowały negatywnych skutków dla transportochłonności struktury przestrzennej. Z uwagi na istniejącą zabudowę nie planowano nowych

³¹ Tj. przyjęto pięć planów zmieniających ustalenia dla części terenów objętych dotychczas dwoma planami uznanymi za nieaktualne, tj. [1] uchwałą nr XLII/566/2018 Rady Gminy Lubicz z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz dot. terenów komercyjnych położonych przy drodze nr 52 na obszarach wsi Grębocin, Rogowo, Rogówko, Brzeźno, Brzezinko i Gronowo, [2] uchwałą nr XXVIII/345/2016 Rady Gminy Lubicz z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz Dolny na obszarze wsi Lubicz Dolny w rejonie ulic Dworcowej, Warszawskiej i Grębockiej oraz uchwałami nr XLV/592/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r., VI/53/19 z 28 lutego 2019 r. i XV/185/19 z 24 października 2019 r. o tym samym tytule.

³² Uchwała VI/53/2019. Dalej: „plan 112”.

³³ Uchwała XV/185/19. Dalej: „plan 118”.

³⁴ Uchwała XV/183/19. Dalej: „plan 117”.

³⁵ Uchwała XIX/249/20. Dalej: „plan 121”.

³⁶ Uchwała XXIV/327/20. Dalej: „plan 122”.

³⁷ [1] Maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, [2] Minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, [3] maksymalna wysokość zabudowy, [4] geometria dachu, [5] minimalna powierzchnia działki budowlanej.

rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów.

(akta kontroli str. 258-290, 587, 592-596, 605-613, 622-627, 827-879, 885)

2.3. W okresie objętym kontrolą Gmina na sporządzenie MPZP wydatkowała kwotę 134,1 tys. zł³⁸. Koszty opracowania planów przyjętych w latach 2019-2022 (do 31 marca 2022 r.) wynosiły 95,8 tys. zł. Pokryte zostały w całości przez Gminę. W kontrolowanym okresie nie wystąpiła sytuacja, aby zgoda organów wykonawczych gminy na przystąpienie do zmiany MPZP uzależniona była bezpośrednio od sfinansowania dokumentacji planistycznej lub przekazania darowizny na rzecz Gminy w wysokości co najmniej ekwiwalentnej do kosztów związanych z opracowaniem tych dokumentów.

(akta kontroli str. 744-745, 797-819, 880-884)

2.4. W latach 2019-2022 (do 31 marca 2022 r.) Gmina prowadziła cztery spory sądowe, których przedmiotem były zapisy uchwał w sprawie MPZP, każdorazowo ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. W trzech przypadkach Sąd orzekł nieważność uchwał w całości³⁹, w jednej - w części⁴⁰. Przesłankami uchylenia zapisów planów były: brak spójności pomiędzy częścią graficzną a tekstową planu, rozszerzenie części tekstowej o ustalenia dla działek położonych poza granicami opracowania, przekroczenie uprawnień planistycznych Rady Gminy na skutek wprowadzenia zakazu obsługi nowej zabudowy bezpośrednio z drogi krajowej.

Jedna uchwała w sprawie MPZP była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. Zarzucając brak spójności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu w zakresie obsługi komunikacyjnej stwierdzono nieważność uchwały w części⁴¹.

(akta kontroli str. 752-755)

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki złożenia przez właścicieli albo użytkowników wieczystych wniosków dotyczących braku możliwości lub ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości nieobjętych MPZP.

(akta kontroli str. 739-745)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wszystkie pięć projektów MPZP sporządzono z naruszeniem art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na skutek niezgodnego

³⁸ Kwota obejmuje wyłącznie koszty usług urbanistów.

³⁹ [1] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 757/19 w przedmiocie uchwały nr VIII/102/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz w części obejmującej działki nr 461, 325/1, 334/2 w Młyńcu II (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 maja 2019 r., poz. 2745), [2] wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 758/19, w przedmiocie uchwały nr VIII/103/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Grębocin (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z dnia 8 maja 2019 r., poz. 2746), [3] wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 356/19, w przedmiocie uchwały nr LII/689/2018 Rady Gminy Lubicz z dnia 19 października 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Lubicz Dolny (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 października 2018 r., poz. 5501)

⁴⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 645/20, w przedmiocie uchwały nr XV/185/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 października 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz w obszarze wsi Lubicz Dolny – rejon ulic: Dworcowej, Warszawskiej i Grębocińskiej (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 listopada 2019 r., poz. 5687).

⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 stycznia 2019 r. znak WIR.II.743.4.139.2018.JS (3/2019) w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr III/21/18 Rady Gminy Lubicz z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Lubicz Górny i Krobia (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 grudnia 2018 r., poz. 6652)

z ustaleniami Studium określenia wskaźników urbanistycznych dla części terenów objętych planem przeznaczonych pod zabudowę. Dotyczyło to:

- minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do dwóch terenów planu 122⁴², dla których ustalono minimalny wskaźnik na poziomie 10% mimo, iż Studium określało go na poziomie 20%;
- maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu do pięciu terenów planu 122⁴³ dla których wskaźnik maksymalny ustalono na poziomie 12 m mimo iż Studium określało go na poziomie 11 m oraz dwóch terenów planu 121⁴⁴ dla których ustalono maksymalną wysokość zabudowy na poziomie odpowiednio 30 m, w tym dla budynków nie więcej niż 25 m dla obszaru P/U1, mimo iż Studium określało je na poziomie 15 m, oraz 25 m, w tym dla budynków nie więcej niż 12 m dla obszaru U2, podczas gdy Studium określało je na poziomie 15m;
- geometrii dachów w odniesieniu do wszystkich 17 terenów planu 122, jednego terenu planu 117, obu terenów planu 112 i pięciu terenów planu 118, na skutek dopuszczenia nieprzewidzianych Studium dachów dwuspadowych lub braku dookreślenia geometrii a w przypadku 11 terenów planu 122 przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową – również dachów płaskich.

Ogółem co najmniej jeden odmienny wskaźnik ustalono dla 27 z 28 terenów przewidzianych w ww. planach pod zabudowę. Ponadto dla dwóch terenów, tj. P/U1 w planie 121 oraz RU5 w planie 118, w projekcie MPZP dopuszczono funkcję nieprzewidzianą w Studium, tj. odpowiednio zabudowy produkcji lub usług na terenie zdefiniowanym w Studium jako teren lasów i zadrzewień (Z1) oraz budowę ośrodka edukacji na terenie łąk i pastwisk (K2). Dla obu terenów Studium wprowadzało zakaz tego typu zabudowy.

(akta kontroli str. 255-281 592-596, 605-613, 622-627, 827-879)

Wójt wyjaśnił, że parametry wskazane w Studium są zalecanymi i chociaż w większości przypadków są stosowane w planach miejscowych to odmienne ustalenia wynikały m.in. z wymagań/zamierzeń inwestorów i nawiązania do istniejącej zabudowy.

W odniesieniu do ustalenia w planach przeznaczenia terenów odmiennie od kierunków zagospodarowania terenu określonych w Studium Wójt wyjaśnił, że rzeczywiście w Studium część terenu P/U (określonego planem 121 – przypis NIK) znajduje się w obszarze CZ1 i jest przeniesieniem ustaleń dotychczas obowiązującego planu uchwalonego uchwałą Nr XLI/490/05 z dnia 16.11.2005 r. Wskazał jednakże, że obszar opracowania nie jest ujęty w ewidencji gruntów i budynków jako teren leśny i mimo uznania, że rzeczywiście występuje brak spójności pomiędzy planem a kierunkiem określonym w Studium, w trakcie sporządzania planu brak było jakichkolwiek argumentów merytorycznych do projektowania zalesienia na obszarach przyległych do istniejących terenów inwestycyjnych. Podobnie rzecz ma się z planem nr 118, który to w poprzednio obowiązującym planie określał przeznaczenie terenu RRO (gospodarstwo rybackie) z uwagi na istniejące stawy. Dalsze utrzymywanie tej funkcji nie znajdowało praktycznego uzasadnienia, natomiast plan (118- przypis NIK) zabudowę dopuszcza jedynie w ograniczonym zakresie.

