NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.4.1.2025

Pan
Paweł Gulewski
Prezydent Miasta Torunia
Urząd Miasta Torunia
Ul. Wały gen. Sikorskiego 8
87 – 100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/017 – Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-131 Bydgoszcz
tel. 48525675800, lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Torunia[1] ul. Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Gulewski, Prezydent Miasta Torunia, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Michał Zalewski, Prezydent Miasta Torunia, od 22 listopada 2018 r. do 7 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie[2].
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Tomasz Klause, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/10/2025 z 2 lutego 2025 r. Mariusz Pietraszek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/11/2025 z 2 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8)

[1] Dalej: „Urząd".
[2] Czynności kontrolne zakończono w dniu 25 kwietnia 2025 r.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Torunia przygotował oraz wprowadzał w okresie objętym kontrolą reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego zgodnie z założeniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[5]. Działania związane z wdrażaniem reformy były realizowane przez Prezydenta za pośrednictwem Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Toruniu[6], która funkcjonowała jako samodzielna gminna jednostka budżetowa. Za koordynację i opracowanie Planu ogólnego odpowiadał siedmioosobowy Zespół ds. Planu Ogólnego Torunia powołany przez Dyrektor MPU. Pracownicy zaangażowani w opracowanie Planu ogólnego posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe oraz odbyli szkolenia z zakresu reformy planowania przestrzennego. Zespół realizował zadania zgodnie z przyjętym Harmonogramem sporządzania Planu ogólnego miasta Torunia, który przewidywał: opiniowanie i uzgadnianie projektu planu ogólnego, konsultacje społeczne oraz przedstawienie Radzie Miasta Torunia projektu planu do uchwalenia w grudniu 2025 r. Z postępu swoich prac Zespół przedstawiał Dyrektor MPU pisemne sprawozdania miesięczne. W Gminie Miasta Toruń[7] nie podjęto analizy i identyfikacji ryzyk związanych z przeprowadzeniem procesu przygotowania i opracowania Planu ogólnego, a co za tym idzie nie prowadzono procesu zarządzania ryzykiem w tym obszarze.

Gmina nie posiadała wieloletniego programu sporządzania Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego[8] jako odrębnego dokumentu, traktując roczne plany pracy Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, jako dokumenty mające charakter planów wieloletnich, spełniające wymagania wieloletniego programu planistycznego.

Prezydent Miasta Torunia prawidłowo realizował zadania w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy[9] – decyzje były kompletne pod względem formalnym, zawierały wymagane uzasadnienia faktyczne i prawne, uzyskano dla nich wymagane uzgodnienia, a także były podpisywane przez osoby posiadające stosowne upoważnienia. Nie stwierdzono przypadków wniesienia odwołań ani skarg do sądu administracyjnego na badane decyzje.
Jednocześnie w dwóch spośród 20 analizowanych przypadków, w związku z przekroczeniem terminu 90 dni na wydanie decyzji (11 i 20 dni), nie dopełniono obowiązku poinformowania stron postępowania o przyczynach zwłoki i tym samym nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[5] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), dalej: „ustawa o planowaniu".
[6] Dalej: „MPU".
[7] Dalej: „GMT".
[8] Dalej „MPZP".
[9] Dalej „Decyzje WZ".

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[10] kontrolowanej działalności

OBSZAR **Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.**

1. Przygotowanie do wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Gminie Miasta Toruń kontrola zarządcza w zakresie wdrażania reformy planowania przestrzennego realizowana była na podstawie zasad określonych w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Torunia nr 284/2010[11] z dnia 19 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej oraz Zarządzeniu Prezydenta Miasta Torunia nr 83/2011[12] z dnia 17 marca 2011 r. zmieniającym ww. zarządzenie. Zasady te opracowano w oparciu o Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[13].

W okresie objętym kontrolą nadzór merytoryczny nad wdrażaniem reformy planistycznej do 30 listopada 2024 r. realizował Wydział Architektury i Budownictwa[14], a od 1 grudnia 2024 r. Biuro Architekta Miasta[15].

W Gminie Miasta Toruń w latach 2023-2025 nie podjęto analizy i identyfikacji ryzyk związanych z przeprowadzeniem procesu przygotowania i opracowania Planu ogólnego dla Gminy Miasta Toruń, a co za tym idzie nie prowadzono procesu zarządzania ryzykiem w tym obszarze. Do obowiązków prezydenta miasta[16] należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Działania związane z wdrażaniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego finansowane były w ramach wydatków na działalność Miejskiej Pracowni Urbanistycznej (MPU), zgodnie z budżetem i Wieloletnią Prognozą Finansową GMT.

(akta kontroli str. 9-16, 274-284)

1.2. W latach 2023-2024 działania związane z wdrażaniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planu ogólnego miasta oraz zintegrowanych planów inwestycyjnych, były realizowane przez Prezydenta Miasta Torunia za pośrednictwem Miejskiej Pracowni Urbanistycznej

---

[10] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[11] Zarządzeniu Prezydenta Miasta Torunia nr 284/2010 [dostęp:20.02.2025 r.].

