



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 22 lipca 2010 r.

LPO-4101-07-03/2010
P/10/110

Pan Mariusz Poznański
Wójt Gminy Czerwonak

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Czerwonaku kontrolę realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. W związku z tą kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Wójtowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację zadań dotyczącą ustalania zasad gospodarki przestrzennej gminy. Pozytywnie ocenia natomiast, w zakresie objętym kontrolą NIK, proceduralną poprawność wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego.

1. NIK negatywnie ocenia niedokonanie przez władze gminy Czerwonak aktualizacji *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, które uchwalono w dniu 14 czerwca 2000 r., a więc pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym², nieobowiązującej od 11 lipca 2003 r. Było i jest ono częściowo nieaktualne. Po pierwsze, po uchwaleniu *studium* przyjęto dokumenty takie jak strategia rozwoju województwa (obowiązująca od 2005 r.) i plan zagospodarowania przestrzennego województwa (uchwalony w 2001 r.), a przede wszystkim strategia rozwoju gminy (którą uchwalono w 2004 r.). Ich ustalenia, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: „u_pzp”), powinny być uwzględnione w zapisach *studium*. Po drugie, w *studium* nie uwzględniono m. in. zmian granic Parku Kra-

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² J. t. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

³ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

jobrazowego Puszcza Zielonka (od 2004 r.) oraz granic terenów zalewowych (od przełomu lat 2002/2003). Po trzecie, rewizji zapisów *studium* wymagają – zgodnie z dokonaną oceną jego aktualności – kierunki rozwoju komunikacji, zwłaszcza w odniesieniu do drogi wojewódzkiej nr 196 jako drogi czteropasmowej, a w związku z rozwojem zabudowy, nowych rozwiązań wymagają połączenia komunikacyjne z miejscowościami Kicin, Kliny i Mielno. Poza tym w 2006 r. zmianie uległa koncepcja dotycząca rozwoju zabudowy m. in. we wsi Annowo.

Jednak dopiero w marcu 2006 r., wykonując dyspozycję art. 32 *u_pzp*, wójt zlecił uprawnionemu urbaniście dokonanie oceny aktualności *studium* oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego („*mpzp*”), którą przekazano mu w czerwcu 2006 r. Z treści opracowania wynikała potrzeba aktualizacji *studium*. Aż rok później, w czerwcu 2007 r., rada gminy przyjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany *studium*. Do dnia zakończenia kontroli NIK, prace nad projektem zmiany *studium* znajdowały się na etapie rozpatrywania uwag do projektu, wniesionych po jego wyłożeniu do publicznego wglądu.

2. Biorąc pod uwagę intensywny rozwój zabudowy gminy oraz atrakcyjność terenów położonych na jej obszarze, z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo miasta Poznania oraz istnienie parku krajobrazowego, ustalanie przez organy gminy zasad gospodarowania przestrzenią poprzez uchwalanie *mpzp* cechowała niezadowalająca skuteczność.

Według stanu na dzień 22 czerwca 2010 r., czterdziestoma *mpzp* objęto tereny gminy Czerwonak o powierzchni 2.171,9 ha, co stanowiło 26,3% powierzchni gminy oraz 59,1% powierzchni gminy przeznaczonej pod zainwestowanie.

2.1 NIK negatywnie ocenia niewywiązywanie się od 2004 r. z obowiązku nałożonego przepisem art. 32 ust. 1 *u_pzp*, polegającego na opracowaniu wieloletniego programu sporządzania *mpzp*. Nie sposób jest podzielić uzasadnienie zastępcy wójta gminy, iż opracowywanie wieloletniego programu sporządzania *mpzp* przed opracowaniem nowego *studium* byłoby nieracjonalne. Wieloletnie programy sporządzania *mpzp* pomyślane zostały bowiem przez ustawodawcę jako narzędzie służące poprawie skuteczności i racjonalizacji procesu ustalania kierunków zagospodarowania przestrzennego. Programy te, stosownie do zaistniałych potrzeb, mogą być także zmieniane.

2.2 NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia przewlekłość działań podejmowanych w latach 2007-2010 (do dnia 30 czerwca) w zakresie tworzenia oraz uaktualniania *mpzp*. W okresie tym w Urzędzie były podejmowane działania prowadzące do opracowania 10 projektów *mpzp*. W skrajnych przypadkach, od podjęcia uchwał o przystąpieniu do sporządzenia *mpzp* upłynęło: 10 lat i 1 miesiąc, 6 lat i 2 miesiące, 5 lat i 8 miesięcy. Procedu-

ry te w większości nie doprowadziły do uchwalenia *mpzp*. Spośród 10 realizowanych procedur, do dnia 22 czerwca 2010 r. tylko w 3 przypadkach uchwalono *mpzp*.

