



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 410.014.01.2022

Maciej Żebrowski
Burmistrz Miasta Wałcz

Urząd Miasta Wałcz
Plac Wolności 1
78-600 Wałcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Wałcz, Plac Wolności 1, 78-600 Wałcz ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Żebrowski, Burmistrz Miasta Wałcz, od 19 listopada 2018 r. ²
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, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
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 Szczecinie.
Kontrolerzy	Małgorzata Wejwer, specjalista kontroli państwowej (obecnie główny specjalista k.p.), upoważnienie do kontroli nr LSZ/93/2022 z 17 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 (I kwartał) w gminie miejskiej Wałcz⁵ funkcjonował system planowania i zagospodarowania przestrzennego, w którym m.in.: opracowano i wdrożono „Strategię Rozwoju Miasta Wałcz do roku 2025”⁶, określającej kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego oraz określono w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Wałcz”⁷ (i jego aktualizacji) szczegółowe ustalenia w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej, a w szczególności wytyczne wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

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

⁵ Dalej: Miasto.

⁶ Dalej: Strategia Rozwoju Wałcza.

⁷ Rada Miasta Wałcz uchwałą Nr II/sXXXVIII/291/98 z dnia 15 czerwca 1998 r. przyjęła „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałcza”, zmienione uchwałą Nr VI/SXXVIII/157/12 z 23 października 2012 r. i uchwałą Nr VI/SLII/305/14 z 23 września 2014 r.; stanowiące podstawę opracowania Strategii Rozwoju; dalej: Studium.

zagospodarowania przestrzennego⁸. W ww. dokumentach strategicznych Miasta uwzględnione zostały warunki i działania zapewniające ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój.

Według stanu na 31 marca 2022 r. planami miejscowymi objęto 1 158,66 ha, co stanowiło 30,4% całkowitej powierzchni Miasta. W latach 2019-2022 (I kwartał) uchwalono 10 MPZP obejmujących 636,81 ha, co stanowiło 16,7% powierzchni Miasta, z tego sześć MPZP miało charakter tzw. „punktowy” i dotyczyło tylko 2,63 ha, co stanowiło 0,4% powierzchni Miasta objętej planami miejscowymi uchwalonymi w ww. okresie. Koszt sporządzenia 10 MPZP był finansowany z budżetu Miasta i wyniósł 67,4 tys. zł, w tym koszt sporządzenia sześciu MPZP o charakterze „punktowym” wyniósł 30,2 tys. zł. Uchwalone MPZP w okresie objętym kontrolą w bardzo ograniczonym zakresie miały wpływ na zapewnienie ładu przestrzennego na terenie Miasta.

W latach 2019-2022 (I kwartał) Burmistrz wywiązywał się z obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalania planów miejscowych. Wszystkie MPZP uchwalone w ww. okresie zawierały postanowienia określające: zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki zagospodarowania terenu oraz stawki opłaty planistycznej w wysokości 30%. Na terenach nieobjętych planami miejscowymi oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw, zapewniono ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Wydawane decyzje o warunkach zabudowy dla planowanych inwestycji były zgodne z wymaganiami dotyczącymi nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, określonymi w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku MPZP¹⁰. Ponadto, ustalono lokalne standardy urbanistyczne, a ujęte w nich wskaźniki nie różniły się więcej niż 50% od standardów określonych w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹¹.

Miasto posiadało aktualną politykę i kierunki zagospodarowania przestrzennego, ustaliło i analizowało bilans terenów pod zabudowę, ale nie podejmowało stosownych działań w celu objęcia MPZP większej powierzchni terenów. Niewielkie pokrycie powierzchni Miasta planami miejscowymi spowodowało brak zapewnienia możliwości wykorzystania instrumentów prawnych, pozwalających na pozyskanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości.

W toku kontroli NIK zostały ujawnione następujące nieprawidłowości:

- przypisano zadania w zakresie poboru opłat planistycznych dwóm komórkom organizacyjnym - Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami i Wydziałowi Księgowości;
- nie weryfikowano aktów notarialnych pod kątem wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej;
- Burmistrz nie informował Radę Miasta Walcz¹² o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych związanych z wejściem w życie MPZP i wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, a radni nie zwracali się do Burmistrza

⁸ Dalej: MPZP lub plan miejscowy.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej: ustawa planistyczna.

¹⁰ Dz. U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy w przypadku braku MPZP.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1538; dalej: specustawa mieszkaniowa.

¹² Dalej: Rada Miasta.

o wykonanie ciążącego na nim obowiązku, wynikającego z art. 37 ust. 8 ustawy planistycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W lipcu 2015 r. została powołana Komisja do opracowania projektu strategii rozwoju Miasta¹⁴. Jednocześnie, przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na kompleksowe opracowanie Strategii Rozwoju Wałcza. Umowa z wykonawcą została zawarta 28 grudnia 2015 r.

Przyjęcie Strategii Rozwoju Wałcza poprzedzone było pracami przygotowawczymi i diagnostycznymi w zakresie sytuacji społeczno-gospodarczej Miasta, w tym także stanu zagospodarowania przestrzennego. Prace przygotowawcze polegały m.in. na uczestnictwie w pięciu warsztatach strategicznych: radnych Miasta, członków Komisji, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz jednostek organizacyjnych Miasta i przedsiębiorców. Prace diagnostyczne polegały na zebraniu i analizie danych statystycznych¹⁵ oraz dokonaniu analizy SWOT¹⁶.

W wyniku przeprowadzonych diagnoz wskazano na następujące problemy:

- poziom rozwoju gospodarczego bezpośrednio oddziałujący na jakość lokalnego rynku pracy;
- niewykorzystanie unikatowego potencjału dziedzictwa kulturowego, w tym przyrodniczego;
- niewystarczające wykorzystanie efektu synergii możliwego do osiągnięcia w ramach współpracy międzysektorowej oraz międzygminnej;
- peryferyjność Miasta, niski poziom dostępności komunikacyjnej;
- niska rozpoznawalność Miasta w skali krajowej.

Nadrzędnym celem rozwoju przestrzennego Miasta, zdefiniowanym w Studium była stała poprawa warunków życia jego mieszkańców, stymulowanie rozwoju gospodarczego, w tym funkcji turystycznych oraz umacnianie roli Miasta, jako ponadlokalnego centrum w sferze edukacji, kultury i ochrony zdrowia przy respektowaniu wymogów ochrony środowiska przyrodniczego. Zgodnie ze Strategią Rozwoju Wałcza zadania stojące przed Miastem, aby zrealizować cel główny to:

- rozwój przestrzenny Miasta, w pierwszym rzędzie poprzez wypełnianie istniejących struktur urbanistycznych w granicach administracyjnych i zasięgach rozwoju przestrzennego (terenach zurbanizowanych);
- ochrona dziedzictwa i krajobrazu kulturowego polegająca na: ochronie zabytków i krajobrazu kulturowego, ochronie zabytkowego układu przestrzennego Miasta, zachowaniu i odtworzeniu utraconych walorów środowiska kulturowego;

¹³ 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.

¹⁴ Zarządzenie Nr 0050.1.109.2015 Burmistrza Miasta Wałcz z 23 lipca 2015 r.

¹⁵ Analizie podlegały dane statystyczne zawarte m.in. w raportach, innych strategiach i ogólnodostępnych opracowaniach oraz danych gromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, Powiatowy Urząd Pracy w Wałczu.

¹⁶ SWOT - technika służąca do porządkowania i analizy informacji; akronim utworzony z pierwszych liter wyrazów: S – strengths (silne strony, atuty), W – weaknesses (słabe strony), O – opportunities (szanse), T – threats (zagrożenia).

- wyznaczenie nowych terenów rozwojowych dla wiodących funkcji, stymulujących rozwój gospodarczy Miasta oraz tworzenie nowych gminnych zasobów terenowych dla realizacji zadań publicznych i budownictwa mieszkaniowego;
- poprawa warunków życia mieszkańców Miasta, a w szczególności uzyskanie optymalnych warunków socjalnych, kulturalnych i zdrowotnych polegających na: właściwym wyposażeniu Miasta w obiekty usługowe z zachowaniem odpowiednich stref dojazdów, wspieraniu przedsiębiorczości i rozwijaniu lokalnej bazy miejsc pracy, organizowaniu i udostępnieniu miejsc rekreacji i wypoczynku, działaniu na rzecz ochrony środowiska, rozbudowie systemów infrastruktury technicznej i komunikacyjnej;
- wyzwolenie działań indywidualnych i grupowych na rzecz rozwoju rodziny, osiedla, Miasta;
- wzmocnienie funkcji ponadlokalnych (usługi, turystyka i wypoczynek, kultura, działalność gospodarcza, infrastruktura biznesu).

W Strategii Rozwoju Wąlcza, przyjętej przez Radę Miasta 27 września 2016 r.¹⁷, wypracowano pięć celów strategicznych:

- C1 – "Wzrost i dywersyfikacja lokalnej gospodarki;
- C2 - Nowoczesna i funkcjonalna przestrzeń miejska;
- C3 - Efektywne wykorzystanie zasobów dziedzictwa kulturowego i naturalnego;
- C4 - Rozwój i modernizacja infrastruktury technicznej oraz podnoszenie jakości środowiska;
- C5 - Otwarty samorząd czerpiący z energii mieszkańców.

Założenia celów strategicznych definiowały kierunki interwencji samorządu lokalnego. Dla realizacji poszczególnych celów strategicznych określono zadania oraz obszary wsparcia.

(akta kontroli str. 5-88)

1.2. Na podstawie przeprowadzonej oceny aktualności Studium¹⁸ stwierdzono potrzebę jego zmiany m.in. w zakresie uwzględnienia zmiany przepisów ustawy planistycznej, zmiany lokalizacji ponadlokalnych celów publicznych, ustaleń dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z zabudowy, konieczności wyznaczenia nowych obszarów pod rozwój zabudowy mieszkaniowej i terenów aktywizacji gospodarczej, korekty ustaleń dla terenów rozwojowych i korekty granic poszczególnych obszarów. Burmistrz wystąpił do Rady Miasta z wnioskiem o przystąpienie do sporządzenia nowego Studium. Rada Miasta wyraziła wolę opracowania nowego dokumentu¹⁹. Okres jego opracowywania i uchwalenia wyniósł 28 miesięcy²⁰. Koszty sporządzenia nowego Studium zostały poniesione z budżetu Miasta w wysokości 37,5 tys. zł. Studium zostało zaktualizowane 26 czerwca 2018 r.²¹ Aktualizacja Studium dotyczyła systemów infrastruktury, komunikacji, środowiska przyrodniczego, w tym form ochrony przyrody, dziedzictwa kulturowego, procesów społeczno-gospodarczych, oceniała stan ładu przestrzennego, dokonała bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę i wskazała uwarunkowania jako istotne dla kierunków rozwoju Miasta²².

¹⁷ Uchwała Nr VII/XXXV/149/16.

¹⁸ Ocena została przyjęta uchwałą Nr VII/SXX/116/16 Rady Miasta z 23 lutego 2016 r.

¹⁹ Uchwała Nr VII/SXXI/125/16 z 26 kwietnia 2016 r.

²⁰ Uchwała Nr VII/SLII/330/18.