(akta kontroli str. 768-773)

⁴² Zdefiniowanych jako 12U i 14 U.

⁴³ Zdefiniowanych jako 12U, 14U, 15U, 16Up, 17Up.

⁴⁴ Zdefiniowanych jako P/U1 i U2,

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że jakkolwiek za określonym sposobem zagospodarowania terenu w MPZP mogły przemawiać określone względy, to jednak działanie takie powinno zostać poprzedzone zmianą Studium.

2. W odniesieniu do 16 planów miejscowych⁴⁵ uznanych przez urbanistę w toku oceny przeprowadzonej w 2016 r. za nieaktualne z uwagi na ich sporządzenie na podstawie uchylonej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i wynikających z tego braków w stosunku do wymagań wprowadzonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie podjęto działań zmierzających do zmiany ich treści w zakresie obejmującym 100% powierzchni terenów, co NIK ocenia jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 338-431, 880-884)

Wójt wyjaśnił, że nie są znane mu powody, dla których poprzednia władza nie podjęła działań mających na celu aktualizację planów sporządzonych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Podał, że zamierza podjąć prace nad oceną aktualności studium i planów na koniec bieżącego roku.

(akta kontroli str. 880-884)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina w niewystarczającym stopniu zapewniała kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmiany. Gmina zapewniała pokrycie miejscowymi planami na poziomie od 28 do 30% całej jej powierzchni (objęto nimi wszystkie obszary, dla których Studium w sposób bezwzględny sformułowało obowiązek opracowania tego dokumentu), jednak w Urzędzie, nie podjęto działań zmierzających do zmiany planów uznanych za nieaktualne już w 2016 r., jak i przedstawiano projekty planów, które zawierały postanowienia niezgodne ze Studium.

OBSZAR

3. Zapewnianie przez gminy 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 kontrolowanym okresie Wójt wydał 224 decyzje o warunkach zabudowy, z tego 130 dotyczące nowej zabudowy mieszkaniowej.

Badanie 35 z nich⁴⁶ (15,6%) wykazało, że:

- wszystkie wydane zostały po przeprowadzeniu analizy potwierdzającej spełnienie warunków określonych art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności warunku dotyczącego zabudowania co najmniej jednej działki sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie: kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- sporządzone analizy wyznaczały wszystkie parametry przewidziane rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie

⁴⁵ Nr: XVI/183/95 z 29 grudnia 1995 r., XXVIII/325/96 z 30 grudnia 1996 r., XXXIV/449/97 z 29 sierpnia 1997 r., VI/72/99 z 27 stycznia 1999 r., XI/178/99 z 28 maja 1999 r., XVII/275/99 z 22 grudnia 1999 r., XX/309/2000, XX/310/2000, XX/311/2000, XX/312/2000, XX/315/2000, XX/316/2000, XX/319/2000, XX/321/2000 i XX/325/2000 z 22 marca 2000 r. oraz XLIII/651/02 z 28 lutego 2002 r.

⁴⁶ Po 10 z lat 2019-2020 oraz pięć z I kwartału 2022 r.

sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷, tj.: linie zabudowy, wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokość elewacji frontowej, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, geometrii dachu;

- projekty sporządzone były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia urbanistyczne. Zatrudnione one zostały na podstawie umów cywilnoprawnych;
- wydane zostały w 29 przypadkach dla terenów, dla których Studium nie przewidywało zabudowy mieszkaniowej przeznaczając je pod pastwiska i łąki, lasy i zadrzewienia lub tereny rolne, a tym samym dopuszczając jedynie zabudowę zagrodową, zabudowę letniskową lub wręcz wprowadzając zakaz zabudowy. W pięciu z sześciu pozostałych spraw ustalone decyzjami o WZ warunki dopuszczały inne parametry niż ustalone w Studium dla nowej zabudowy mieszkaniowej, tj. dopuszczały większą dowolność w zakresie geometrii dachów (trzy przypadki) lub mniejszą od postulowanej powierzchnię działek (trzy przypadki).