[12] Zarządzeniu Prezydenta Miasta Torunia nr 83/2011 [dostęp: 20.02.2025 r.].

[13] Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej „Komunikat nr 23".

[14] Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Torunia nr 334/2022 z 20 września 2022 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Wydziału Architektury i Budownictwa w Urzędzie Miasta Torunia [dostęp:20.02.2025 r.].

[15] Na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Torunia nr 300/2024 z 20 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Biura Architekta Miasta w Urzędzie Miasta Torunia [dostęp: 20.02.2025 r.].

[16] Na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.).

w Toruniu. MPU została powołana na mocy Uchwały nr 134/1995[17] Rady Miasta Torunia z 30 marca 1995 r. jako zakład budżetowy, następnie Uchwałą nr 275/1999[18] z 29 lipca 1999 r. przekształcona w samodzielną gminną jednostkę budżetową.

Wg stanu na 31 grudnia 2024 r. MPU zatrudniała łącznie 21 pracowników, z czego dziewięciu uczestniczyło w procesie opracowywania Planu ogólnego miasta. 2 stycznia 2024 r. Dyrektor MPU powołała siedmioosobowy Zespół ds. Planu Ogólnego Torunia[19]. Zespół odpowiadał za koordynację i opracowanie Planu ogólnego, w tym opracowanie harmonogramu prac, sporządzanie koncepcji stref planistycznych i standardów urbanistycznych oraz współpracę z jednostkami miejskimi. Ponadto zajmował się konsultacjami, polityką informacyjną i zapewnieniem zgodności dokumentu z wymogami prawnymi oraz strategią rozwoju miasta.

Wszyscy pracownicy MPU zaangażowani w opracowanie Planu ogólnego, w tym członkowie Zespołu ds. Planu Ogólnego Torunia, posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe zgodnie z art. 5 ustawy o planowaniu oraz odbyli szkolenia z zakresu reformy planowania przestrzennego. Członkowie Zespołu odbyli szkolenia, kursy i uczestniczyli w konferencjach[20] organizowanych m.in. przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz Geofabryka Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 201-221)

1.3. Prezydent Miasta Torunia, realizując obowiązki wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu, 29 lutego 2024 r. wystąpił do Przewodniczącego Rady Miasta Torunia z wnioskiem o włączenie do porządku obrad projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego.

7 marca 2024 r. Rada Miasta Torunia podjęła uchwałę nr 1291/24[21] w sprawie

---

[17] Uchwały Rady Miasta Torunia nr 134/1995 [dostęp: 03.02.2025 r.].
[18] Uchwała Rady Miasta Torunia nr 275/1999 [dostęp: 03.02.2025 r.].
[19] Zespół ds. Planu Ogólnego Torunia powołany zarządzeniem nr 1/2024 Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Toruniu z 2 stycznia 2024 r.
[20] Ministerstwo Rozwoju i Technologii: 21-31 października 2024 r. Wspólna przestrzeń – szkolenia dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i planistów zaangażowanych w opracowanie dokumentów planowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego; 5 września 2024 r. konferencja „Plan ogólny gminy z perspektywy organów uzgadniających i opiniujących"; 3 października 2024 r. konferencja „Plan ogólny gminy – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki"; 4 lipca 2024 r. konferencja poświęcona reformie planowania i zagospodarowania przestrzennego;
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego: 12 marca 2024 r. Finansowanie i przygotowanie planów ogólnych (webinarium);
Geofabryka Sp. z o.o.: 26 października 2023 r. „Plan 23" konferencja i warsztaty praktyków planowania przestrzennego – Jak przygotować się do uchwalenia Planu ogólnego gminy; 17 października 2024 r. Konferencja „Plan 23" – źródła danych w projekcie planu ogólnego gminy, zapotrzebowanie i chłonność terenów, wyznaczanie obszarów uzupełnienia zabudowy, wyznaczanie stref planistycznych;
Inne konferencje: 1 lutego 2024 r. – XVI ogólnopolska konferencja „Dzień Urbanisty" – w labiryncie reformy – zorganizowana przez Departament Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju i Technologii; 15 lutego 2024 r. Związek Miast Polskich – „Planowanie przestrzenne po nowemu" (webinarium); 19 września 2024 r. XXXII zjazd Gminnych Służb Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego w Lublinie z udziałem Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Związku Miast Polskich.
[21] Uchwała Rady Miasta Torunia nr 1291/24 [dostęp:18.02.2025 r.].

przystąpienia do sporządzenia Planu ogólnego miasta Torunia.

Opracowanie ekofizjograficzne na potrzeby sporządzenia Planu ogólnego Miasta Torunia zostało opracowane w sierpniu 2024 r.