²¹ Uchwała Nr VII/SLII/330/18.

²² Uwarunkowania istotne dla kierunków rozwoju Miasta: 1) wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu; 2) wynikające ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; 3) wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego; 4) wynikające ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz określone przez audyt krajobrazowy

Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej przygotowana na potrzeby Strategii Rozwoju Wałcza została uwzględniona w pracach nad Studium i miała wpływ na wskazanie kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta. Aktualizacja Studium w części dotyczącej kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta: zracjonalizowała obszary przeznaczone pod zabudowę z uwzględnieniem bilansu terenów oraz potrzeb i możliwości finansowych; ustalała wytyczne określania w planach miejscowych zmian w strukturze Miasta oraz w przeznaczeniu terenów wraz z dopuszczalnym ich zakresem i ograniczeniami oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów; wskazywała tereny ograniczania zabudowy i wyłączenia spod zabudowy, obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego; uwzględniała rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i ponadlokalnym; określała obszary przestrzeni publicznej oraz obszary, dla których sporządzenie planu miejscowego było obowiązkowe na podstawie przepisów odrębnych i dla których Miasto zamierzało sporządzić plan miejscowy; uwzględniała obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz tereny zamknięte i ich strefy ochronne.

W okresie objętym kontrolą nie dokonano przeglądu aktualności Studium. Przegląd został zaplanowany na IV kwartał 2022 r. tj. przed upływem kadencji 2018-2023 Rady Miasta²³.

(akta kontroli str. 89-174, 241-242, 253)

„Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wałcz”²⁴ wskazywał na istnienie potrzeby kontynuowania zrównoważonego rozwoju Miasta i jego podstawowych funkcji. Rewitalizacja została ujęta w Strategii Rozwoju Wałcza w celu strategicznym C2 - Nowoczesna i funkcjonalna przestrzeń miejska, w którym wyznaczono następujące zadania: 1) Rewitalizacja obiektu dworca PKP i adaptacja na potrzeby związane z kulturą i działalnością społeczną; 2) Rewitalizacja obszarów zdegradowanych i kryzysowych; 3) Pogłębiona analiza potrzeb w zakresie rewitalizacji społecznej, przestrzennej, środowiskowej i technicznej; 4) Zbudowanie szerokiej koalicji podmiotów zaangażowanych na rzecz realizacji projektów rewitalizacyjnych; 5) Zapewnienie wysokiej estetyki przestrzeni miejskich poprzez wykorzystanie desingu; 6) Zagospodarowanie terenów powojkowych; 7) Modernizacja oświetlenia miejskiego - wymiana źródeł światła na energooszczędne. Z rewitalizacją związane były także zadania wyznaczone w ramach celu strategicznego C5 - Otwarty samorząd czerpiący z energii mieszkańców takie jak: 1) Prowadzenie aktywnej polityki prorodzinnej; 2) Rozwijanie branżowych programów współpracy i pomocy seniorom oraz niepełnosprawnym; 3) Efektywny system pomocy społecznej. W Strategii Rozwoju Wałcza nie wskazano obszarów, na których występowało największe natężenie negatywnych zjawisk.

(akta kontroli str. 60-61, 63, 85-86, 242, 1111-1117)

granice krajobrazów priorytetowych; 6) wynikające z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony zdrowia; 7) wynikające z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia; 8) wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju Miasta; 9) wynikające ze stanu prawnego gruntów; 10) wynikające z występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych; 11) wynikające z występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych; 12) wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych; 13) wynikające z występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych; 14) wynikające ze stanu systemu komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami; 15) wynikające z zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych; 16) wynikające z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

²³ Stosownie do art. 32 ust. 1 ustawy planistycznej raz na kadencję rady gminy powinien być dokonany przegląd aktualności Studium.

²⁴ Przyjęty uchwałą Nr VII/SXL/280/17 Rady Miasta z 6 grudnia 2017 r., zmieniony uchwałą Nr VII/SLIX/374/18 Rady Miasta z 14 listopada 2018 r.; dalej Program Rewitalizacji.

Program Rewitalizacji zawierał ustalenia zgodne ze Studium. Problemami związanymi ze sferą społeczną, zidentyfikowanymi w Studium były: spadek liczby ludności Miasta od 2010 r.; spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym; malejący przyrost naturalny; ujemne saldo migracji; wysoka stopa bezrobocia; potrzeba poprawy jakości życia mieszkańców; potrzeba poszerzenia bazy usługowej, poprawa warunków nauczania i poprawa podstawowej opieki zdrowotnej. W świetle przeprowadzonej diagnozy stanu istniejącego Miasta wraz z analizą jego predyspozycji i możliwości oraz uwarunkowań przyrodniczych, społecznych, gospodarczych i politycznych uznano, że istniejące funkcje Miasta powinny być kontynuowane z ukierunkowaniem na zrównoważony rozwój oraz powinny zostać w znacznym stopniu zaktywizowane, aby mogły stać się czynnikami rozwojowymi i miastotwórczymi. Celem nadrzędnym w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta było zapewnienie właściwego poziomu życia mieszkańców, poprzez zapewnienie wysokich parametrów zagospodarowania przestrzennego i środowiska, zapewnienie równorzędnego dostępu do usług dla wszystkich mieszkańców, zapewnienie dostępu do infrastruktury technicznej i systemu komunikacyjnego. W Studium wyznaczone zostały następujące strategiczne cele rozwoju:

- C1 - Stała poprawa warunków zamieszkiwania, obsługi i bezpieczeństwa publicznego mieszkańców;
- C2 - Tworzenie jak najlepszych warunków do trwałego wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców oraz lokalizacji inwestorów krajowych i zagranicznych, zwłaszcza w sferze turystyki i nowoczesnych dziedzin produkcji;
- C3 - Ochrona walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego, a także stała poprawa ich stanu;
- C4 - Partnerska współpraca z władzami gmin ościennych i powiatu waleckiego przy rozwiązywaniu wspólnych problemów.

Wprowadzone w aktualizacji Studium zmiany nie wskazywały obszarów koncentracji negatywnych zjawisk o charakterze społecznym. Natomiast kierunki rozwoju Miasta wskazywały na potrzebę przeprowadzenia procesu rewitalizacji.

Miasto nie ustanowiło zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji.

(akta kontroli str. 242-243)

1.3. W Studium został sporządzony bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę oszacowano na poziomie 1 496 950 m² powierzchni użytkowej zabudowy, z tego na zabudowę:

- mieszkaniową 291 495 m² na podstawie zakładanego wzrostu przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkań przypadającej na jednego mieszkańca Miasta;
- usługową 209 229 m² na podstawie zakładanego wzrostu przeciętnej powierzchni użytkowej usług przypadającej na jednego mieszkańca Miasta do poziomu 16 m² oraz wzrostu zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, dla której konieczne będzie wprowadzenie odpowiedniego wyposażenia usługowego, w tym realizacji usług publicznych, biorąc pod uwagę konieczność zabezpieczenia nowych terenów inwestycyjnych, jako oferty dla istniejących i nowych inwestorów;
- produkcyjną, składów i magazynów 916 275 m² na podstawie zakładanego wzrostu przeciętnej powierzchni użytkowej obiektów produkcyjnych, magazynowych i składowych przypadającej na jednego mieszkańca Miasta do poziomu 51 m² oraz zakładanego na podstawie analizy potrzeb wynikających z zabezpieczenia nowych terenów inwestycyjnych, jako oferty dla istniejących

i nowych inwestorów, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rozwoju podstrefy Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej²⁵;

- usług sportu turystyki i rekreacji 79 951 m² na podstawie zakładanego wzrostu przeciętnej powierzchni użytkowej bazy sportowo-rekreacyjnej i turystycznej przypadającej na jednego mieszkańca Miasta do poziomu 7 m² oraz analizy dotychczasowego rozwoju funkcji sportowych, rekreacyjnych i turystycznych, biorąc pod uwagę potrzeby wynikające z rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu - Ośrodka Przygotowań Olimpijskich i Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

Chłonność obszarów²⁶ o w pełni wykształconej zabudowie funkcjonalno-przestrzennej oszacowano na poziomie 273 521 m², z tego na zabudowę: mieszkaniową 117 318 m², usługową 31 902 m², produkcyjną, składów i magazynów 122 049 m², usług sportu turystyki i rekreacji 2 251 m². Chłonność obszarów przeznaczonych pod zabudowę w MPZP oszacowano na poziomie 439 236 m², z tego na zabudowę: mieszkaniową 247 245 m², zagrodową 10 463 m², usługową 74 490 m², produkcyjną, składów i magazynów 98 668 m², usług sportu turystyki i rekreacji 8 371 m².

W wyniku porównania maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz chłonności obszarów o w pełni wykształconej zabudowie funkcjonalno-przestrzennej i chłonności pozostałych obszarów objętych MPZP stwierdzono, że:

- 1) dla terenów zabudowy mieszkaniowej - nową zabudowę należało wyznaczać na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach Miasta oraz na obszarach przeznaczonych w MPZP pod zabudowę;
- 2) dla terenów zabudowy zagrodowej - nie wskazano zapotrzebowania na nową zabudowę ze względu na brak możliwości rozwojowych dla funkcji rolniczej na obszarze Miasta;
- 3) dla terenów zabudowy: usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów oraz usług sportu turystyki i rekreacji - w celu realizacji pełnego zapotrzebowania, dopuszczono wyznaczanie nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach Miasta oraz poza obszarami przeznaczonymi w MPZP pod zabudowę o maksymalnej powierzchni użytkowej zabudowy wynikającej z przeprowadzonego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę;
- 4) nie było konieczności uzupełnienia bilansu o nowe obszary pod zabudowę.

W Studium zostały określone możliwości finansowania przez Miasto wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych. Możliwości finansowania determinowane miały być poziomem uzyskiwanych dochodów przy założeniu, że rozwój nowych terenów inwestycyjnych zwiększy wpływy do budżetu Miasta z tytułu podatku od nieruchomości oraz pozyskaniem różnego rodzaju dotacji. W przypadku niedoboru środków finansowych wskazano także na możliwość zaciągania kredytów. Szacowana kwota dochodów z tytułu podatku od nieruchomości wynosiła łącznie 23 532,1 tys. zł, z tego od gruntów 4 273,3 tys. zł, od powierzchni użytkowej 19 258,8 tys. zł. Potrzeby inwestycyjne Miasta wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy zostały przedstawione w Studium w podziale na trzy kategorie: 1) obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej; 2) obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione powyżej; 3) obszarów pozostałych. W analizie zostały uwzględnione potrzeby

²⁵ Dalej: podstrefa SSSE.