2.3 Podkreślić należy przy tym, że 2 uchwały rady gminy ustanawiające *mpzp* zostały unieważnione przez organ nadzorczy ze względu na stwierdzone przez wojewodę wielkopolskiego naruszenie zasad sporządzania projektów *mpzp*. Żadne z tych rozstrzygnięć nadzorczych nie zostało zaskarżone.

Mpzp p. n. „Koziegłowy - Czerwonak” (obejmujący obszar 950 ha) uchwalony przez radę gminy w dniu 16 lipca 2009 r., po upływie 5 lat i 8 miesięcy od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego *mpzp*, został unieważniony przez wojewodę wielkopolskiego m. in. na skutek braku zgodności obszaru objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia *mpzp* z granicami obszaru objętego uchwałą w sprawie *mpzp*. Z góry można było przewidzieć, że taka wada spowoduje stwierdzenie nieważności tego *mpzp*. Koszt wykonania planu wyniósł 92.720 zł (stanowiło to 80% wynagrodzenia uzgodnionego z projektantem).

Mpzp p. n. „Tereny wsi Owińska” (obszar 196 ha) uchwalony też 16 lipca 2009 r., po upływie 2 lat od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu, został unieważniony przez wojewodę wielkopolskiego m. in. na skutek rozpatrzenia i uwzględnienia uwagi, która nie została zgłoszona do projektu tego *mpzp*. Taka wada w postępowaniu *Urzędu* musiała skutkować stwierdzeniem nieważności *mpzp*. Koszt wykonania tego planu wyniósł 25.000 zł.

2.4 NIK negatywnie ocenia również przewlekłość prac nad projektem *mpzp* p. n. „Tereny wsi Mielno i Kliny”. Jak wynika z dokumentacji, prace te (realizowane przez 6 lat i 2 miesiące) zostały zawieszone na etapie uzgodnień projektu *mpzp*. Od dnia 11 grudnia 2006 r. nie zostały podjęte żadne działania w celu dokonania uzgodnienia projektu *mpzp* z Zarządem Dróg Powiatowych w Poznaniu. Zastępca wójta – jako przyczynę tego zaniechania – wskazał ograniczone możliwości kadrowe oraz spiętrzenie zadań w innych tematach, co jednak nie usprawiedliwia zaistniałego stanu rzeczy. Na opracowanie przedmiotowego projektu poniesiono wydatek 36.112 zł.

2.5 W toku trwającej ponad 10 lat procedury zmierzającej do uchwalenia *mpzp* p. n. „Osiedle Puszcza Zielonka” nie został rozstrzygnięty spór wokół przyjętego w tym projekcie układu komunikacyjnego. Plan ten nie został uchwalony, a zebrana dokumentacja zdezaktualizowała się. Wydatki na ten projekt w latach 2001-2004 wyniósł 35.279,72 zł brutto.

2.6 W okresie objętym kontrolą, wójt rozwiązał umowy z wykonawcami trzech projektów *mpzp* w trakcie realizacji jednego z dwóch ostatnich etapów czternastoetapowej

procedury określonej art. 17 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Prace nad każdym z tych planów trwały trzy lata. Rozwiązanie tych umów doprowadziło do ich przerwania, przy czym nie podjęto dotąd decyzja odnośnie kontynuacji prac nad jednym z projektów, mianowicie p. n. „Tereny nad Wartą”.

2.7 Skutki przewlekłości postępowania *Urzędu* przy uchwalaniu *mpzp* były widoczne również w sposobie kształtowania zagospodarowania terenów t. zw. „łak annowskich”, obejmujących m. in. działki nr 1/6 i 1/10 (oznaczenie ewidencyjne działek przed ich podziałem). Obowiązujące *studium* dla tych terenów dopuszczało zabudowę mieszkaniową, rezydencjonalną oraz letniskową. W katastrze nieruchomości działki te były zaewidencjonowane jako grunty rolne. Takie też było ich przeznaczenie w *mpzp* z 1994 r. Zostały one podzielone odpowiednio na 103 i 88 działek, bez zastosowania reżimu przewidzianego dla działek budowlanych. Po dokonaniu podziału nastąpił proces ich sprzedaży. W latach 2002-2003 na wniosek właścicieli nieruchomości uruchomiona została procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia *mpzp* z przeznaczeniem tych nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową. W 2006 r. zarówno wójt, jak i radni gminy zmienili koncepcję w zakresie ich przeznaczenia, zakładając pozostawienie funkcji rolniczej. Jednak w latach 2006- 2010 (I półrocze) w *Urzędzie* nie podejmowano działań w celu uchwalenia *mpzp* dla tych obszarów. Dopiero w dniu 18 lutego 2010 r. rada gminy uchyliła dotychczasowe uchwały o przystąpieniu do sporządzenia *mpzp* dla działek nr 1/6 i 1/10 oraz przystąpiła do sporządzania *mpzp* dla większego obszaru, a mianowicie terenów wsi Annowo. Od 2009 r. następuje proces zabudowy tych terenów w formie siedliskowej. Do dnia 22 czerwca 2010 r. – na wniosek rolników, którzy zawarli umowy dzierżawy z właścicielami nieruchomości na okres 10 lat – wydane zostały 3 decyzje zezwalające na zabudowę siedliskową. W 2010 r. złożonych zostało 15 wniosków o wydanie decyzji w sprawie zabudowy siedliskowej. Wszystkie postępowania w tych sprawach zostały zawieszone na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 *u_pzp*.