(akta kontroli str. 86-87, 701-702)

1.4. Gmina Miasta Toruń posiadała obowiązującą Strategię Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020[22] z uwzględnieniem perspektywy rozwoju do 2028 r., uchwaloną przez Radę Miasta Torunia w dniu 17 maja 2018 r.[23] Była ona aktualizacją dokumentu uchwalonego w 2010 r.[24] i określała kluczowe kierunki rozwoju miasta, w tym w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Strategia podlegała systematycznemu monitorowaniu i ewaluacji, a jej realizacja była oceniana w raportach dostępnych publicznie[25]. Ostatnia aktualizacja miała miejsce w listopadzie 2022 r., była prowadzona metodą ekspercką i partycypacyjną, przy zaangażowaniu zarówno specjalistów, jak i społeczności lokalnej. W ramach procesu uwzględniono zgodność strategii z innymi dokumentami strategicznymi na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

(akta kontroli str. 16)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W Urzędzie w ramach kontroli zarządczej nie określono ryzyk w odniesieniu do założonych celów i realizacji zadań. W opracowanych „Arkuszach identyfikacji, oceny i metod reakcji na ryzyko", komórki odpowiedzialne za nadzór nad procesem opracowania Planu ogólnego wskazały ryzyka na ogólnym poziomie, nie odnosząc się do konkretnych celów ani zadań[26].

Powyższe stanowiło naruszenie art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych oraz standardów kontroli zarządczej określonych w Komunikacie nr 23 (standard B). Zgodnie z powyższą ustawą, celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zarządzanie ryzykiem. Ww. komunikat stanowi natomiast, że istotnym elementem kontroli zarządczej jednostek samorządu terytorialnego jest system wyznaczania celów i zadań dla tych jednostek, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań oraz efektywne zarządzanie ryzykiem.

Prezydent wyjaśnił, że w Urzędzie nie dokonywano identyfikacji ryzyk związanych z wdrażaniem reformy planowania i zagospodarowania

---

[22] Strategia Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020 [dostęp: 18.02.2025 r.].

[23] Uchwała Rady Miasta Torunia nr 861/2018 z 17 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Strategii Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020 z uwzględnieniem perspektywy rozwoju do 2028 r. [dostęp: 7.2.2025 r.].

[24] Uchwała Rady Miasta Torunia nr 935/2010 z 4 listopada 2010 r. w sprawie Strategii Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020 [dostęp: 07.02.2025 r.].

[25] Raporty dostępne publicznie [dostęp: 18.02.2025 r.].

[26] Wyznaczone cele-zadania: 1. Postępowania administracyjne związane z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi prowadzącymi do wydania rozstrzygnięć administracyjnych w formie aktów prawnych; 2. Postępowania administracyjne związane z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi prowadzącymi do wydania rozstrzygnięć administracyjnych w innej formie niż akty prawne (pisma, opinie) – kategorie ryzyka: finansowe, dotyczące zasobów ludzkich i zewnętrzne - określono jako ryzyka umiarkowane.

przestrzennego, w tym dotyczących opracowania Planu ogólnego miasta Torunia. W przedłożonych wyjaśnieniach przekazał kopie arkuszy identyfikacji, oceny i metod reakcji na ryzyko, opracowane przez dyrektorów odpowiedzialnych za nadzór merytoryczny nad MPU, nie odnosząc się do przyczyn braku identyfikacji ryzyk.

(akta kontroli str. 9-16, 274-284)

2. Wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu faktycznego

2.1. Po podjęciu przez Radę Miasta Torunia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu ogólnego miasta Torunia, Prezydent Miasta Torunia zgłosił do Głównego Geodety Kraju[27] zbiór danych przestrzennych dla Planu Ogólnego Gminy[28]. 29 marca 2024 r. zgłoszenie zbioru zostało formalnie przyjęte przez GGK i nadano mu numer porządkowy 9733[29]. 3 kwietnia 2024 r. dane ujawniono w Ewidencji Zbiorów i Usług Danych Przestrzennych[30]. Jednostką odpowiedzialną za prowadzenie zbioru danych była Miejska Pracownia Urbanistyczna w Toruniu. Zgłoszenie dotyczyło całego obszaru Gminy Miejskiej Toruń. W wymaganym terminie, tj. 4 kwietnia 2024 r. utworzono pierwszą wersję danych przestrzennych dla Planu ogólnego[31].

(akta kontroli str. 22, 194-200)

2.2. 7 marca 2024 roku Rada Miasta Torunia podjęła uchwałę nr 1291/24 o przystąpieniu do sporządzania Planu ogólnego miasta Torunia. 9 kwietnia 2024 r. Prezydent Miasta Torunia przekazał powyższe do publicznej wiadomości, informując jednocześnie o możliwości składania wniosków do projektu planu. Termin na składanie wniosków został wyznaczony do 31 maja 2024 r. Ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania Planu ogólnego miasta Torunia zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Torunia[32], na tablicach ogłoszeń Urzędu Miasta, w lokalnej prasie oraz na stronach internetowych Urzędu, a także poprzez afisze w autobusach MZK i w siedzibach Rad Okręgów. Dodatkowo, MPU w Toruniu udostępniła informacje dotyczące Planu ogólnego na swojej stronie internetowej[33]. Wnioski do Planu Ogólnego Miasta Torunia można było składać w formie pisemnej bezpośrednio w Urzędzie Miasta Torunia, za pośrednictwem poczty tradycyjnej oraz elektronicznie poprzez platformę ePUAP.