²⁶ Rozumiana jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy.

inwestycyjne związane z realizacją infrastruktury komunikacyjnej i technicznej. Ze względu na ogólny charakter analizy oraz oparcie jej na przyjętych założeniach, brak było możliwości prawidłowego oszacowania potrzeb związanych z realizacją infrastruktury społecznej. Biorąc jednak pod uwagę prognozowany spadek liczby ludności w zakładanej perspektywie planistycznej przyjęto brak faktycznego wzrostu zapotrzebowania na usługi publiczne (m.in. szkoły, przedszkola, ośrodki opieki społecznej itd.). Lokalizacja nowej zabudowy na obszarze jednostki osadniczej Miasta nie pociągała za sobą realizacji nowej infrastruktury technicznej i drogowej. Wynikało to z faktu, że nowa zabudowa stanowić będzie uzupełnienie istniejącej, na terenach już wyposażonych w infrastrukturę techniczną oraz posiadających dostęp do dróg publicznych. Lokalizacja nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na obszarach objętych obowiązującymi MPZP będzie wymagała budowy po ok. 10,8 km nowych dróg publicznych i sieci infrastruktury technicznej. W odniesieniu do pozostałych kategorii terenów realizacja dróg i infrastruktury technicznej odbywać się będzie na koszt inwestorów. Prognozowane koszty wynosiły łącznie 10 194,7 tys. zł, z tego na: drogi publiczne 1 081,1 tys. zł; sieć wodociagową 2 897,3 tys. zł, sieć kanalizacji sanitarnej 6 216, 3 tys. zł. Przy założeniu, że średni poziom wydatków inwestycyjnych może wynosić 2 500 tys. zł rocznie, inwestycje w tym zakresie mogą zostać zrealizowane w założonej perspektywie 30 lat. Potrzeby inwestycyjne przy założonych wskaźnikach, nie przekraczały możliwości finansowania przez Miasto wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy miejskiej.

(akta kontroli str. 154-160, 243-245, 254)

1.4. W Studium ochrona ładu przestrzennego i prawidłowy rozwój wyodrębnionych terenów pod zabudowę zagwarantowane były m.in. poprzez: zastosowanie minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych dla poszczególnych rodzajów zabudowy z uwzględnieniem bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. W zależności od lokalnych możliwości i ograniczeń kształtowania przestrzeni dopuszczono ich modyfikację na etapie sporządzania MPZP, a w szczególności minimalnych powierzchni działek budowlanych oraz parametrów zabudowy. W Studium zostały określone następujące parametry i wskaźniki urbanistyczne w zależności od rodzaju zabudowy: 1) powierzchnia terenu biologicznie czynna od 10% do 60%; 2) powierzchnia zabudowy od 20% do 70%; 3) wysokość zabudowy od 12 m do 20 m; 4) geometria dachu od 20° do 45°; 5) powierzchnia działki budowlanej od 200 m do 2 000 m.

(akta kontroli str. 185-187, 245, 255)

Na podstawie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz analiz demograficznych w Studium zostały określone kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej²⁷. Ponadto, określono, że dla obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m², obowiązkowe będzie sporządzenie MPZP, z wyjątkiem istniejącego centrum handlowego w rejonie ul. Budowlanych; dla terenów położonych w centrum Miasta, jako obszarów przestrzeni publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy planistycznej, dopuszczono doprecyzowanie ich granic na etapie sporządzania MPZP. Ze względu

²⁷ Cele infrastrukturalne mają być osiągnięte poprzez tworzenie warunków przestrzennych umożliwiających rozwój sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, jako czynnika powodującego wzrost poziomu życia ludności i rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również osiągnięcia właściwego standardu jakości środowiska przyrodniczego dzięki budowie nowych dróg oraz modernizacji istniejących z uwzględnieniem właściwych parametrów i natężenia ruchu, tworzenia dróg rowerowych i chodników, zabezpieczania miejsc parkingowych, modernizacji sieci wodociągowej i realizacji systemów odprowadzania ścieków, stosowaniu do celów grzewczych paliw proekologicznych oraz zorganizowanemu systemowi gromadzenia i utylizacji odpadów.

na istniejący charakter rozlogów gospodarstw rolnych nie przewidziano obszarów obowiązkowo wyznaczonych do przeprowadzenia scaleń i podziałów. Nie określono granic obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W Studium wskazano także na potrzebę sporządzenia MPZP dla następujących obszarów: terenów wyłączonych z zabudowy, nowych obszarów górniczych, terenów położonych w rejonie ulic Stanisława Staszica, Rzecznej, Chłodnej, i Szkolnej, terenów niezabudowanych leżących w podstrefie SSSE przy ul. Budowlanych oraz terenów położonych w rejonie następujących ulic: Nadjeziornej, Zaulek Chelmiński, Stefana Żeromskiego.

(akta kontroli str. 218-221, 245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd uwzględnił w dokumentach strategicznych warunki i działania zapewniające ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, a w szczególności: prowadzenie analizy uwarunkowań mających istotny wpływ na potrzeby i możliwości rozwoju Miasta; sporządzenie bilansu terenów pod zabudowę i uwzględnienie wyników bilansu w Studium, określenie chłonności terenów pod zabudowę i potrzeb Miasta w zakresie nowego budownictwa; określenie możliwości finansowania przez Miasto wykonania sieci komunikacyjnej, infrastruktury technicznej i infrastruktury społecznej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. planami miejscowymi objęte było 1 158,66 ha, tj. 30,4% z 3 817 ha całkowitej powierzchni Miasta. W latach 2019-2022 (I kwartał) Rada Miasta uchwaliła 10 MPZP, którymi objęto 636,81 ha, tj. 16,7% całkowitej powierzchni Miasta. Przyczynami uchwalenia 10 MPZP były w sześciu przypadkach złożone wnioski inwestorów prywatnych²⁸ oraz w czterech przypadkach ustalenia kierownictwa Urzędu²⁹.

(akta kontroli str. 246-252, 632-637, 645-647, 665-667, 688-693, 707-709, 726-727, 752-753, 771-772, 781-782, 798-800, 812-813)

W latach 2019-2022 (I kwartał) zgodnie z postanowieniami ustawy planistycznej, a w szczególności:

- art. 10 ust. 2 pkt 8 - dla obszarów dla których istniał obowiązek sporządzenia MPZP: dwa MPZP uchwalono³⁰, a sześć MPZP wywołano³¹, tj. podjęto uchwały w sprawie przystąpienia do MPZP;

²⁸ Po jednym przypadku na wniosek: wspólnoty mieszkaniowej, osób fizycznych, spółki z o.o. oraz w trzech przypadkach na wniosek osób prowadzących działalność gospodarczą.

²⁹ Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Sekretarz, Radca Prawny, Przedstawiciel Biura Rady z Wydziału Organizacyjnego, Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Środowiska.

³⁰ MPZP dotyczące przestrzeni publicznej: 1) Plan miejscowy dla terenu w rejonie ul. Dworcowej uchwalony przez Radę Miasta uchwałą Nr VIII/XXXVIII/351/21 z 9 lipca 2021 r.; 2) Plan miejscowy dla terenu w rejonie ul. Generała Władysława Andersa i Al. Zdobyców Wału Pomorskiego uchwalony przez Radę Miasta uchwałą Nr VIII/XVIII/161/20 z 25 lutego 2020 r.;

³¹ 1) W rejonie ulic Orlej, Pocztowej i Sądowej - uchwała Rady Miasta Nr VIII/VIII/87/19 z 28 maja 2019 r.; 2) w rejonie ul. Leopolda Okulickiego - uchwała Rady Miasta Nr VIII/XXVI/233/20 z 3 września 2020 r.; 3) w rejonie ul. Kilińszczaków - uchwała Rady Miasta Nr VIII/XXVI/230/20 z 3 września 2020 r.; 4) w rejonie miasta lokacyjnego - uchwała Rady Miasta Nr VIII/XXI/231/20 z 3 września 2020 r.; 5) w rejonie ul. Podgórnej - uchwała Rady Miasta Nr VIII/XXVI/228/20 z 3 września 2020 r.; 6) w rejonie ul. Generała Władysława Andersa (tereny usług i zieleni) - uchwała Rady Miasta Nr VIII/XXVII/227 z 3 września 2020 r.

- art. 10 ust. 2 pkt 9 - dla obszarów dla których Miasto miało zamiar sporządzić MPZP: trzy MPZP uchwalono³² i jeden MPZP został sporządzony³³.

(akta kontroli str. 638-639, 1190-1193)

Na posiedzeniu Komisji Budżetu, Gospodarki i Infrastruktury Miejskiej Rady Miasta³⁴, które odbyło się 18 września 2019 r. negatywnie został zaopiniowany projekt uchwały w sprawie przyjęcia MPZP w rejonie ulic: Rzecznej, Młynarskiej, Szczęśliwej, Stanisława Staszica, Chłodnej, Szkolnej i Bankowej. Wobec powyższego na sesji Rady Miasta 24 września 2019 r. Burmistrz zgłosił wniosek o zdjęcie z porządku obrad projektu uchwały w sprawie MPZP w rejonie ww. ulic. Do dnia zakończenia kontroli NIK, sporządzony MPZP nie został przekazany do procedowania na sesjach Rady Miasta.

(akta kontroli str. 1100-1109)

Burmistrz wyjaśnił: *Był to projekt sporządzony w poprzedniej kadencji i kontynuowany w obecnej. Efekt końcowy prac nie zadowalał zarówno Burmistrza, jak i Radę Miasta, czego skutkiem było wycofanie projektu uchwały z porządku obrad – przegłosowany większością głosów przez Radę Miasta. Do projektu uchwały Burmistrz zamierza wrócić, jednak nie jest to zadanie priorytetowe. (...). Budżet gminy w zakresie planowania przestrzennego nie pozwalał na wykonanie wszystkich zaplanowanych MPZP.*

(akta kontroli str. 1232-1235)

Na terenach wymienionych w Studium, gdzie Miasto miało zamiar uchwalenia MPZP, a do dnia zakończenia badań kontrolnych nie przystąpiono do uchwalenia MPZP, w okresie objętym kontrolą nie zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 639)

Powierzchnia terenów pod zabudowę ujęta w planach miejscowych obowiązujących w okresie 2019-2022 (I kwartał)³⁵ wynosiła według stanu na:

- 1 stycznia 2019 r. - 276,34 ha, co stanowiło 7,2% całkowitej powierzchni Miasta;
- 31 grudnia 2020 r. - 299,91 ha (7,8%);
- 31 grudnia 2021 r. i 31 marca 2022 r. - 913,31 ha (23,9%).

Według rodzajów zabudowy Miasto było objęte:

- 1) zabudowę mieszkaniową - 40,55 ha (1,06% całkowitej powierzchni Miasta), z tego jednorodzinna - 31,99 ha (0,84%); wielorodzinna - 0,25 ha (0,01%), jednorodzinna z usługami - 8,31 ha (0,22%);
- 2) zabudowę usługową - 36,38 ha (0,95%);
- 3) zabudowę produkcyjną - 3,45 ha (0,09%);
- 4) zabudowę usługowo-produkcyjną - 53,18 ha (1,39%);
- 5) inną zabudowę - 779,75 ha (20,43%).

³² 1) Plan miejscowy dla niektórych terenów stanowiących przestrzeń rolniczą i kompleksy zieleni uchwalony przez Radę Miasta Wałcz uchwałą Nr VIII/XXXIII/296/21 z 19 marca 2021 r.; 2) Plan miejscowy dla terenu w rejonie ul. Nadjeziornej – zabudowa mieszkalna jednorodzinna – uchwalony przez Radę Miasta Wałcz uchwałą Nr VIII/V/50/19 z 26 marca 2019 r.; 3) Plan miejscowy dla terenu w rejonie ulic Budowlanych, Strefowej i Południowej – zabudowa usługowo – produkcyjna uchwalony przez Radę Miasta Wałcz uchwałą Nr VIII/VI/61/19 z 30 kwietnia 2019 r.