(akta kontroli str. 777-792, 794, 796, 823-826)

Urząd nie prowadził analiz pozwalających oszacować przyszłe koszty realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej dla obszarów, na których podstawą zagospodarowania były decyzje o WZ. Spośród badanych 35 decyzji 33 wydane zostały dla terenów sklasyfikowanych w całości lub części jako tereny rolne, 21 – dla działek, które miały jedynie pośredni dostęp do drogi publicznej, przez drogi wewnętrzne lub służebności, 35 – dla działek, w bezpośrednim sąsiedztwie których nie przebiegała sieć kanalizacyjna, 34 – dla działek, w bezpośrednim sąsiedztwie których nie przebiegała sieć gazowa lub ciepła, jedna – dla działki, w bezpośrednim sąsiedztwie której nie przebiegała sieć wodociągowa.

(akta kontroli str. 823-826)

3.2. W kontrolowanym okresie na terenie Gminy nie były planowane inwestycje na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁴⁸. Dla obszaru Gminy nie ustanowiono lokalnych standardów urbanistycznych.

(akta kontroli str. 747-749)

3.3. W kontrolowanym okresie w Gminie zaplanowano 18 inwestycji na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁹. Z realizacji czterech z tych zamierzeń, zaplanowanych na rok 2022 zrezygnowano. Ww. inwestycje nie wpływały na istniejącą strukturę przestrzenną Gminy oraz konieczność zmiany Studium lub MPZP.

(akta kontroli str. 747-751)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Wszystkie badane decyzje warunkach zabudowy wydane zostały zgodnie z przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i aktami wykonawczymi. Niemniej mimo wydania decyzji zgodnych z przepisami prawa, aż w 29 spośród 35 badanych przypadków, wydano zgodę na warunki zagospodarowania pod zabudowę

⁴⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1588, ze zm. Dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań dla nowej zabudowy”

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1538. Dalej: „specustawa mieszkaniowa”

⁴⁹ Dz. U. z 2022, poz. 176, ze zm. Dalej: „specustawa drogowa”.

mieszkaniową dla terenów, dla których Studium nie przewidywało takiej zabudowy przeznaczając je pod pastwiska i łąki, lasy i zadrzewienia lub tereny rolne.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W odniesieniu do każdego MPZP przyjętego w kontrolowanym okresie Wójt wywiązał się z obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych jego uchwalenia, określonego art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wykonanie prognoz we wszystkich przypadkach powierzono rzeczoznawcom majątkowym.

Badanie pięciu prognoz sporządzonych w kontrolowanym okresie wykazało, że zawierają one elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵⁰.

(akta kontroli str. 663-665, 774)

4.2. W przygotowanych przez Urząd projektach 12 MPZP uchwalonych przez Radę Gminy w kontrolowanym okresie określone zostały stawki opłaty planistycznej dla wszystkich zdefiniowanych nimi terenów. Ustalono zostały one na poziomie 0 lub 30%. Stawka 0 wskazana została w pięciu projektach dla terenów o funkcjach: zieleń urządzone, zieleń krajobrazowa, lasy, droga publiczna, teren sportu i rekreacji, zabudowa usług publicznych, droga wewnętrzna, wody powierzchniowe, infrastruktura techniczna, ciągi piesze i pieszo-jezdne. Wójt wskazał, że przyczynami przyjęcia w ww. przypadkach zerowej stawki opłaty planistycznej były: [1] brak zmiany przeznaczenia terenu, [2] komunalna własność nieruchomości, [3] przeznaczenie terenu w planie na cele publiczne i związane z tym nieodpłatne przekazania nieruchomości na rzecz Gminy lub przejęcie jej z mocy prawa, [4] przewidywane obniżenie wartości nieruchomości związane z przeznaczeniem terenów dotychczas przeznaczonych pod zabudowę na cele drogowe. Okoliczności te potwierdzała dokumentacja planistyczna. W treści jednego z projektów⁵¹ wskazano, że stawkę 0 przyjmuje się z uwagi na przeznaczenie terenu na cel publiczny. W dokumentacji dotyczącej trzech kolejnych planów podano natomiast, że dla terenów, dla których ustalono stawkę 0 nie przewiduje się wzrostu wartości nieruchomości.