(akta kontroli str. 21, 88-118)

2.3. W ramach procedury sporządzania Planu ogólnego miasta Torunia, zgodnie z obowiązującymi przepisami[34], przeprowadzono proces zbierania i rozpatrywania wniosków. W wyznaczonym terminie od 9 kwietnia do 31 maja

---

[27] Dalej: „GGK".
[28] Zbiór danych przestrzennych dla Planu Ogólnego Gminy [dostęp:18.02.2025 r.].
[29] Identyfikator zgłoszenia: PL.ZIPPZP.9733.
[30] Dalej: „EZiUDP".
[31] Pierwsza wersję danych przestrzennych dla Planu ogólnego (plik GML) [dostęp:18.02.2025 r.].
[32] Ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania Planu ogólnego miasta Torunia [dostęp: 07.02.2025 r.].
[33] Informacje dotyczące Planu ogólnego na stronie MPU [dostęp: 19.02.2025 r.].
[34] art. 8k ust. 1 oraz art. 13i ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu.

2024 r. wpłynęło 491 wniosków, które zostały zarejestrowane i poddane analizie pod kątem spełnienia wymogów formalnych oraz merytorycznych.

Analizie poddano 16 wniosków, z których w propozycjach rozpatrzenia opracowywanych przez MPU trzy zostały uwzględnione, osiem uwzględnionych częściowo i trzy odrzucone.

Najczęstsza tematyka wniosków dotyczyła m.in.:

- zmiany przeznaczenia terenów – dominowały wnioski dotyczące zmiany terenów rolnych i zieleni nieurządzonej na tereny zabudowy mieszkaniowej lub usługowej;
- dostosowania ustaleń miejscowego planu do bieżących potrzeb inwestycyjnych – dotyczyło głównie korekty wskaźników urbanistycznych, np. zmiany wysokości zabudowy, wskaźników intensywności zabudowy czy linii zabudowy;
- wprowadzenia nowych funkcji terenów – niektóre wnioski dotyczyły umożliwienia realizacji usług komercyjnych, infrastrukturalnych lub inwestycji celu publicznego;
- spraw związanych z układem komunikacyjnym – postulaty dotyczące nowych dróg dojazdowych, poszerzenia istniejących ulic lub zmiany dostępności komunikacyjnej dla nowych inwestycji.

Tendencje w rozpatrywaniu wniosków (na próbie 16 takich pism) to:

- najczęściej uwzględniane były wnioski dotyczące dostosowania parametrów urbanistycznych do realnych potrzeb inwestycyjnych, w szczególności tam, gdzie ich wdrożenie nie kolidowało z polityką przestrzenną gminy i nie wpływało negatywnie na sąsiednie obszary;
- częściowo uwzględnione wnioski to te, w których gmina mogła zgodzić się na część proponowanych zmian, ale nie na wszystkie – najczęściej z uwagi na kolizję z obowiązującymi dokumentami planistycznymi lub interesem publicznym;
- nieuwzględnione wnioski najczęściej dotyczyły terenów o szczególnym znaczeniu dla miasta, np. obszarów chronionych, terenów zieleni urządzonej lub obszarów, dla których planowana jest inna funkcja w ramach strategii rozwoju przestrzennego.

Dyrektor MPU poinformowała, że analiza wniosków prowadzona jest wielopłaszczyznowo. Przeprowadzono analizę w zakresie wnioskowanych funkcji na terenach objętych wnioskami, z której wynika, że przeważająca ilość wniosków dotyczy wyznaczenia w planie ogólnym strefy zieleni i rekreacji dla obszarów Rodzinnych Ogródków Działkowych (344 wnioski), a także ustalenia stref urbanistycznych: wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (33 wnioski) i jednorodzinną (25 wniosków). Wnioski dotyczyły także strefy usługowej i gospodarczej (12 wniosków). Złożono także wnioski do obszaru całego miasta, dotyczące ochrony terenów zieleni, komunikacji i infrastruktury (77 wniosków). Wnioski zostały wstępnie rozpatrzone w zakresie profilu funkcjonalnego terenów. Dyrektor wyjaśniła, że stan realizacji analizy wniosków jest na etapie końcowym, jednak do czasu zakończenia prac nad projektem planu ogólnego nie jest możliwe ostateczne rozstrzygnięcie wniosków.