³³ Uchwała Nr VII /SXXXV/238/17 Rady Miasta Wałcz z 27 czerwca 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP w rejonie ulic: Rzecznej, Młynarskiej, Szczęśliwej, Stanisława Staszica, Chłodnej, Szkolnej i Bankowej.

³⁴ Dalej: Komisji Budżetu.

³⁵ Powierzchni 279,7619 ha (tj. 7,3% powierzchni Miasta) objętych 22 MPZP/zmianami MPZP uchwalonymi w latach 1996-2012 nie ujęto w wykazanych poniżej danych ze względu na to, że w tych MPZP/zmianach do MPZP nie wskazano powierzchni terenów w podziale na poszczególne rodzaje zabudowy.

10 MPZP uchwalonych w okresie 2019-2022 (I kwartał) obejmowało pod zabudowę mieszkaniową 12,44 ha, co stanowiło 42,7% terenów przeznaczonych w Studium pod ten rodzaj zabudowy.

(akta kontroli str. 258, 639-640, 1198)

Rada Miasta w okresie od czerwca 2017 r. do lutego 2020 r. podjęła 14 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP. Na posiedzeniu Komisji Budżetu 19 stycznia 2022 r. Burmistrz przedstawił ocenę aktualności planów miejscowych i dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta.

W przedłożonej ww. Komisji informacji, wywołane MPZP zostały podzielone na aktywizująco-inwestycyjne, porządkowe i ochronne. Komisja Budżetu uznała za priorytetowe sześć MPZP, obejmujących łącznie 70,85 ha, co stanowiło 1,9% powierzchni Miasta. Planowane koszty sporządzenia tych MPZP (wycieczone na podstawie oferty z lipca 2021 r.) wyniosłyby 161,1 tys. zł brutto, a z innymi kosztami takimi jak: wynagrodzenia Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, ogłoszeń w prasie, usługami ksero i sporządzenia map wyniosłyby około 200 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 1199-1203)

2.2. Szczegółowemu badaniu kontrolnemu poddano pięć MPZP uchwalonych w okresie 2019-2022 (I kwartał):

- 1) dla terenu położonego w rejonie ulic: Al. Zdobywców Wału Pomorskiego, Generała Władysława Andersa, Miłej i Kujawskiej³⁶, obejmujący najmniejszą powierzchnię Miasta, tj. 0,0823 ha, co stanowiło 0,002% całkowitej powierzchni Miasta;
- 2) dla terenu położonego pomiędzy ulicami Kołobrzeską i Nowomiejską³⁷, dotyczący terenu zabudowy usługowej, obejmujący 0,8 ha (0,021%);
- 3) dla terenu w rejonie Osiedla Stefana Batorego³⁸ dotyczący terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, obejmujący 0,23 ha (0,006%);
- 4) dla terenu w rejonie przy ulicy Podleśnej³⁹ obejmujący jedną działkę o powierzchni 0,57 ha (0,015%);
- 5) dla niektórych terenów stanowiących przestrzeń rolniczą i kompleksy zieleni⁴⁰, obejmujący największą powierzchnię Miasta - 612,6 ha (16,05%).

W wyniku szczegółowego badania ww. pięciu MPZP stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach Rada Miasta podjęła uchwały o przystąpieniu do ich sporządzenia⁴¹;
- we wszystkich przypadkach zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, były zgodne z ustaleniami Studium w tym zakresie i dotyczyły: powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, wysokości zabudowy, intensywności zabudowy, kąta nachylenia połaci dachowych, powierzchni minimalnej działek, zasad obsługi komunikacyjnej oraz zapewnienia miejsc parkingowych dla samochodów osobowych na działce;

³⁶ Uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/IV/41/19 z 26 lutego 2019 r., ogłoszony w Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1680.

³⁷ Uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/IV/42/19 z 26 lutego 2019 r. ogłoszony w Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1681.

³⁸ Uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/X/103/19 z 21 sierpnia 2019 r., ogłoszony w Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego poz. 4360.

³⁹ Uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/XVIII/160/20 z 21 sierpnia 2019 r., ogłoszony w Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1509.

⁴⁰ Uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/XXXIII/296/21 z 19 marca 2021 r., ogłoszony w Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego poz. 2312.

⁴¹ Uchwały Rady Miasta o przystąpieniu do sporządzenia badanych pięciu planów miejscowych odpowiednio: nr VII/SXLIV/297/18 z 20 lutego 2018 r.; nr VII/SXXXVIII/268/17 z 24 października 2017 r.; nr VII/SLIII/362/18 z 16 października 2018 r.; nr VIII/IV/43/19 z 26 lutego 2019 r., nr VII/SXXXV/237/17 z 27 czerwca 2017 r.

- we wszystkich przypadkach uchwalenia MPZP nie stwierdzono, aby korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe (ograniczone);
- we wszystkich przypadkach przystąpienie do sporządzenia MPZP dla terenów pod nową zabudowę, poprzedzone było analizą wyników bilansu terenów i odpowiadało ustaleniom Studium w tym zakresie.

(akta kontroli str. 632-636, 643-751)

W 2011 r. została opracowana „Analiza komunikacyjna miasta Wałcz”, w której zaproponowane zostały koncepcje zmian i rozwoju układu komunikacyjnego.

Urząd 22 lutego 2018 r. przedłożył Przewodniczącemu Komisji Budżetu analizę dotyczącą problematyki układu komunikacyjnego Miasta. Z analizy wynikało, że przez Miasto przechodziły drogi o znaczeniu ponadregionalnym, tj. drogi wojewódzkie (DW 173, DW 178) oraz drogi krajowe (DK 10, DK 22) i z tego względu natężenia ruchu drogowego były bardzo zróżnicowane. W zależności od pory roku i dnia tygodnia zauważono przewagę pojazdów ciężarowych nad pojazdami osobowymi i odwrotnie, tj. w sezonie wakacyjnym przewaga pojazdów osobowych, w poniedziałki, środy i piątki wzmożony ruch pojazdów ciężarowych

Ponadto, w marcu 2021 r. w związku ze złożeniem wniosku na dofinansowanie zadania w ramach art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁴² na zlecenie Urzędu wykonano pomiary natężenia ruchu drogowego oraz pieszego na drodze gminnej (ul. Miła).

(akta kontroli str. 1074-1090, 1196)

Magdalena Krawczyk, Sekretarz Miasta, z upoważnienia Burmistrza wyjaśniła: *W okresie 2019-2022 (I kwartał) gmina w uchwalonych MPZP nie ograniczała wydzielanie dróg publicznych oraz przestrzeni publicznych w celu ograniczenia skutków finansowych dla budżetu gminy. Drogi publiczne w MPZP były wyznaczane po wnikliwej analizie konieczności ich realizacji na danym terenie, na którym będzie uchwalany MPZP, biorąc pod uwagę znaczenie strategiczne danego obszaru Miasta z uwzględnieniem skomunikowania terenów przyległych do tych dróg (zapewniając główne połączenia z drogami zarówno krajowymi jak i wojewódzkimi). (...). W związku z tym, że gmina miejska Wałcz jest małą obszarowo jednostką samorządową nie zachodziła potrzeba opracowywania specjalistycznych dodatkowych opracowań w zakresie transportochłonności nowej struktury przestrzennej w poszczególnych MPZP. (...). Gmina w przypadku sytuowania nowej zabudowy w MPZP uchwalonych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r. uwzględniała wymagania ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni poprzez: kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego; lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego, jako podstawowego środka transportu; zapewnienie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów.*

(akta kontroli str. 1074-1090, 1196)

W latach 2019-2022 (I kwartał) Rada Miasta uchwaliła sześć (z 10) MPZP dla małych obszarów, z tego pięć było uchwalonych na wnioski indywidualnych inwestorów, w tym:

⁴² Dz. U. poz. 505 ze zm.

- 1) dla terenu położonego w rejonie ulic: Al. Zdobywców Wału Pomorskiego, Generała Władysława Andersa, Miłej i Kujawskiej - na obszarze objętym planem (0,0823 ha) ustalono na wniosek inwestora przeznaczenie terenu na teren parkingu wewnętrznego i zieleni urządzonej⁴³; koszt sporządzenia MPZP wyniósł 6,4 tys. zł;
- 2) dla terenu położonego pomiędzy ulicami Kołobrzeską i Nowomiejską - na obszarze objętym planem (0,80 ha) ustalono na wniosek inwestora przeznaczenie terenu na teren zabudowy usługowej i teren drogi publicznej ekspresowej⁴⁴; koszt sporządzenia MPZP wyniósł 5,3 tys. zł;
- 3) dla terenu położonego w rejonie Osiedla Stefana Batorego - na obszarze objętym planem (0,23 ha) ustalono na wniosek inwestora przeznaczenie terenu na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej⁴⁵; koszt sporządzenia MPZP wyniósł 6,5 tys. zł;
- 4) dla terenu położonego w rejonie ulicy Podleśnej - na obszarze objętym planem (0,57 ha) ustalono na wniosek inwestora przeznaczenie terenu na teren zabudowy usługowo-mieszkaniowej i tereny dróg wewnętrznych⁴⁶; koszt sporządzenia MPZP wyniósł 3,2 tys. zł;
- 5) dla terenu położonego w rejonie ul. Generała Władysława Andersa i Al. Zdobywców Wału Pomorskiego⁴⁷ - na obszarze objętym planem (0,15 ha) ustalono na wniosek inwestora zmianę wysokości budynku i liczby kondygnacji; koszt sporządzenia MPZP wyniósł 6,5 tys. zł;
- 6) dla terenu w rejonie ul. Dworcowej⁴⁸ - na obszarze objętym planem (0,8 ha) ustalono zmianę przeznaczenia z terenów usług, handlu, zabudowy mieszkaniowej 0,66 ha i terenów zieleni 0,24 ha na tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług 0,1 ha; tereny usług oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 0,15 ha; tereny usług 0,07 ha; tereny dróg wewnętrznych 0,24 ha; tereny zieleni 0,24 ha; koszt sporządzenia tego MPZP wyniósł 2 264,84 zł.

Powyższe plany miały charakter tzw. „punktowy” i ograniczały funkcję MPZP, jako aktu prawa miejscowego. Plany te obejmowały tylko 2,6323 ha, co stanowiło 0,4% powierzchni Miasta objętej 10 MPZP uchwalonymi w okresie 2019-2022 (I kwartał). Koszt sporządzenia sześciu MPZP o charakterze punktowym wyniósł łącznie 30,2 tys. zł, co stanowiło 44,8% kosztów sporządzenia MPZP w okresie 2019-2022 (I kwartał).