(akta kontroli str. 756-758, 761-763)

W projektach innych planów miejscowych⁵² uchwalonych przez Radę Gminy w kontrolowanym okresie dla terenów o funkcjach: drogi publiczne, ciąg pieszo-rowerowy, usługi publiczne Wójt zaproponował opłatę planistyczną w wysokości 30%. Wójt wskazał, że zgodzić się należy z pewną niekonsekwencją polegającą na ustaleniu stawki 30% w projektach planów 111, 118, 119 i 121 dla funkcji drogowych.

⁵⁰ Tj. § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, uchylony z dniem 24 grudnia 2021 r.), a następnie § 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

⁵¹ Przyjętego następnie uchwałą nr VIII/101/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 kwietnia 2019 r.

⁵² Tj. nr 111 (przyjętego następnie uchwałą nr VI/52/19 Rady Gminy z dnia 28 lutego 2019 r.), nr 118 (przyjętego następnie uchwałą nr XV/185/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 24 października 2019 r.), nr 119 (przyjętego następnie uchwałą nr XVII/220/19 Rady Gminy Lubicz z dnia 19 grudnia 2019 r.), nr 121 (przyjętego następnie uchwałą nr XIX/249/20 Rady Gminy Lubicz z 27 lutego 2020 r.), nr 124 (przyjętego następnie uchwałą nr XLI/540/22 Rady Gminy Lubicz z 31 marca 2022 r.).

Podał, że wskazane plany miejscowe były drobnymi zmianami planów istniejących i być może z tego powodu nie zwrócono uwagi na wysokość stawki, która została zaproponowana przez urbanistę. Dodał również, że ustalenie stawki 30% dla symbolu Up w projekcie planu 124 jest błędne i zostanie skorygowane przy okazji najbliższej zmiany planu miejscowego.

(akta kontroli, str. 756-757, 762-763)

4.3. W Urzędzie prowadzono w każdym badanym roku ewidencję⁵³ i jednocześnie wykaz⁵⁴ spraw związanych z ustalaniem opłaty planistycznej. W ewidencji i wykazach tych odnotowywano m.in.: liczbę porządkową, nr i datę aktu notarialnego lub wniosku, imię i nazwisko oraz adres zbywcy/wnioskodawcy, oznaczenie planu miejscowego lub jego brak, nr i datę decyzji, uwagi w których podano m.in. informację o tym czego sprawa dotyczyła⁵⁵, uzasadnienie do odstąpienia od naliczenia opłaty⁵⁶ oraz adnotację o kwocie opłaty lub „bez opłaty”. W 2019 r., 2020 r., 2021 r. i I kw. 2022 r. zarejestrowanych było w ewidencji i wykazach tych odpowiednio: 171, 198, 189 i 53 sprawy.

Badanie 35 losowo wybranych spraw⁵⁷ wykazało, że w jednym przypadku wydano decyzję o naliczeniu opłaty planistycznej, natomiast w pozostałych 34 przypadkach (w tym w 33 przypadkach po otrzymaniu aktu notarialnego umowy sprzedaży nieruchomości i w jednym przypadku na wniosek osoby przed ww. transakcją) nie wszczęto postępowań w celu naliczenia tej opłaty, ponieważ nie wystąpiły przesłanki wynikające z art. 36 ust. 3-4a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 666-674)

W badanych latach 2019-2022 (I kwartał) wydano w Urzędzie dziewięć decyzji ustalających opłatę planistyczną.

Badanie wszystkich tych decyzji wykazało, że postępowania te wszczęto w okresie od dwóch do 19 dni od dnia wpływu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości. Osiem decyzji wydano w okresie od 42 do 69 dni od dnia wpływu wypisu aktu notarialnego, natomiast jedną wydano po 265 dniach od dnia wpływu aktu notarialnego i 263 dni od dnia wszczęcia postępowania w powodu wniesienia odwołania i uchylenia wcześniejszej decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze z Toruniu.