Do dnia zakończenia kontroli wykaz wniosków do projektu Planu ogólnego miasta Torunia został sporządzony częściowo. Wykaz wymagał uzupełnienia o propozycje rozpatrzenia wniosków i uzasadnienie. Według harmonogramu prac wykaz ten zostanie opracowany przed rozpoczęciem konsultacji społecznych, do końca II kwartału 2025 r.

(akta kontroli str. 21, 119-162, 285-365)

2.4 – 2.8. W ramach wdrażania reformy planowania przestrzennego w Toruniu, na dzień zakończenia kontroli, projekt Planu ogólnego nie został jeszcze opracowany. Procedura rozpoczęcia uzgadniania planu – zgodnie z harmonogramem planowana jest na I/II kwartał 2025 r. Konsultacje społeczne przewidziano na II/III kwartał 2025 r., przy czym zakończono już zbieranie wniosków – do 31 maja 2024 r. wpłynęło 491 wniosków. Projekt planu nie został jeszcze przedstawiony Radzie Miasta, a uchwalenie planu i przekazanie go Wojewodzie planowane jest na grudzień 2025 r.

Dyrektor MPU poinformowała, że na obecnym etapie prac wyznaczono strefy planistyczne i ich profil funkcjonalny, na ukończeniu jest określenie standardów urbanistycznych, wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy i obszaru zabudowy śródmiejskiej. Równolegle prowadzone są prace nad gminnymi standardami dostępności infrastruktury społecznej i uzasadnieniem Planu ogólnego. Na początku maja br. przewidywane jest wyłonienie wykonawcy prognozy oddziaływania na środowisko.

Szczegółowy opis postępów w zakresie opracowania Planu ogólnego zawarto w miesięcznych sprawozdaniach[35] przedstawianych Dyrektorowi MPU przez Zespół ds. Planu Ogólnego Torunia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Torunia, wniosek o dofinansowanie z Krajowego Planu Odbudowy[36] wydatków na sporządzenie Planu ogólnego Miasta Torunia zostanie złożony po uchwaleniu tego planu.

(akta kontroli str. 16, 22, 285-291, 704)

2.9. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Torunia nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 35a ustawy o planowaniu i nie wydał decyzji zakazujących zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie stwierdzono przypadków samowolnej zmiany zagospodarowania terenu wymagających zastosowania tego przepisu.

(akta kontroli str. 23)

2.10. W Planie pracy MPU na lata 2023-2024 uwzględniono zadania związane z wdrażaniem reformy, w tym ocenę aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego za lata 2018-2023. Ocena ta, zakończona w grudniu 2023 r., wskazała na aktualność Studium uwarunkowań i kierunków

[35] Sprawozdania z postępu prac zespołu ds. Planu Ogólnego Torunia za okres od stycznia 2024 r. do lutego 2025 r.
[36] Dalej: „KPO".

zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia, przyjętego uchwałą Rady Miasta Torunia nr 805/18[37] z dnia 25 stycznia 2018 r.

Prezydent Miasta Torunia przekazał Radzie Miasta Torunia wyniki analiz, na podstawie których 7 marca 2024 r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr 1290/24[38] w sprawie aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rada Miasta uznała za aktualne Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia oraz za nieaktualne trzy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie istnienia i realizacji wieloletniego programu sporządzania MPZP, Prezydent Miasta Torunia wskazał, że Miejska Pracownia Urbanistyczna realizowała zadania statutowe na podstawie rocznych planów pracy, które są aktualizowane w trybie ciągłym i mają charakter wieloletni. W planach pracy MPU uwzględniono kontynuację procedur planistycznych wszczętych w latach ubiegłych, a także nowe planowane uchwały w zakresie MPZP i Planu ogólnego miasta Torunia. Dalej wyjaśnił, że roczne plany pracy MPU – obejmujące zarówno działania bieżące, jak i projektowane w perspektywie kilku lat (w tym 36 projektów MPZP oraz projekt Planu ogólnego Torunia) – stanowią w istocie realizację wieloletniego programu planistycznego, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu. W ocenie Prezydenta, przedstawiane Radzie Miasta – raz w czasie kadencji – wyniki analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy (wraz z oceną aktualności studium i MPZP) spełniają wymóg ustawowy, bez konieczności przedkładania odrębnego dokumentu pn. „wieloletni program sporządzania MPZP".

Prezydent wskazał także, że w ocenie aktualności studium przedstawianej Radzie Miasta (uchwały nr 874/14, 944/18 oraz 1290/24) zawierano m.in. informacje o obowiązujących planach, projektach w trakcie sporządzania, a także o potrzebach i możliwościach miasta w zakresie planowania przestrzennego. Proces planistyczny został opisany jako dynamiczny i elastyczny, dostosowywany do bieżących potrzeb, a tym samym realizowany w sposób ciągły, w oparciu o plan pracy MPU.

Gmina Miasta Toruń nie opracowała odrębnego dokumentu zatytułowanego „wieloletni program sporządzania MPZP" i nie przedłożyła go Radzie Miasta do przyjęcia jako samodzielnego aktu. Jednakże Prezydent Miasta wyjaśnił, że roczne plany pracy MPU oraz przekazywane Radzie analizy i informacje zawierają elementy odpowiadające wymaganiom ustawy, a zatem realizują obowiązek wynikający z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu (w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.).

W „Ocenie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - wyniki analizy (01.08.2018 r. - 31.12.2023 r.)" w pkt 111.1. zapisano między innymi, że: „*Wnioski rozpatrzone pozytywnie ujmowane są*

[37] Uchwała Rady Miasta Torunia nr 805/18 [dostęp: 20.02.2025 r.].
[38] Uchwała Rady Miasta Torunia nr 1290/24 [dostęp: 20.02.2025 r.].

w harmonogramie prac Miejskiej Pracowni Urbanistycznej. (...) Pozostałe wnioski ujęte zostają w planach wieloletnich."

Dyrektor MPU poinformowała, że wnioski w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były rejestrowane i rozpatrywane przez Prezydenta na początku każdego roku. Wnioski rozpatrzone pozytywnie były ujmowane w planie pracy MPU i realizowane w pierwszej kolejności. Pozostałe wnioski ujmowano w planach wieloletnich. Zdaniem Dyrektor MPU, taka procedura pozwalała na całościową ocenę zasadności przystąpienia do sporządzania planów miejscowych i zmian obowiązujących planów, uwzględniając możliwości i potrzeby gminy oraz interes społeczny. Wnioski nie uwzględnione w planie pracy na dany rok, ze względu na uwarunkowania formalne, prawne lub faktyczne (tereny zalewowe, osuwiska, postępowania administracyjne, potrzeby objęcia zmianą większych terenów itd.), były rozpatrywane w latach kolejnych. Plany wieloletnie, o których mowa w Ocenie, obejmowały planowane do podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów i stanowiły zbiór zdefiniowanych - zatwierdzonych potrzeb w zakresie zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokument ten stanowił katalog spraw, które były realizowane w kolejnych latach i był aktualizowany co roku, w związku z podejmowaniem przez Radę Miasta Torunia uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów oraz pozytywnym rozpatrzeniem wniosków przez Prezydenta Miasta Torunia.

Liczba obowiązujących MPZP i ich powierzchnia wg stanu na 31 grudnia danego roku przedstawiała się następująco: 2020 – 218 MPZP, pow. 6 583 ha (56,9% pow. Gminy); 2021 – 225 MPZP, pow. 6 768 ha (58,5% pow.); 2022 – 229 MPZP, pow. 6 779 ha (58,6% pow.); 2023 – 237 MPZP, pow. 6782 ha (58,6% pow.); 2024 – 243 MPZP, pow. 6815 ha (58,9% pow.).

W 2023 r. uchwalono trzy MPZP o łącznej powierzchni 2,7 ha (wszystkie dotyczyły zabezpieczenia potrzeb publicznych na terenie istniejących przedszkoli), w 2024 r. trzy MPZ o łącznej powierzchni 32,5 ha (jeden dotyczył zabezpieczenia potrzeb publicznych na terenie istniejącego przedszkola, dwa dotyczyły terenów bez MPZP) oraz 13 zmian MPZP o łącznej powierzchni 90 ha, w tym sześć zmian w 2023 r. oraz siedem zmian w 2024 r. Przyczynami wprowadzonych zmian były m.in.:

- dostosowanie zasad zagospodarowania i warunków obsługi komunikacyjnej do aktualnej sytuacji formalno-prawnej;
- poprawa możliwości zabudowy terenu z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska i ładu przestrzennego;
- wprowadzenie ustaleń w zakresie ochrony konserwatorskiej;
- poprawa możliwości inwestycyjnych dla terenów usługowo-mieszkaniowych.

Dyrektor MPU wyjaśniła, że przekazane dane dotyczące liczby obowiązujących MPZP oraz ich powierzchni na 31 grudnia 2023 i 2024 r. są spójne, a różnice wynikające z matematycznej kalkulacji spowodowane są tym, że Rada Miasta uchwalając nowe MPZP lub wprowadzając zmiany w obowiązujących, uchylała

dotychczas obowiązujące MPZP, których obszar obejmował nowy lub zmieniony plan.

Dla obszarów wskazanych zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu (w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.) uchwalony został jeden MPZP w 2020 r. o powierzchni ok. 50 ha, gdzie uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla 0,45 ha.

Dyrektor MPU przekazała, że spośród terenów wskazanych w Studium jako tereny mogące wymagać zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla 17 ha leśnych wprowadzono zmianę funkcji na cele nieleśne i uzyskano stosowne zgody (dla siedmiu MPZP przed rokiem 2020 i jednego MPZP w roku 2020).

Dla obszarów wskazanych w art. 10 ust 2 pkt 8 ustawy o planowaniu nie uchwalono żadnego MPZP, gdyż na terenie Torunia nie występują obszary, tereny oraz strefy, dla których istnieje ustawowy obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[39].

(akta kontroli str. 189-192, 366-400, 675-695, 704-708)

2.11. Wydatki na sporządzenie MPZP pochodziły w całości z budżetu gminy. W latach 2021-2024 wydatki Gminy wyniosły 8 090 tys. zł, w tym w 2021 r. – 1 666,7 tys. zł, w 2022 r. – 1 804,6 tys. zł, w 2023 r. – 2 131,5 tys. zł, w 2024 r. – 2 487,2 tys. zł. Według szacunkowych danych podanych przez Prezydenta, koszty sporządzenia projektu Planu ogólnego w 2024 r. wyniosły ok. 190 tys. zł, co stanowi ok. 8% kosztów poniesionych na funkcjonowanie MPU.

Prezydent wyjaśnił, że działania związane z reformą planowania przestrzennego finansowane były z wydatków ponoszonych na wynagrodzenia i pozostałe koszty związane z utrzymaniem i zakupami inwestycyjnymi MPU[40]. Dalej wskazał, że do tej pory nie było potrzeby wydzielania kosztów sporządzania poszczególnych MPZP, w tym prowadzenia odrębnej analizy takich kosztów, a także wszczynania procedur rozliczeń finansowych dla poszczególnych planów miejscowych. Podkreślił, że w Gminie Miasta Toruń ustawowe zadanie sporządzania MPZP realizuje wyodrębniona organizacyjnie i finansowo jednostka budżetowa – Miejska Pracownia Urbanistyczna.

Ponadto, Prezydent wyjaśnił, że nie wnioskował o dofinansowanie wydatków związanych ze sporządzeniem Planu ogólnego Miasta Torunia ze środków KPO. Wniosek zostanie złożony po uchwaleniu Planu ogólnego i jego uprawomocnieniu. Jednocześnie dodał, że Gmina Miasta Toruń nie planowała ubiegać się o dofinansowanie z KPO za opracowanie przyjętego przez Radę Miasta Torunia[41] gminnego programu rewitalizacji. Wyjaśnił również, że powołane w czerwcu 2024 r. Biuro Rewitalizacji, po przeanalizowaniu dokumentacji, dokona oceny spełnienia przez Gminę kryterium naboru.

---

[39] Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Torunia Część II Kierunki i zasady rozwoju przestrzennego miasta (pkt 2.11.1 – str. 151).

[40] Wydatki stanowią uchwalony budżet pod nazwą Miejska Pracownia Urbanistyczna (Dział 710, rozdział 71003 klasyfikacji budżetowej „Biura planowania przestrzennego").

[41] Uchwała Nr 1264/24 z 8 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji pn. Program Rewitalizacji Torunia do roku 2027.

W przypadku stwierdzenia możliwości spełnienia kryterium, planowane jest złożenie wniosku aplikacyjnego do końca 2025 r.

Dalej Prezydent wskazał, że GMT posiada szacunkowe koszty sporządzenia planu ogólnego. Na obecnym etapie zgromadzona dokumentacja pozwala na oszacowanie kosztów za 2024 r. w podziale na: wydatki osobowe – ponad 160 tys. zł, opracowania specjalistyczne – 24,8 tys. zł, ogłoszenia prasowe, kampanie reklamowe oraz szkolenia – ponad 5 tys. zł. Łączna kwota wydatków zostanie obliczona w oparciu o weryfikowalne, faktycznie poniesione koszty tego zadania i zostanie ujęta we wniosku o dofinansowanie. Zakłada, że wydatki na sporządzenie planu ogólnego osiągną maksymalny poziom dofinansowania z KPO, tj. ponad 554 tys. zł.

(akta kontroli str. 9-23, 401-404)

2.12. Ilość wniosków jakie wpłynęły do gminy[42] oraz liczba wydanych w latach 2020-2024 decyzji WZ[43] przedstawia się to następująco:

- rok 2020 – 246 wniosków; 124 decyzji WZ;
- rok 2021 – 245 wniosków; 176 decyzji WZ;
- rok 2022 – 178 wniosków; 108 decyzji WZ;
- rok 2023 – 236 wniosków; 131 decyzji WZ;
- rok 2024 – 192 wniosków; 126 decyzji WZ.

W roku 2024 wydano mniej o pięć decyzji WZ w stosunku do roku 2023. Ilość złożonych wniosków była również mniejsza o 44.

W wyniku dokonanej szczegółowej analizy 20 wydanych decyzji WZ ustalono, że:

- wnioski o wydanie WZ zostały złożone przez uprawnione osoby i zawierały wymagane załączniki;
- w odniesieniu do wszystkich badanych decyzji spełnione zostały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu;
- badane decyzje WZ były zgodne z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania;
- przed wydaniem decyzji uzyskano wymagane uzgodnienia;
- decyzje były wydane zgodnie z art. 107 Kpa[44], zawierały właściwe podstawy prawne oraz wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne;
- decyzje były podpisane z upoważnienia prezydenta przez osoby posiadające aktualne imienne upoważnienia;
- badane decyzje nie były przedmiotem odwołania do SKO ani skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy;
- w dwóch na dwadzieścia sprawdzanych decyzji, gdzie nie dotrzymano terminu 90 dni na ich wydanie, nie poinformowano stron postępowania o opóźnieniu. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 9-14, 23, 189-193, 410-567, 659-667)

2.13. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Miasta Toruń realizowano

[42] Liczba wniosków złożonych przez inwestorów o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w latach 2020-2024 ogółem – 1097.

[43] Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2020-2024 ogółem – 665.

[44] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej „kpa".

jedną inwestycję mieszkaniową[45] (do dnia zakończenia kontroli inwestycja nie została zakończona) na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[46]. Inwestycja ta, realizowana była na podstawie uchwały Rady Miasta Torunia nr 340/20[47] z dnia 27 lutego 2020 r. W latach 2023-2024 nie wpłynął do Urzędu żaden nowy wniosek dotyczący inwestycji mieszkaniowej na podstawie przepisów tej ustawy.

Na podstawie informacji uzyskanych od Dyrektor MPU, Gmina Miasta Toruń nie podjęła uchwały w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych.

(akta kontroli str. 9-23)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W dwóch na 20 (10%) analizowanych spraw dotyczących przygotowania decyzji o WZ[48] pomimo upływu terminu 90 dni na ich wydanie nie poinformowano wnioskodawcy o niezałatwieniu sprawy w terminie, jednocześnie uznając, że należy tej samej sprawie nadać bieg „od początku".

Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu, maksymalny termin na wydanie decyzji wynosi 90 dni od dnia złożenia wniosku. W przypadku, gdy wydanie decyzji wymaga uzgodnień, termin ten może ulec wydłużeniu o czas niezbędny na ich dokonanie, zgodnie art. 36 kpa, o każdym przypadku niezałatwieniu sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Prezydent wyjaśnił między innymi, że we wskazanych przypadkach, pierwotnie przygotowano decyzje odmawiające ustalenia warunków zabudowy w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[49]. Wnioskodawcy zostali poinformowani o rozpatrzeniu sprawy i możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów oraz przygotowanym rozstrzygnięciu. Inwestorzy skorzystali z przysługującego im prawa i zmodyfikowali wnioski w taki sposób, że miało to istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia prowadzonych postępowań. Przepisy prawa nie zabraniają Inwestorowi modyfikacji wniosku na każdym etapie postępowania. Te same przepisy nie dają organowi podstaw do nałożenia na Wnioskodawcę obowiązku złożenia nowego wniosku, w przypadku zmiany żądania. Dysponentem wniosku jest Wnioskodawca, a rzeczą organu jest rozpatrzenie wniosku, w tym ocena jego zgodności z przepisami prawa, co często skutkuje wydaniem odmiennego rozstrzygnięcia niż pierwotnie

[45] Budowa zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej apartamentowej na terenie położonym przy ul. Winnica 25-27 w Toruniu (działka nr 99/2 i 100/2 obręb 57).
[46] Dz.U. z 2024 r. poz. 195 ze zm.
[47] Uchwała Rady Miasta Torunia nr 340/20 [dostęp: 18.02.2025 r.].
[48] Decyzja nr 60 z 4 lipca 2023 r. oraz decyzja nr 74 z dnia 28 lipca 2023 r.
[49] Dz. U. Nr 164, poz. 1588, ze zm.

przygotowane, po przeprowadzeniu szeregu dodatkowych czynności, w tym m.in. przygotowaniu projektu nowej decyzji.
Powyższe spowodowało konieczność przygotowania decyzji pozytywnych oraz dokonania stosownych uzgodnień. Istotne zmiany wniosków, - według składającego wyjaśnienia - wiążą się z koniecznością powielania czynności już dokonanych, co skutkuje wydłużeniem postępowania administracyjnego.

NIK zauważa, że w ww. przypadkach, po uzupełnieniu wniosku przez Inwestora, organ powinien powiadomić stronę zgodnie z art. 36 Kpa o niezałatwieniu sprawy w terminie, podając jako przyczynę zwłoki dokonanie istotnych zmian w złożonym wcześniej wniosku oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy, a nie uznawać, że sprawa prowadzona jest „od początku", tym bardziej, że sprawy te prowadzone były na dotychczasowej sygnaturze, co „de facto" świadczy jednak o ich kontynuacji.

(akta kontroli str. 410-567, 659-667, 670-673)

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 — Nie sformułowano uwag.

Wnioski — Zapewnienie wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 36 Kpa w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzono podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących 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, 14 maja 2025 r.

Kontrolerzy

(-)Tomasz Klause

Doradca techniczny

(-)Mariusz Pietraszek

Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor

(-)Tomasz Sobecki