(akta kontroli str. 256, 632-643)

Sekretarz wyjaśniła: Przystępując do sporządzania tzw. punktowych MPZP Burmistrz kierował się m.in. kryteriami oczekiwanych skutków społecznych oraz ekonomicznych. W konsekwencji procedowania tzw. „punktowych MPZP” umożliwiających np. tworzenie zabudowy produkcyjnej / usługowej itp. oczekiwanym efektem były: spadek bezrobocia związany z utworzeniem nowych miejsc pracy (aktywizacja), wzrost wpływów do budżetu Miasta środków finansowych z tytułu

⁴³ Uchwałą Nr VII/SXLIV/297/18 Rady Miasta z 20 lutego 2018 r. przystąpiono do sporządzenia MPZP, który został uchwalony uchwałą Rady Miasta Walcz Nr VIII/IV/41/19 z 26 lutego 2019 r.

⁴⁴ Uchwałą Nr VII/SXXXVIII/268/17 Rady Miasta z 24 października 2017 r. przystąpiono do sporządzenia MPZP, który został uchwalony uchwałą Rady Miasta Walcz Nr VIII/IV/42/19 z 26 lutego 2019 r.

⁴⁵ Uchwałą Nr VII/SLVIII/362/18 Rady Miasta z 16 października 2018 r. przystąpiono do sporządzenia MPZP, który został uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/X/103/19 z 23 lipca 2019 r.

⁴⁶ Uchwałą Nr VIII/IV/43/19 Rady Miasta z 26 lutego 2019 r. przystąpiono do sporządzenia MPZP, który został uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/XVIII/160/20 z 25 lutego 2020 r.

⁴⁷ Uchwałą Nr VII/SLVII/354/18 Rady Miasta z 18 września 2018 r. przystąpiono do sporządzenia MPZP, który został uchwalony uchwałą Rady Miasta Nr VIII/XVIII/161/20 z 25 lutego 2020 r.

⁴⁸ Uchwałą Nr VIII/IX/89/19 Rady Miasta z 25 czerwca 2019 r. przystąpiono do sporządzenia MPZP, który został uchwalony uchwałą Rady Miasta Walcz Nr VIII/XXXVIII/351/21 z 9 lipca 2021 r.

podatków np. dochodowego, od nieruchomości. Tworzenie nowej zabudowy na ww. terenach powoduje powstawanie nowych przedsiębiorstw powiązanych technologicznie (w tym outsourcing), co wpływa pozytywnie na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy (...). Plany punktowe podnosiły także, jakość życia mieszkańcom / inwestorom poprzez rozwój infrastruktury drogowej, racjonalne kształtowanie przestrzeni i jej elementów składowych w tym terenów zieleni (...).

(akta kontroli str. 1232-1233, 1238)

Burmistrz wyjaśnił: *Wolą Burmistrza oraz Rady Miasta było sporządzenie planów dla konkretnych obszarów i powierzchni. Organ nie uznał za zasadne dokonanie rozstrzygnięcia nowymi ustaleniami MPZP dla większego obszaru. Sporządzenie przedmiotowych MPZP miało na celu poprawę możliwości inwestycyjnych terenów. W obszarach sąsiadujących z tzw. „małymi planami”, zagospodarowanie terenu może być kształtowane w sposób racjonalny na podstawie ustaleń obowiązujących MPZP lub w przypadku ich braku w drodze decyzji administracyjnych.*

(akta kontroli str. 1232-1233, 1235)

W zakresie przystąpienia do sporządzenia, a następnie uchwalenia MPZP o charakterze tzw. „punktowym” osoby wybrane na Przewodniczącego Rady Miasta ostatnich dwóch kadencji złożyły jednakowo brzmiące wyjaśnienia, tj.: Zdzisław Ryder, Przewodniczący Rady Miasta od 1 grudnia 2014 r. do 16 listopada 2018 r.; Maciej Goszczyński, Przewodniczący Rady Miasta od 6 lipca 2022 r.: *Każdy z planów miejscowych kierowanych pod obrady Rady Miasta był kierowany z zachowaniem procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy planistycznej. Każdy z projektów uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego oraz projektów planów miejscowych były podejmowane z inicjatywy organu wykonawczego - Burmistrza. W związku z powyższym nie jestem w stanie wskazać przyczyn skierowania projektów uchwały określonej treści. Co do przyczyn podjęcia uchwał wskazanych w zapytaniu zwracam uwagę, że Rada Miasta jest organem kolegialnym, a imienne głosowanie nie przewiduje obowiązku wskazywania przyczyn głosowania określonego rodzaju.*

Do dnia sporządzenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, NIK nie otrzymała wyjaśnień Pawła Łakomego, Przewodniczącego Rady Miasta od 19 listopada 2018 r. do 6 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1118-1126)

2.3. W okresie 2019-2022 (I kwartał) Miasto na sporządzenie 10 MPZP obejmujących 636,81 ha, tj. 16,7% całkowitej powierzchni Miasta ze swojego budżetu poniosło koszty w łącznej wysokości 67,4 tys. zł. Koszty sporządzenia MPZP kształtowały się od 2,7 tys. zł do 20,2 tys. zł, przy czym najwyższy koszt sporządzenia MPZP obejmował największą powierzchnię Miasta, tj. 612,6 ha (16,05%) .

(akta kontroli str. 246-248, 256)

Adam Biernacki, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przystąpienie do sporządzenia lub zmiany Studium lub MPZP nie było bezpośrednio uzależnione od sfinansowania dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz Miasta darowizny w wysokości co najmniej ekwiwalentnej do kosztów związanych z opracowaniem tych dokumentów.

(akta kontroli str. 1129, 1131, 1138-1139)

2.4. W okresie 2019-2022 (I kwartał) Wojewoda Zachodniopomorski rozstrzygnięciem nadzorczym nr P-1.4131.145.2021.AA z 12 maja 2021 r.⁴⁹ na podstawie art. 91 ust. 1

⁴⁹ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2347.

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁰ stwierdził nieważność § 3 pkt 1 uchwały Nr VIII/XXXIII/296/21 Rady Miasta z 19 marca 2021 r. w sprawie MPZP dla niektórych terenów stanowiących przestrzeń rolniczą i kompleksy zieleni w zakresie wyrazów „10MN (0,82 ha), 11MN (0,39 ha), 12MN (0,54 ha), 13MN (0,73 ha), 14MN (0,14 ha), 15MN (0,48 ha), 16MN (0,16 ha)” oraz § 8 w zakresie wyrazów „10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 16MN”. Przyczyną ww. unieważnienia było wprowadzenie do MPZP terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na tereny, które zgodnie ze Studium zostały przeznaczone do prowadzenia gospodarki rolnej lub zaplecza dla prowadzenia gospodarki rolnej, a dodatkowo wprowadzono na nich wyłączenia spod zabudowy i trwałego zainwestowania, dopuszczenie maksymalnego zachowania istniejącego drzewostanu, wprowadzenia zalesień. Powyższe stanowiło naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy planistycznej.

(akta kontroli str. 640)

W okresie 2019-2022 (I kwartał) Miasto nie prowadziło sporów sądowych związanych z uchwaleniem nowego lub zmiany obowiązującego MPZP. W związku z uchwaleniem MPZP nie wystąpiły przypadki składania przez właścicieli lub użytkowników wieczystych wniosków dotyczących braku możliwości lub ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości nieobjętych MPZP.

(akta kontroli str. 1191, 1195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto nie podejmowało działań, aby usankcjonować objęcie większej powierzchni terenów planami miejscowymi. W okresie 2019-2022 (I kwartał) Rada Miasta uchwaliła 10 MPZP, z tego aż 60% o charakterze punktowym, obejmujących tylko 2,6323 ha, co stanowiło 0,4% powierzchni Miasta objętej miejscowymi planami uchwalonymi w ww. okresie.

Sporządzenie planów miejscowych było finansowane z budżetu Miasta.

Dla wszystkich MPZP uchwalonych w okresie 2019-2022 (I kwartał) zostały sporządzone prognozy skutków finansowych dla budżetu Miasta. Uchwalone MPZP zawierały postanowienia określające szczegółowe zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, które były zgodne z ustaleniami w Studium. Dla obszarów wskazanych w Studium, dla których istniał obowiązek sporządzenia MPZP, uchwalono dwa MPZP i podjęto sześć uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP, a dla obszarów dla których Miasto miało zamiar sporządzić MPZP uchwalono trzy MPZP i jeden MPZP był w trakcie procedury planistycznej.

Wojewoda Zachodniopomorski unieważnił w części uchwałę Rady Miasta w sprawie MPZP dla niektórych terenów stanowiących przestrzeń rolniczą i kompleksy zieleni, w której wprowadzono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na tereny, które zgodnie ze Studium zostały przeznaczone na cele rolnicze.

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.

⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

3.1. W latach 2019-2022 (I kwartał) zostało złożonych przez inwestorów 317 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy⁵¹, z tego w: 2019 r. - 101, 2020 r. - 86, 2021 - 112, I kwartale 2022 r. - 18.

W latach 2019-2022 (I kwartał) wydano 54 decyzje WZ dla nowych inwestycji, z tego w: 2019 r. - 11, 2020 r. - 18, 2021 r. - 21, I kwartale 2022 r. - 4. W latach 2019-2022 (I kwartał) wydano 19 decyzji o warunkach zabudowy dla nowych inwestycji mieszkaniowych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową, z tego w: 2019 r. - 4, 2020 r. - 5, 2021 r. - 9, I kwartale 2022 r. - 1.

Łączna powierzchnia działek objęta decyzjami WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych wynosiła 23,6623 ha, z tego w 2019 r. - 4,8259 ha, 2020 r. - 8,9391 ha, 2021 r. - 8,4354 ha, I kwartale 2022 r. - 1,4619 ha.

Łączna powierzchnia działek objęta decyzjami WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych, na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową wynosiła 12,1464 ha, z tego w 2019 r. - 0,9054 ha, 2020 r. - 5,3915 ha, 2021 r. - 4,778 ha, I kwartale 2022 r. - 1,0715 ha.

(akta kontroli str. 261)

Szczegółowemu badaniu poddano 34⁵² (z 54, tj. 63%) decyzje WZ na obszarach wyznaczonych w Studium pod zabudowę mieszkaniową i poza tymi obszarami dla nowych inwestycji mieszkaniowych, z tego 25 decyzji dotyczących budownictwa jednorodzinnego i dziewięć decyzji dotyczących budownictwa wielorodzinnego.

W wyniku badania stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach zostały spełnione przesłanki wydania decyzji WZ, określone w art. 61 ust. 1 ustawy planistycznej;
- we wszystkich przypadkach zostały spełnione wymagania wynikające z rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy w przypadku braku MPZP w zakresie następujących parametrów, cech i wskaźników zabudowy: warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, takie jak: linia zabudowy; wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu; szerokość elewacji frontowej; wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki; geometria dachu (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych); ponadto, w każdej decyzji WZ określono także wymagania dotyczące ochrony środowiska i ochrony ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; warunków obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji; ochrony interesów osób trzecich; linii rozgraniczających teren inwestycji;
- 27 decyzji dotyczyło terenów pod zabudowę ustalonych w Studium na podstawie bilansu terenów, a siedem decyzji dotyczyło terenów innych⁵³ niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową;
- wydając decyzje WZ analizowano jej wpływ na bilans terenów pod zabudowę przeprowadzony na potrzeby Studium; badane decyzje obejmowały 9,7178 ha, co stanowiło 33,3% powierzchni terenów zapotrzebowanych na nową zabudowę w obowiązującym Studium;
- parametry inwestycji realizowanych na podstawie decyzji WZ były zgodne ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną Miasta oraz ogólnymi wytycznymi dotyczącymi kształtowania zabudowy określonymi w Studium;

⁵¹ Dalej: decyzje WZ.

⁵² Po 10 decyzji z każdego roku w latach 2019-2021 i 4 decyzje z I kwartału 2022 r.

⁵³ Terenów rolniczych, terenów zabudowy usługowej, terenów zieleni nieurządzonej, terenów zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów.

- wszystkie projekty decyzji WZ zostały sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia, o których mowa w art. 60 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o planowaniu; trzy osoby były pracownikami etatowymi Urzędu; jedna osoba była zatrudniona na umowę zlecenie.

(akta kontroli str. 827-834)

W zakresie szacowania przyszłych kosztów realizacji inwestycji infrastrukturalnych Sekretarz wyjaśniła: *Miasto w pierwszej kolejności szacuje koszt opracowania projektu budowlanego dot. uzbrojenia w sieci obszarów, które mają opracowany plan zagospodarowania terenów. Po opracowaniu ww. projektów znane są koszty realizacji zadania z uwagi na opracowanie kosztorysów inwestorskich. Wydział Inwestycji i Realizacji Projektów⁵⁴ składa wnioski na tzw. Kierownictwo celem omówienia zadania i zabezpieczenia środków na jego realizację zadania w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁵⁵. Dla terenów gdzie zagospodarowanie następowało na podstawie decyzji o warunkach zabudowy tereny te uzbrajane są na wniosek mieszkańców, jeżeli są na to środki w budżecie. Dodatkowo pragnę podkreślić, że w pierwszej kolejności musi zostać opracowany Plan zagospodarowania przestrzennego, aby Wydział IRP mógł wskazać gdzie należy sieci ulokować (droga, pobocze). Po jego opracowaniu, po omówieniu zakresu, ilości działek, zainteresowania mieszkańców zostają zabezpieczone środki na wniosek ww. Wydziału na opracowanie projektu budowlanego. Wydział szacuje wartość projektu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁵⁶. Kolejny etap to etap realizacji zadania i zabezpieczenia środków (jeżeli inwestycja będzie trwała dłużej niż jeden rok) w WPF.*

(akta kontroli str. 879-1001, 1207, 1223)

3.2. W okresie 2019-2022 (I kwartał) na terenie Miasta nie były planowane inwestycje mieszkaniowe na podstawie specustawy mieszkaniowej.

Sekretarz wyjaśniła, że były planowane i realizowane inwestycje mieszkaniowe na podstawie postanowień innych ustaw, tj.:

- art. 17a ust. 6 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁵⁷ – w 2018 r. i w 2021 r. - 3 mieszkania dla repatriantów z Kazachstanu,
- art. 53 ust. 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁸ oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych⁵⁹ - w 2020 roku mieszkania chronione pn. „Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych” z programu kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem”, w ramach którego powstały 4 lokale mieszkalne z pełnym wyposażeniem. Nadmieniam, iż zadanie jest zapisane w Lokalnym Planie Rewitalizacji Miasta.

(akta kontroli str. 1111-1117, 1207, 1230)

Na terenie Miasta zostały ustanowione⁶⁰ lokalne standardy urbanistyczne. Ujęte w lokalnych standardach urbanistycznych wskaźniki w zakresie odległości

⁵⁴ Dalej: Wydział IRP.

⁵⁵ Dalej: WPF.

⁵⁶ Dz. U. poz. 2458.

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1105.

⁵⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.

⁵⁹ Dz. U. poz. 822, ze zm.

⁶⁰ Uchwała Nr VIII/IV/40/19 Rady Miasta z 26 lutego 2019 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych dla inwestycji mieszkaniowych na terenie miasta Wałcz.

do infrastruktury komunikacyjnej oraz oświaty lub liczby kondygnacji nie różniły się o więcej niż 50% od standardów określonych w art. 17 specustawy mieszkaniowej. Ponadto, w lokalnych standardach urbanistycznych określono liczbę minimum jednego i dwóch miejsc parkingowych dla samochodów osobowych na lokal mieszkalny, niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej odpowiednio w zabudowie wielorodzinnej i zabudowie jednorodzinnej.

W przypadku realizacji zabudowy usługowej w ramach zabudowy mieszkaniowej określono liczbę minimum jednego miejsca parkingowego dla samochodów osobowych na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej lokalu. Za miejsca parkingowe uznano również miejsca w garażu. Dla inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej ustalono obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁶¹.

(akta kontroli str. 1129, 1132, 1140-1141)

W październiku 2021 r. Rada Miasta wyraziła zgodę⁶² na złożenie przez Burmistrza wniosku o udzielenie, na podstawie art. 331 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁶³, wsparcia ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie objęcia udziałów w Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Wałczu⁶⁴. Rada Miasta 26 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę⁶⁵ o wyrażeniu zgody na wniesienie do spółki TBS wkładu niepieniężnego (aportu) w postaci prawa własności nieruchomości gruntowej o powierzchni 0,6693 ha przy ul. Nowomiejskiej, której wartość ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wynosiła 1 312,8 tys. zł oraz wkładu pieniężnego w kwocie 1 775 tys. zł na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki. W zamian za ww. wkład Miasto objęło 6 176 udziałów o wartości 500 zł każdy w kapitale zakładowym TBS o łącznej wartości 3 088 tys. zł. Objęcie udziałów stanowiło udział Miasta w przedsięwzięciu inwestycyjno-budowlanym, realizowanym przez TBS, polegającym na budowie dwóch budynków 24-rodzinnych przy ul. Nowomiejskiej. Szacunkowy koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wynosił 17 749,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 835, 1142-1146)

3.3. W latach 2019-2022 (I kwartał) zaplanowano i zrealizowano trzy inwestycje na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶⁶:

- 1) „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych – ul. Kołobrzeska – ul. Nowomiejska” (w latach 2017-2019);
- 2) „Przebudowa ul. Morzyce w Wałczu” (w latach 2019-2021),
- 3) „Budowa drogi lokalnej łączącej ul. Generała Władysława Andersa i Al. Zdobywców Wału Pomorskiego w Wałczu (etap III – odcinek od km 0+320 do ul. Generała Władysława Andersa) wraz z budową skrzyżowania z ul. Generała Władysława Andersa (drogą wojewódzką nr 178)” (w latach 2020-2022) - inwestycja została odebrana, w trakcie kontroli NIK trwały rozliczenia końcowe.

⁶¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1385.

⁶² Uchwała Nr VIII/XLIII/369/21 Rady Miasta z 26 października 2021 r.

⁶³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2224, ze zm.

⁶⁴ Dalej: TBS.

⁶⁵ Uchwała Nr VIII/LII/439/22 Rady Miasta z 26 kwietnia 2022 r.

⁶⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że na potrzeby inwestycji dotyczącej przebudowy ul. Morzyce i budowy drogi lokalnej łączącej ul. Generała Władysława Andersa i Al. Zdobywców Wału Pomorskiego zaistniała potrzeba wywłaszczenia części działek budowlanych na rzecz Miasta za odszkodowaniem i jednocześnie dokonanie podziału nieruchomości. Dokonane zmiany w istniejącej strukturze przestrzennej Miasta wynikające z realizacji ww. inwestycji nie skutkowały koniecznością dokonania zmian Studium i MPZP.

(akta kontroli str. 1129-1133)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Powierzchnia terenów pod nową zabudowę mieszkaniową objęta decyzjami WZ wynosiła 23,6623 ha i była aż dziewięć razy większa niż powierzchnia 60% planów miejscowych uchwalonych w latach 2019 – 2022 (I kwartał)⁶⁷.

Na terenach nieobjętych MPZP oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie specustaw Miasto podejmowało prawidłowe działania w zakresie zapewnienia ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Wydawane decyzje WZ dla planowanych inwestycji były zgodne z wymaganiami dotyczącymi nowej zabudowy i zagospodarowania terenu określonymi w art. 61 ust. 1 ustawy planistycznej oraz w rozporządzeniu w sprawie wymagań dotyczących nowej zabudowy w przypadku braku MPZP. Zostały ustalone lokalne standardy urbanistyczne, a ujęte w nich wskaźniki nie różniły się więcej niż 50% od standardów określonych w specustawie mieszkaniowej.

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 wyniku szczegółowego badania pięciu MPZP wymienionych w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego stwierdzono, że:

- Burmistrz każdorazowo, po podjęciu przez Radę Miasta uchwał o przystąpieniu do sporządzenia MPZP, wywiązał się z ustawowego obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP⁶⁸;
- dla wszystkich MPZP zostały sporządzone prognozy skutków finansowych ich uchwalenia, z tego dla jednego⁶⁹ zlecono sporządzenie rzeczoznawcy majątkowemu⁷⁰, a dla pozostałych czterech osobom sporządzającym projekty planów.

(akta kontroli str. 632-636, 643-751)

4.2. Szczegółowe badania w zakresie stworzenia przez Miasto warunków prawnych do ustalania opłat planistycznych przeprowadzono na podstawie procedur

⁶⁷ Powierzchnia terenów objętych planami miejscowymi „punktowymi” wynosiła 2,6323 ha.

⁶⁸ Daty i zlecenia sporządzenia prognoz skutków finansowych uchwalenia badanych pięciu planów odpowiednio: umowa nr 6/2018 z 12 kwietnia 2018 r., umowa nr 1/2018 z 31 stycznia 2018 r., umowa nr 11/2018 z 19 grudnia 2018 r., zlecenie z 4 lipca 2019 r., umowa o dzieło nr 5/2017 z 11 sierpnia 2017 r.

⁶⁹ Plan miejscowy dla terenu w rejonie przy ulicy Podleśnej.

⁷⁰ Zgodnie z art. 174 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 poz. 1899).

wewnętrznych oraz wszystkich uchwał Rady Miasta w sprawie uchwalenia lub zmiany planów miejscowych obowiązujących w latach 2019-2022 (I kwartał), tj. 35 pozycji wykazanych w rejestrze MPZP (razem 42 przypadki).

W wyniku badania stwierdzono, że:

- występowała niespójność w uregulowaniach wewnętrznych w przypisaniu zadań dotyczących opłat planistycznych:
 - a) w regulaminie organizacyjnym Urzędu określono i przypisano zadania z zakresu ustalania opłat planistycznych Wydziałowi Zagospodarowania Przestrzennego i Środowiska a ich poboru Wydziałowi Księgowości;
 - b) w obowiązujących w okresie 2019-2022 (I kwartał) zarządzeniach Burmistrza w sprawie określenia zasad i trybu windykacji należności w Urzędzie⁷¹ zadania prowadzenia windykacji przypisano Wydziałowi Gospodarki Nieruchomości;
- w 40 przypadkach Rada Miasta w uchwałach w sprawie uchwalenia/zmiany MPZP ustaliła wysokość opłat planistycznych (w pięciu uchwałach do MPZP bądź jego zmiany ustalono więcej niż jedną stawkę, tj. w czterech uchwałach dwie stawki i w jednej uchwale trzy stawki); wysokość opłat planistycznych kształtowała się na poziomie od 0% do 30%, z tego w 38 przypadkach na poziomie 30%, po jednym przypadku na poziomie 15% i 5%, w pięciu przypadkach na poziomie 10%, w sześciu przypadkach na poziomie 0%.
- w pięciu przypadkach stawka na poziomie 0% opłaty planistycznej została ustalona w:
 - 1) zmianie MPZP w rejonie ul: Jasna, Harcerska, Miła, Zdobywców Wału Pomorskiego (teren zabudowy mieszkaniowej z usługami na obszarze 0,57 ha), uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr III/sXXVI/180/00 z 28 września 2000 r. dla terenów o symbolach: Mu - istniejącej zabudowy mieszkaniowej, Um - usług nieuciążliwych z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej, 1MU, 2MU - zabudowy mieszkaniowej z dopuszczeniem lokalizacji nieuciążliwych usług,
 - 2) zmianie MPZP w rejonie Chrzastkowa (teren zabudowy produkcyjno-usługowej na obszarze 0,52 ha), uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr III/sXXX/221/01 z 30 stycznia 2001 r. dla terenu o symbolu PU - istniejącej zabudowy produkcyjno-usługowej i K - teren stanowiący część pasa drogowego;
 - 3) zmianie MPZP w rejonie ulic: 12-go Lutego i Zdobywców Wału Pomorskiego (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na obszarze 6,25 ha); uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr III/sXLII/280/01 z 27 grudnia 2001 r.;
 - 4) zmianie do zmiany MPZP w rejonie ulic: Zdobywców Wału Pomorskiego, 12-go Lutego, Cmentarnej, Kujawskiej (teren zabudowy mieszkaniowej z usługami na obszarze 5 ha), uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr V/sX/98/07 z 28 sierpnia 2007r. dla pozostałych terenów oznaczonych symbolami: ZP - teren zieleni parkowej, E - teren urządzeń elektrycznych, KW - teren drogi wewnętrznej;
 - 5) zmianie MPZP w rejonie ulicy Sienkiewicza (teren zabudowy usługowej z dopuszczeniem mieszkaniowej na obszarze 1,7 ha), uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr III/sXLVIII/372/02 z 11 czerwca 2002 r. dla terenu o symbolu EE - teren urządzeń elektroenergetycznych;

⁷¹ Zarządzenie Nr 120.1.12.2016 z 24 marca 2016 r., zarządzenie Nr 120.1.41.2019 z 27 września 2019 r., zarządzenie Nr 120.1.44.2020 z 16 października 2020 r.

- w dwóch przypadkach wysokość opłat planistycznych nie została ustalona (brak postanowień w tym zakresie), pomimo tego, że obowiązująca na dzień uchwalenia zmian MPZP ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁷² w art. 36 ust. 3 wskazywała na pobranie opłaty jednorazowo do 30% wzrostu wartości nieruchomości, w tym w:

- 1) zmianie MPZP w rejonie ulicy Kołobrzeskiej (teren budownictwa jednorodzinnego na obszarze 0,3 ha) uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr II/s20/139/96 z 28 czerwca 1996 r.; w następnej zmianie MPZP uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr VII/SXXVIII/186/16 z 27 grudnia 2016 r. wysokość stawki planistycznej wynosiła 30%;
- 2) zmianie MPZP w rejonie ulic: Kilińskiego, Piastowskiej, Zdobywców Wału Pomorskiego i Placu Wolności (teren zabudowy mieszkaniowej z usługami na obszarze 0,8 ha) uchwalonej uchwałą Rady Miasta Nr II/sXXXVI/280/98 z 6 kwietnia 1998 r.

(akta kontroli str. 277-611, 627-631, 641-642, 1002-1062)

We wszystkich uchwałach podjętych w okresie 2019-2022 (I kwartał), dotyczących uchwalenia 10 MPZP, wysokość jednorazowej opłaty wzrostu wartości nieruchomości związanej z uchwaleniem MPZP ustalono na poziomie 30%, co odpowiadało wymogom ustawy planistycznej. Nie występowały przypadki przyjęcia w uchwałach zerowej stawki planistycznej lub stawki na minimalnie wyższym poziomie niż „0%”.

(akta kontroli str. 627-631)

4.3.-4.9. W Urzędzie prowadzony był rejestr decyzji ustalających opłatę planistyczną. Rejestr zawierał następujące informacje: numer sprawy, krótki opis sprawy, od kogo wpłynęła, data wszczęcia, data załatwienia, osoba odpowiedzialna. Ostatnie wpisy do rejestru zostały dokonane 12 lutego 2018 r. (załatwienie spraw wszczętych 5-go i 6-go grudnia 2017 r.). W Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury w zakresie: postępowania z aktami notarialnymi, zawierającymi umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi lub zmianami tych planów; prowadzenia postępowań dotyczących ustalenia opłat planistycznych; postępowania z wnioskami o odszkodowania w związku z wejściem w życie planów miejscowych lub zmian tych planów.

(akta kontroli str. 1099, 1206, 1208)

Sekretarz wyjaśniła: *Dotychczas nikt nie zgłaszał potrzeby opracowania niniejszej procedury, ani nie wystąpił z inicjatywą wdrożenia procedury (...) jednakże w obecnej sytuacji widzimy potrzebę uszczegółowienia funkcjonującej procedury lub opracowania nowej procedury. Przyjęta w Urzędzie organizacja pracy, w tym obieg wypisów aktów notarialnych i sposób ich ewidencjonowania, jest zgodna z rozdziałem 3 instrukcji kancelaryjnej, regulującym czynności kancelaryjne w systemie tradycyjnym. (...). Obieg dokumentów w Urzędzie reguluje dodatkowo Procedura P-I-09.*

(akta kontroli str. 1206, 1208-1214)

W latach 2019-2022 (I kwartał) nie były wydawane decyzje ustalające opłaty planistyczne i w związku z tym do budżetu Miasta nie było wpłat i nie prowadzono windykacji należności z tego tytułu.

(akta kontroli str. 262, 274-275)

4.10. W okresie 2019-2022 (I kwartał) nie było zgłoszonych do Miasta przez właścicieli lub użytkowników wieczystych roszczeń odszkodowawczych w związku

⁷² Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.

z uchwaleniem lub zmianą MPZP i w związku z tym nie wystąpiły wypłaty odszkodowań.

(akta kontroli str. 1191, 1195)

4.11. W okresie 2019-2022 (I kwartał) Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku informowania Rady Miasta o wykonaniu dochodów z tytułu opłaty planistycznej i roszczeń odszkodowawczych.

(akta kontroli str. 1206, 1222)

4.12. W okresie 2019-2022 (I kwartał) Urząd wydatkował kwotę 17 188,9 tys. zł na realizację 18 inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, z tego w:

- 2019 r. – dziewięć inwestycji o łącznej wartości 8 331,8 tys. zł⁷³, inwestycje te były finansowane z budżetu Miasta w wysokości 5 895,6 tys. zł (tj. 71% wartości inwestycji w danym roku) oraz dwie z nich dodatkowo ze środków zewnętrznych w wysokości 2 436,2 tys. zł (tj. 29%), tj.: 1) dofinansowanie z Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej w wysokości 789,7 tys. zł⁷⁴; 2) dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 w wysokości 1 646,5 tys. zł⁷⁵;
- 2020 – pięć inwestycji o łącznej wartości 2 181,5 tys. zł⁷⁶, inwestycje te były finansowane z budżetu Miasta w wysokości 1 438,1 tys. zł (tj. 66% wartości inwestycji w danym roku) oraz jedna z nich dodatkowo ze środków zewnętrznych, tj.: dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych w wysokości 743,4 tys. zł (tj. 34%)⁷⁷;
- 2021 r. – cztery inwestycje o łącznej wartości 6 675,6 tys. zł⁷⁸, inwestycje te były finansowane z budżetu Miasta w wysokości 4 802,6 tys. zł (tj. 72% wartości inwestycji w danym roku) oraz jedna z nich dodatkowo ze środków zewnętrznych, tj.: dofinansowanie z Funduszu Dróg Samorządowych w wysokości 1 873 tys. zł (tj. 28%)⁷⁹;
- I kwartał 2022 r. nie było realizacji zadań inwestycyjnych w tym zakresie.

Udział środków właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej był na poziomie zerowym.

(akta kontroli str. 263-265, 836-878)

W okresie 2019-2022 (I kwartał) przeprowadzono 88 podziałów nieruchomości, z tego w 2019 r. - 28, w 2020 r. - 23, w 2021 r. - 32, w I kwartale 2022 r. - 5.

⁷³ 1) Droga pożarowa dla budynku nr 14 przy ul. 1-go Maja - inwestycja o wartości 159,3 tys. zł; 2) Rozbudowa drogi wewnętrznej na drogę pożarową wraz z budową parkingu i infrastruktury technicznej, na dojeździe do Publicznego Przedszkola nr 6 przy al. Tysiąclecia - 477,6 tys. zł; 3) Budowa drogi gminnej w rejonie Al. Zdobywców Wału Pomorskiego - 1 297,3 tys. zł; 4) Budowa przepustu oraz budowa tymczasowej drogi z płyt, na odcinku drogi gminnej, lokalnej, pomiędzy ul. Kołobrzeską a ul. Nowomiejską - 304 tys. zł; 5) Przebudowa drogi wewnętrznej przy ul. Kościuszki 19-25 - 740,8 tys. zł; 6) Remont i przebudowa dróg wewnętrznych oraz budowa miejsc parkingowych na osiedlu Królowej Jadwigi - 1 027,5 tys. zł; 7) Przebudowa Zaułek Chełmiński odc. RS - 257 tys. zł; 8) Modernizacja ul. Piaskowej wraz z oświetleniem - 464,4 tys. zł; 9) Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w rejonie ul. Nowomiejskiej i ul. Kołobrzeskiej - 3 603,9 tys. zł.

⁷⁴ Budowa drogi gminnej w rejonie Al. Zdobywców Wału Pomorskiego.

⁷⁵ Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w rejonie ulic Nowomiejskiej i Kołobrzeskiej.

⁷⁶ 1) Przebudowa ul. Żabiej - inwestycja o wartości 1 105,1 tys. zł; 2) Modernizacja ul. 3 Maja - 536,6 tys. zł; 3) Przebudowa Zaułek Chełmiński odc. EF - 89,1 tys. zł; 4) Przebudowa Zaułek Chełmiński odc. GH - 128,1 tys. zł; 5) Przebudowa Zaułek Chełmiński odc. LM - 322,6 tys. zł;

⁷⁷ Przebudowa ul. Żabiej.

⁷⁸ 1) Przebudowa drogi Morzyce - inwestycja o wartości 5 136,3 tys. zł; 2) Budowa drogi wewnętrznej, włączającej się do ul. Żabiej - 302,7 tys. zł; 3) Budowa drogi wewnętrznej z infrastrukturą - łącznik droga ppoż. z ul. Kościuszki - 330,5 tys. zł; 4) Budowa ul. Polczyńskiej - 906,1 tys. zł.

⁷⁹ Przebudowa drogi Morzyce.

Z 88 podziałów 23 dotyczyły terenów, których właścicielem było Miasto i dwa, w których Miasto było użytkownikiem wieczystym.

(akta kontroli str. 266-269)

W okresie 2019-2022 (I kwartał) nie było przeprowadzonych scaleń i podziałów nieruchomości.

(akta kontroli str. 270)

4.13. Wykonanie dochodów z tytułu opłat adiacenckich zaplanowano w wysokości 20 tys. zł w latach 2019-2020 i 25 tys. zł w latach 2021-2022. W okresie 2019-2022 (I kwartał) wykonano dochody z tytułu opłat adiacenckich w łącznej wysokości 93,7 tys. zł, z tego w 2019 r. - 28,2 tys. zł, w 2020 r. - 42,8 tys. zł, w 2021 r. - 10 tys. zł, w I kwartale 2022 r. - 12,7 tys. zł

(akta kontroli str. 271, 1091-1098)

Naliczone opłaty adiacenckie z wydanych 23 decyzji z tytułu podziałów nieruchomości w okresie 2019-2022 (I kwartał) wynosiły 87,9 tys. zł. Wszystkie decyzje były prawomocne. Wysokość opłat zapłaconych z ww. decyzji wynosiła 84,9 tys. zł, co stanowiło 96,5% naliczonych opłat. Do zapłaty pozostała jedna decyzja na kwotę 0,8 tys. zł. Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. ww. kwota była wymagalna.

(akta kontroli str. 272)

Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. było dziewięciu dłużników zalegających z zapłatą opłaty adiacenckiej na łączną kwotę 6,8 tys. zł, w tym czterech dłużników zalegało z zapłatą jednorazową w łącznej wysokości 1,6 tys. zł i pięciu dłużników z zapłatą rozłożoną na raty w łącznej wysokości 5,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 273)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W uregulowaniach wewnętrznych Urzędu przypisujących zadania w zakresie opłat planistycznych występowała niespójność polegająca na tym, że:
 - 1) w regulaminie organizacyjnym Urzędu⁸⁰ określono i przypisano zadania z zakresu ustalania i poboru opłat planistycznych następującym komórkom organizacyjnym Urzędu:
 - a) Wydziałowi Zagospodarowania Przestrzennego i Środowiska⁸¹ - wydawanie decyzji w sprawie ustalenia opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem MPZP;
 - b) Wydziałowi Księgowości - prowadzenie spraw księgowo-finansowych niepodatkowych należności w zakresie wymiaru i poboru niepodatkowych należności, w tym m.in. prowadzenie ewidencji dłużników, przygotowywanie aktów administracyjnych dotyczących opłat, wydawanie decyzji wymiarowych, prowadzenie windykacji należności niepodatkowych oraz rozpoznawanie wniosków dotyczących umorzenia, rozłożenia na raty, odroczenia terminu spłaty zobowiązań wobec Miasta z tytułu opłat oraz przedstawianie Burmistrzowi propozycji rozstrzygnięć;
 - 2) w obowiązujących w okresie 2019-2022 (I kwartał) zarządzeniach Burmistrza w sprawie określenia zasad i trybu windykacji należności

⁸⁰ Zarządzenie Nr 120.1.12.2019 Burmistrza z 28 lutego 2019 r.; zarządzenie Nr 120.1.1.20.2022 Burmistrza z 29 kwietnia 2022 r.

⁸¹ Dalej: Wydział ZPŚ.

w Urzędzie⁸² zadania prowadzenia windykacji przypisano Wydziałowi Gospodarki Nieruchomości w zakresie prawidłowego i terminowego dokonywania wyliczeń kwoty przypisów i odpisów na kontach kontrahentów wynikających z decyzji dotyczących renty planistycznej oraz redyskonta weksli od płatności rozłożonych na raty, a także przekazanie bezzwłocznie odpowiednich dokumentów do Wydziału Księgowości, a w przypadku braku zapłaty należności wszczęcie windykacji.

(akta kontroli str. 1002-1063)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *W celu naprawy zaistniałej sytuacji, wprowadzono zarządzenie zmieniające zarządzenie nr 120.1.44.2020 w sprawie określenia zasad i trybu windykacji należności w Urzędzie, do których stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa i do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.*

(akta kontroli str. 1233, 1235-1237)

W trakcie kontroli NIK, zadania w zakresie windykacji przypisano Wydziałowi Księgowości.

2. Od 7 grudnia 2017 r. nie weryfikowano aktów notarialnych i nie prowadzono postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie o ustalenie opłaty planistycznej. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była przede wszystkim wadliwa organizacja pracy Urzędu wynikająca w szczególności z braku wystarczającego nadzoru nad wykonywaniem przez pracowników zadań dotyczących weryfikowania aktów notarialnych oraz prowadzenia postępowań administracyjnych. Skutkiem nieprowadzenia postępowań w sprawie o ustalenie opłaty planistycznej było potencjalne uszczuplenie dochodów Miasta z tego tytułu.

(akta kontroli str. 262, 274, 1099)

Sekretarz złożyła obszernie wyjaśnienia: (...) *nie były podejmowane udokumentowane działania w celu naliczania opłat planistycznych z uwagi na rotacje pracowników, posiadających w swoim zakresie m.in. obowiązek ich naliczania oraz pandemię COVID (absencja pracowników).* Zgodnie z art. 37 ust. 3 i 4 ustawy planistycznej opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, można naliczać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Należy podkreślić, że w 2017 r. i 2018 r. Rada Miasta nie podejmowała uchwał dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Mając powyższe na uwadze, organ jako priorytetowe uznał prowadzenie postępowań administracyjnych, których terminy załatwienia regulowane są przepisami art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisami ustawy planistycznej, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków dotyczących ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy. (...). Należy wskazać, iż absencja w poszczególnych latach 2019-2021 wyniosła łącznie:

- wśród 3 pracowników Wydziału ZPS w 2019 r. - 146 dni pracy, dodatkowo stanowisko Naczelnika było nieobsadzone przez 1 miesiąc,
- wśród 2 pracowników Wydziału ZPS w 2020 r. - 72 dni pracy,
- wśród 2 pracowników Wydziału ZPS w 2021 r. - 65 dni pracy.

⁸² Zarządzenie Nr 120.1.12.2016 z 24 marca 2016 r., zarządzenie Nr 120.1.41.2019 z 27 września 2019 r., zarządzenie Nr 120.1.44.2020 z 16 października 2020 r.

Ponadto, w okresie od 1 marca 2019 r. (utworzenia Wydziału ZPŚ) do 31 marca 2022 r. do Wydziału ZPŚ łącznie wpłynęło ponad 7 400 korespondencji.

Aktualnie, prowadzone są prace (w tym o charakterze organizacyjnym) nad przetworzeniem prowadzonego w Urzędzie rejestru kancelaryjnego (rejestr RKP) umożliwiającym bezzwłoczną selekcję i weryfikację wpływających wypisów z aktów notarialnych celem ustalenia, które z nich stanowią podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie art. 37 ust 6 ustawy planistycznej – to jest wymagają ustalenia tzw. opłaty planistycznej. Na podstawie rejestru korespondencji tworzonego w systemie kancelaryjnym zarządzania dokumentacją FINN 8 SQL ustalono, że do Urzędu wpłynęła następująca liczba aktów notarialnych: w okresie od 7.12.2017 r. do 31.12.2017 r. - 12; w 2018 r. - 241; w 2019 r. - 286; w 2020 r. - 233; w 2021 r. - 395; w okresie od 1.01.2022 r. do 31.03.2022 r. - 80.

Jednocześnie, informuję, że:

- W dniu 10 sierpnia 2022 r. Burmistrz wszczął postępowanie na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy planistycznej pod znakiem sprawy ZPŚ.6725.1.2022 w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości będącej działką gruntu (...) położoną przy ul. Szmaragdowej na skutek uchwalenia MPZP dla niektórych terenów stanowiących przestrzeń rolniczą i kompleksy zieleni;
- Postanowieniem powołał biegłego rzeczoznawcę majątkowego posiadającego uprawnienia, w celu ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałej w wyniku zmiany przeznaczenia terenu (...);
- W dniu 12 września 2022 r. do tut. Urzędu wpłynęła pisemna prośba od biegłego rzeczoznawcy majątkowego z prośbą o przedłużenie terminu wykonania zlecenia (...).

(akta kontroli str. 1206, 1215-1222)

Ponadto, w wyjaśnieniach Sekretarz przedstawiła szczegółowo obciążenie pracowników Wydziału ZPŚ w każdym roku okresu objętego kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 1216-1221)

3. W okresie 2019-2022 (I kwartał) Burmistrz nie wywiązywał się z obowiązków wynikających z art. 37 ust. 8 ustawy planistycznej i nie przedstawiał okresowo - odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku - na sesji Rady Miasta informacji o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych związanych z wejściem w życie MPZP, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 ww. ustawy i wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 ww. ustawy. Spełnienie powyższego obowiązku ustawowego przez organ wykonawczy gminy nie był wymagany przez organ stanowiący gminy. Radni w ww. okresie nie zwracali się do Burmistrza o wykonanie ciążącego na nim obowiązku.

Sekretarz wyjaśniła: W latach 2019-2022 (I kwartał) nie były przedstawiane okresowo na sesjach Rady Miasta przedmiotowe informacje. Do gminy nie wpływały żądania o których mowa w art. 36 ust. 1 – 3 ustawy planistycznej oraz z uwagi na fakt, iż nie były naliczane opłaty o których mowa w art. 36 ust. 5 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 1206, 1222)

Maciej Goszczyński, Przewodniczący Rady Miasta od 6 lipca 2021 r. wyjaśnił: (...) W zakresie skierowania zapytań do Burmistrza wskazuję, że wśród zapytań i interpelacji radnych, o których mowa w art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, brak było zapytań w ww. przedmiocie.

Do dnia sporządzenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego, NIK nie otrzymała wyjaśnień Pawła Łakomego, Przewodniczącego Rady Miasta od 19 listopada 2018 r. do 6 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1122-1126)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz wywiązywał się z ustawowego obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalania MPZP. W MPZP uchwalonych w okresie objętym kontrolą ustalono jedną stawkę opłaty planistycznej w wysokości 30%. W Urzędzie nie były wdrożone w sposób formalny procedury wewnętrzne dotyczące opłat planistycznych, a przypisane w uregulowaniach wewnętrznych komórkom organizacyjnym zadania w tym zakresie były niespójne. Urząd od 7 grudnia 2017 r. nie weryfikował aktów notarialnych pod kątem wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Powyższe mogło skutkować utratą możliwości ich nałożenia z uwagi na upływ terminów, w których można je naliczyć (tj. do pięciu lat od daty wejścia w życie MPZP) i w konsekwencji uszczuplenia potencjalnych dochodów własnych Miasta z tego tytułu.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zweryfikowanie aktów notarialnych dotyczących umów zbycia nieruchomości położonych na terenach objętych MPZP, które wpłynęły do Urzędu po 7 grudnia 2017 r. i w przypadku występowania przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej niezwłoczne wszczynanie postępowań administracyjnych w tym zakresie.
2. Informowanie organu stanowiącego o wykonaniu dochodów Miasta z tytułu opłat planistycznych i roszczeniach odszkodowawczych co najmniej raz w roku.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 22 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Kontroler
Małgorzata Wejwer
Główny specjalista kontroli państwowej