(akta kontroli str. 691-695)

4.4. Badanie ww. dziewięciu postępowań w celu wydania decyzji naliczenia opłaty planistycznej wykazało, że prawidłowo dokonano szacowania wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej z powodu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego, bowiem każdorazowo:

- podjęto działania celem dokonania wyceny wzrostu wartości nieruchomości poprzez zlecenie przez Gminę opracowania operatu szacunkowego przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego;
- dokonano oceny operatu szacunkowego pod kątem formalnym, tj. m.in. zbadano czy zawierał on wymagane przepisami prawa elementy, nie zawierał

⁵³ Ewidencja prowadzonych spraw o ustalenie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany.

⁵⁴ Oznaczony jako: „Roszczenia w związku ze zmianami wartości nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (Renta planistyczna)”.

⁵⁵ Np. sprzedaży, darowizny, zniesienia własności, działu spadku, rozszerzenie współwłasności majątkowej.

⁵⁶ Np. „minęło 5 lat” od dnia wejścia w życie planu”, „brak planu miejscowego”, „nie podlega opłacie”, „tożsamość przeznaczenia”.

⁵⁷ Po 10 z każdego roku i pięć z I kw. 2022 r.

niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową;

Ponadto w uzasadnieniu faktycznym każdej badanej decyzji Wójt odniósł się do faktów, które uznał za udowodnione i dowodów, na których się oparł, stosownie do art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸.

(akta kontroli str. 691-694)

4.5. W 2019 r. wydano trzy decyzje ostateczne ustalające opłatę planistyczną o łącznej wartości 55,7 tys. zł. W 2020 r. wydano cztery takie decyzje na łączną kwotę 5,1 tys. zł, a w 2021 r. – dwie decyzje na łączną kwotę 5,2 tys. zł. W okresie I kwartału 2022 r. nie wydano żadnej decyzji z tego zakresu.

(akta kontroli str. 691-694)

4.6. Badanie dziewięciu ww. decyzji wykazało, że prawidłowo ustalono w nich wysokość opłaty planistycznej, jako właściwy procent wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił na skutek uchwalenia nowego albo zmiany istniejącego planu miejscowego. Ustalona w badanych decyzjach wartość procentowa (w wysokości 30%) zgodna była ze stawką określoną w uchwałach Rady Gminy w sprawie ustanowienia nowego albo zmiany istniejącego planu miejscowego⁵⁹, obejmującego obszar, na którym znajduje się nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży. Natomiast wzrost wartości nieruchomości prawidłowo został ustalony w decyzjach w oparciu o zweryfikowany przez Wójta operat szacunkowy sporządzony przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str. 691-694)

W jednym spośród dziewięciu badanych postępowań⁶⁰ właściciel nieruchomości skorzystał z prawa wniesienia odwołania od decyzji Wójta wymierzającej mu opłatę planistyczną w wysokości 3,3 tys. zł. W odwołaniu podniósł argumenty, iż Urząd nie udowodnił wzrostu wartości nieruchomości w związku ze zmianą planu, niewłaściwie ustalił stan faktyczny tej nieruchomości w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego i błędnie przyjął wielkość nieruchomości objętej zmianą planu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 15 maja 2020 r. uchyliło decyzję Wójta dzieląc częściowo argumentację wnoszącego odwołanie i przekazało sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Wójt 6 października 2020 r. wydał decyzję, w której ustalono opłatę w wysokości 2,9 tys. zł.

W badanym okresie nie było przypadków decyzji zaskarżonych do WSA oraz ich rozstrzygnięcia.

(akta kontroli str. 691-692, 731-736)

4.7. W badanym okresie w Urzędzie nie wystąpiły przypadki przedawnienia roszczeń związanych z wymierzeniem opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 731-732, 735-738)

4.8. Ustalone należności Gminy z tytułu opłaty planistycznej w 2019 r., 2020 r., i 2021 r. stanowiły odpowiednio: 55,7 tys. zł, 5,1 tys. zł, 5,2 tys. zł. Natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2022 r. nie ustalono takich należności. Łącznie należności te wynosiły 66 tys. zł.