3. Wbrew postanowieniom art. 14 ust. 5 *u_pzp*, określającym, że materiały geodezyjne do opracowania danego *mpzp* przygotowuje wójt przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania *mpzp*, w *Urzędzie* przyjęto praktykę pozyskiwania materiałów geodezyjnych bezpośrednio przed rozpoczęciem projektowania. Jest to działanie nie tylko sprzeczne z przepisami, ale też nierzetelne, ponieważ treść tych materiałów oraz informacje w nich zawarte mają istotne znaczenie dla treści wniosku o wszczęcie procedury planistycznej.

4. Zarządzeniem nr 27/II/2007 z dnia 18 stycznia 2007 r. powołana została gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna („GKUA”). Wbrew postanowieniom regulaminu działania tej komisji, nie były protokołowane wszystkie jej posiedzenia. W kontrolowanym okresie odbyło się ich 41, z tego tylko 20 zostało zaprotokołowanych (do 16 czerwca 2010 r.). *Urząd* ani nie dysponował kompletnymi dokumentami odzwierciedlającymi przebieg prac GKUA, ani też nie ewidencjonował opinii wydanych przez tę komisję.

W czterech posiedzeniach GKUA, których przedmiot stanowiło rozpatrzenie projektów *mpzp* zasiadały osoby będące autorami rozpatrywanych projektów. Według wyjaśnień ówczesnego kierownika wydziału gospodarki przestrzennej i komunalnej *Urzędu*, w takich sytuacjach projektanci zwyczajowo nie brali udziału w głosowaniach, ani też w tworzeniu opinii. Sytuacje takie mogą jednak rodzić podejrzenie konfliktu interesów.

5. NIK pozytywnie ocenia – w zakresie objętym kontrolą NIK – proceduralną poprawność wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy. Zawierały one wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴. W latach 2007-2010 (I półrocze) inwestorzy złożyli 440 indywidualnych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a wydanych zostało 292 takich decyzji. Ponadto w związku ze złożeniem 92 wniosków, wydanych zostało 67 decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Decyzje te były rejestrowane na formularzach zgodnych z treścią wzorów określonych odpowiednio w załącznikach nr 1 i 3 do *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego*⁵.

NIK wskazuje na niepodjęcie zawieszonego w 2008 r. postępowania o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji celu publicznego oraz dwóch postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, zawieszonych w 2007 r., podczas gdy od dnia złożenia wniosków w tych sprawach upłynęło ponad 12 miesięcy. Stanowiło to naruszenie odpowiednio art. 58 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 *u_pzp*.

Wbrew postanowieniom art. 57 ust. 4 *u_pzp*, w latach 2007-2010 (do dnia 21 czerwca 2010 r.), *Urząd* nie przekazywał marszałkowi województwa wydanych przez wójta decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dopiero w trakcie kontroli NIK, wszystkie decyzje z lat 2007-2010 zostały przekazane urzędowi marszałkowskiemu.

⁴ Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 130, poz.1385.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, uwzględniając dodatkowe wyjaśnienia złożone przez Pana Wójta w dniu 6 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:

- 1) opracowanie i ewentualne aktualizowanie wieloletniego programu sporządzania *mpzp*;
- 2) usprawnienie procesu opracowywania projektów *mpzp*;
- 3) przygotowywanie materiałów geodezyjnych do opracowywanych planów miejscowych przed podjęciem uchwał o przystąpieniu do sporządzenia *mpzp*;
- 4) rzetelne dokumentowanie posiedzeń *GKUA* i ewidencjonowanie jej opinii;
- 5) terminowe podejmowanie zawieszonych postępowań administracyjnych;
- 6) wywiązywanie się z obowiązku przekazywania marszałkowi województwa decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta – w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu ich realizacji albo o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie dyrektorowi delegatury NIK w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.