⁵⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: „kpa”.

⁵⁹ Uchwała Rady Gminy nr: L/595/2014, XXII/259/2016, LXLII/566/2018, XLVIII/642/2018 i VI/53/19.

⁶⁰ Zakończonym wydaniem decyzji nr GP.6725.9.2020.AK z 6 października 2020 r.

Gmina w badanym okresie uzyskiwała z tego tytułu łącznie wpłaty w wysokości 70 tys. zł, w tym 59,3 tys. zł w 2019 r., 4,6 tys. zł w 2020 r. i 5,6 tys. zł w 2022 r. (do 31 marca). Przy czym uzyskano wszystkie należności (66 tys. zł) wynikające z naliczenia opłat w tym okresie.

(akta kontroli str. 658, 661, 695)

4.9. Urząd według stanu na 31 marca 2022 r. nie posiadał zaległości wynikających z zapłaty naliczonych opłat planistycznych. Badanie 12 opłat planistycznych ustalonych w wyniku wydania w badanym okresie dziewięciu decyzji wykazało, że dokonano wszystkich wymaganych wpłat w wysokości łącznej 66 tys. zł, z tym, że:

- dwóch (na łączną kwotę 1,5 tys. zł) dokonano przed wymaganym terminem płatności;
- sześciu (na łączną kwotę 58,4 tys. zł) dokonano z opóźnieniem w terminie do 30 dni;
- czterech (na łączną kwotę 6,1 tys. zł) dokonano z opóźnieniem od 35 do 552 dni od dnia wymaganego terminu wpłaty.

(akta kontroli str. 695, 662)

Kontrola dochodzenia ww. czterech należności z tytułu opłat planistycznych dokonanych z opóźnieniem od 35 do 552 dni wykazała, że nie prowadzono windykacji tych należności lub prowadzono je niezgodnie przepisami z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶¹ i jednocześnie rozliczono dokonane z opóźnieniem wpłaty wyłącznie na należność główną bez uwzględnienia zaległości wynikających z odsetek za zwłokę i kosztów upomnienia, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 693-720)

4.10. W badanym okresie nie było zgłoszonych przez właścicieli lub użytkowników wieczystych roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

(akta kontroli str. 731-736)

4.11. Wójt w badanym okresie wywiązywał się z obowiązku informowania Rady Gminy o wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłaty planistycznej i roszczeń odszkodowawczych. Wójt przedstawił Radzie Gminy trzy informacje⁶² o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(akta kontroli str. 675-690)

4.12. Urząd w latach 2019-2022 (I kwartał) zrealizował 34 zadania inwestycyjne z zakresu budowy urządzeń infrastruktury technicznej o wartości łącznej 23 455 tys. zł. W czasie tym przeprowadzono 210 podziałów nieruchomości. W badanym okresie nie przeprowadzono scaleń i podziałów nieruchomości, tj. czynności określonych przepisami rozdziału 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶³ (art. 101-108).

(akta kontroli str. 641-653)

4.13. Gmina w badanym okresie uzyskała dochody z tytułu naliczonych właścicielom/użytkownikom wieczystym nieruchomości opłat adiacenckich w łącznej kwocie 135 tys. zł w tym 44 tys. zł w 2019 r., 36 tys. zł w 2020 r., 42 tys. zł w 2021 r.

⁶¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm. Dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶² Za okresy: od 1 grudnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r., od 1 grudnia 2019 r. do 30 listopada 2020 r. i od 1 grudnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.

⁶³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm..

i 13 tys. zł w I kwartale 2022 r. Osiągnięte dochody stanowiły 91,8% planowanych (147,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 654)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo, że w czterech na dziewięć objętych badaniem przypadków zobowiązani nie uregulowali opłat planistycznych w ustalonych terminach Urząd nie podjął działań w celu windykacji zaległych należności w zakresie i terminach określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i przepisach wykonawczych:
 - a. w jednym przypadku - na kwotę 0,4 tys. zł - wystawiono upomnienie po 88 dniach od dnia upływu terminu płatności i nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, tj. nie wystawiono tytułu wykonawczego pomimo, że od dnia upływu terminu płatności do dnia jej uregulowania upłynęły 552 dni,
 - b. w trzech przypadkach - na kwotę łącznie 5,7 tys. zł - nie wystawiono w ogóle upomnień, tym samym nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, pomimo że od dnia terminu płatności do dnia wpłaty tych opłat upłynęło od 35 dni do 358 dni.

Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Stosownie do § 3 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶⁴ wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie - o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia, niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne, co w tych przypadkach zaistniało.

Natomiast zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Ponadto zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁶⁵, zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności sprawdzanie terminowości wpłat należności przez podatników i terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia, tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str. 696-697, 710-712)

Wójt wyjaśnił, że niezachowanie terminów windykacji spowodowane było wieloma czynnikami m.in. pandemią koronawirusa COVID-19, zmianą oprogramowania. Zaistniała konieczność dostosowania się do nowych warunków pracy do m.in. pracy

⁶⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2083, obowiązujące od 20 lutego 2021 r., tożsame przepisy obowiązywały przed jego uchyceniem: § 3 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 1294).

⁶⁵ Dz. U. Nr 208 poz. 1375, dalej: „rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości”.

zdalnej. Pandemia koronawirusa spowodowała również rotację i absencję pracowników a co za tym idzie nie było możliwości dochowania należytych terminów.

(akta kontroli str. 764-767)

2. W przypadku trzech spośród dziewięciu badanych spraw, w których naliczone opłaty planistyczne zostały uregulowane po ustalonym terminie płatności (tj. z opóźnieniem od 292 do 552 dni) Urząd rozliczył dokonane wpłaty wyłącznie na należność główną, tj. niezgodnie z art. 55 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacji podatkowej⁶⁶. Skutkiem powyższego, po dokonaniu przez dłużników wpłaty odpowiadającej ustalonej opłacie planistycznej, wynoszącej łącznie 5,6 tys. zł, zaprzestano dalszych czynności zmierzających do wyegzekwowania brakującej należności, w tym łącznej kwoty odsetek należnych do dnia dokonanej wpłaty w wysokości 0,4 tys. zł⁶⁷, a także poniesionych kosztów upomnienia⁶⁸.

Zgodnie z art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej od zaległości podatkowych, z zastrzeżeniem art. 52 § 1 pkt 2 i art. 54, naliczane są odsetki za zwłokę. Zgodnie z art. 55 § 1 i 2 odsetki za zwłokę wpłacane są bez wezwania organu podatkowego, a jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę.

Natomiast art. 62 § 1a Ordynacji podatkowej stanowi, że jeżeli na podatniku ciążyą koszty doręzonego upomnienia, dokonaną wpłatę zalicza się w pierwszej kolejności na poczet tych kosztów.

(akta kontroli str. 697-720)

Wójt wyjaśnił, że nieprawidłowe rozliczenie należności powstało w wyniku zastosowania błędnej interpretacji przepisów.

(akta kontroli str. 764-767)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina właściwie korzystała z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni. We wszystkich badanych planach miejscowych w kontrolowanym okresie określono stawki opłaty planistycznej dla wszystkich zdefiniowanych nimi terenów. Wydawane przez Wójta decyzje ustalały opłaty w prawidłowej wysokości i na podstawie właściwego szacowania wartości nieruchomości z powodu wzrostu jej wartości na skutek uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego. Niewłaściwie prowadzono jednak windykację zaległych opłat planistycznych i ich rozliczeń, przez co nie uzyskano odsetek od nieterminowych ich wpłat.

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. Podjęcie działań w celu zapewnienia aktualności i zgodności dokumentów planistycznych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.
2. Prowadzenie windykacji zgodnie z obowiązującymi terminami.

⁶⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm. Dalej: Ordynacja podatkowa.

⁶⁷ 419 zł.

⁶⁸ 11,6 zł.

3. Prawidłowe rozliczanie wpłat z tytułu opłaty planistycznej.
4. Ustalenie i podjęcie windykacji zaległych należności Gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 23 września 2022 r.

Kontrolerzy
(-) Karol Sobieszczyk
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki