NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.7.1.2025

Pan
Jacek Jaśkowiak
Prezydent Miasta Poznania
Pl. Kolegiacki 17
61-841 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/017 „Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania, od 8 grudnia 2014 r. (dalej także: Prezydent).
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	1. Monika Lasota, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/32/2025 z 6 lutego 2025 r.; 2. Tomasz Nowiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/33/2024 z 6 lutego 2025 r. (akta kontroli str. 1-4)

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowania do wdrożenia oraz wprowadzanie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Poznań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent podjął rzetelne działania w celu opracowania projektu planu ogólnego Miasta Poznania, mające umożliwić uchwalenie tego planu w ustawowo wskazanym terminie utraty mocy obowiązującej przez studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[3]. Z jego inicjatywy przedstawiony został Radzie Miasta Poznania[4] projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzenia Planu ogólnego miasta Poznania, która to uchwała podjęta została 3 września 2024 r. Całość prac nad projektem planu, w imieniu Prezydenta, realizowała wyspecjalizowana jednostka organizacyjna Miasta Poznań, tj. Miejska Pracownia Urbanistyczna[5], nad którą bezpośredni nadzór powierzony był jednemu z zastępców Prezydenta. Nadzór ten realizowany był w sposób stały, zapewniający Prezydentowi aktualną wiedzę na temat postępów w przygotowywaniu projektu planu ogólnego i wpływ na tok czynności z tym związanych. Proces przygotowywania tego projektu i kolejne etapy procedury planistycznej ujęte zostały w formie harmonogramu czynności, określającego przedziały czasowe, zakładające zrealizowanie wszystkich czynności wymaganych w tym procesie do czasu utraty mocy obowiązującej Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania[6]. Harmonogram realizowany był terminowo. W celu oceny aktualności Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzona została w 2023 r. analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Poznania. Decyzje o warunkach zabudowy wydawane były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[7] kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta uchwałą Nr XXXIV/180/91 z 9 lipca 1991 r. utworzyła Miejską Pracownię Urbanistyczną (wówczas w formie komunalnej jednostki budżetowej). Do jej zadań należało opracowywanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta oraz realizacja szeregu innych

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[3] Według stanu prawnego obowiązującego do 6 maja 2025 r., studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowywały moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r. W związku z wejściem w życie z dniem 7 maja 2025 r. ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r., poz. 527), termin ten zmieniony został na 30 czerwca 2026 r. Po tej dacie bez planu ogólnego nie będzie możliwości uchwalenia nowego lub zmiany obowiązującego miejscowego planu ani wydania decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

[4] Dalej: Rada Miasta.

[5] Dalej: MPU lub Pracownia.

[6] Uchwała nr LXXXVIII/1670/VIII/2023 Rady Miasta z dnia 11 lipca 2023 r., dalej: Studium.

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

zadań z procedury planistycznej[8]. W okresie objętym kontrolą zadania Pracowni określone były w statucie nadanym kolejnymi uchwałami Rady Miasta[9].

W Statucie z 2024 r., w § 5 pkt 1 i 2 wskazano m.in., że wykonując powierzone zadania Miasta z zakresu kształtowania polityki przestrzennej, ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, Pracownia sporządza projekty planu ogólnego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[10], a także prowadzi procedurę formalnoprawną związaną ze sporządzaniem planu ogólnego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast we wcześniej obowiązującym Statucie z 2015 r. zostało m.in. wskazane (§ 6 pkt 1-3), że wykonując powierzone zadania Pracownia: opracowuje dla Prezydenta projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta i ich zmian; przygotowuje dla Prezydenta dokumenty określone przepisami regulującymi procedurę uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; a także prowadzi studia i analizy z zakresu zagospodarowania przestrzennego Miasta i jego obszaru funkcjonalnego.

Zgodnie z postanowieniami każdego z tych statutów Dyrektor, kierując działalnością Pracowni, działał jednoosobowo na podstawie i w granicach udzielonego mu przez Prezydenta pełnomocnictwa (odpowiednio § 8 i § 9 statutów). Nadzór nad działalnością Pracowni sprawował Prezydent (§ 14 Statutu z 2015 r. i § 13 Statutu z 2024 r.).

Prezydent udzielał kolejnym Dyrektorom Pracowni pełnomocnictw do podpisywania w swoim imieniu m.in.:

- dokumentacji związanej z procedurami dotyczącymi miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; odpowiedzi na wnioski dotyczące sporządzania lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[11];
- dokumentacji związanej z procedurami dotyczącymi miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planu ogólnego gminy; odpowiedzi na wnioski w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub planu ogólnego gminy[12].

(akta kontroli str. 5-6, 13-16, 84-89)

W latach 2023-2024, zgodnie z zarządzeniami Prezydenta w sprawie zadań i kompetencji Prezydenta, powierzenia określonych spraw Miasta Zastępcom

[8] Obecnie Pracownia jest jednostką organizacyjną Miasta, nieposiadającą osobowości prawnej. Statutem z 2024 r. dodano zapis, że Pracownia jest prowadzona w formie jednostki budżetowej.
[9] Uchwała Nr XX/257/VII/2015 Rady Miasta z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie nadania statutu Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu – Dalej: Statut z 2015 r., a następnie Uchwała Nr XCIX/1921/VIII/2024 Rady Miasta z dnia 26 marca 2024 r. w tej samej sprawie – Dalej: Statut z 2024 r.
[10] Dalej: plany miejscowe lub MPZP.
[11] Pani Natalii Weremczuk od 1 października 2020 r. (Pełnomocnictwo Nr 807/2020 z 30 września 2020 r.).
[12] Panu Markowi Wróblowi – p.o. Dyrektora od 9 maja 2024 r. (Pełnomocnictwo Nr 857/2024) i Dyrektorowi od 1 października 2024 r. (Pełnomocnictwo Nr 1682/2024).

Prezydenta i Sekretarzowi oraz zakresu zadań Skarbnika[13], nadzór nas Pracownią sprawowali: Zastępca Prezydenta Bartosz Guss do 8 maja 2024 r., a od 9 maja 2024 r. Zastępczyni Prezydenta Natalia Weremczuk.

W ramach sprawowanego nadzoru m.in.:

- odbywały się cotygodniowe spotkania Zastępcy Prezydenta nadzorującego MPU z Dyrektorem Pracowni; na spotkaniach tych przedstawiane były m.in. zagadnienia związane z: wnioskami o sporządzenie lub zmianę MPZP, opracowywaną analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, a także planem ogólnym, w tym jego wpływem na procedowane plany miejscowe;
- odbywały się narady Prezydenta Miasta z Zastępcami, Sekretarzem i Skarbnikiem, w których brał udział również Dyrektor Pracowni, na których przedstawiane były m.in. kwestie związane z planem ogólnym[14];
- opracowywane były przez MPU i przekazywane do Urzędu sprawozdania z: realizacji narad, realizacji uchwał Rady Miasta, wykonania i stanu obowiązywania zarządzeń Prezydenta, wykonywanych prac w okresie międzysesyjnym, a także kwartalne zestawienia zadań wykonywanych w Pracowni.

(akta kontroli str. 90-174)

1.1. W dedykowanym dla Urzędu i wszystkich miejskich jednostek organizacyjnych systemie Smarter, który stanowił wspólne narzędzie do zarządzania ryzykiem, określone zostało m.in. zadanie: Planowanie zagospodarowania przestrzennego Miasta oraz działanie: Prace nad planem ogólnym oraz zidentyfikowane ryzyka. Dyrektor Pracowni oświadczył, że wraz z rozpoczęciem prac nad planem ogólnym, w MPU zidentyfikowano ryzyka związane z opracowaniem tego dokumentu[15]. Ryzyka te zostały zaakceptowane przez dyrektora Pracowni, a następnie, również w systemie Smarter, przekazane do nadzorującej tę jednostkę Zastępczyni Prezydenta . W MPU przeprowadzono w 2023 r. cztery przeglądy zarządzania dokonując oceny skuteczności podjętych działań. W 2024 r. przeprowadzono audyt systemu zarządzania nie stwierdzając niezgodności ani zagrożeń. Dokumentacja z przeglądów oraz audytu została każdorazowo zweryfikowana przez Pełnomocnika Prezydenta ds. Systemu Zarządzania.

W systemie, w zakresie opracowywania projektu Planu ogólnego MPU zidentyfikowano i opisano m.in. następujące ryzyka:

- częste zmiany przepisów, ich niespójność, niejednolite orzecznictwo mogące powodować negatywne skutki dla opracowywanego planu ogólnego;
- złożoność zadań, a także okresowe spiętrzenie prac;

---

[13] Nr 990/2022/P z dnia 19 grudnia 2022r., Nr 62/2023/P z dnia 25 stycznia 2023r., Nr 906/2023/P z dnia 11 grudnia 2023 r. ze zm., Nr 509/2024/P z dnia 7 maja 2024 r. -

[14] Omawiano m.in.: sytuację prawną w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i brakiem rozporządzeń wykonawczych do ustawy, które de facto utrudniają rozpoczęcie prac nad przygotowaniem tego dokumentu; konieczność przygotowania szczegółowych koncepcji urbanistycznych dla dużych terenów inwestycyjnych, dla których nie sporządzono jeszcze planów miejscowych; wyrażenie zgody na przygotowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego dla Miasta; konieczność powiązania zapisów Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+ z dokumentami planistycznymi, głównie planem ogólnym oraz planami miejscowymi; wyrażenie zgody na skierowanie projektu planu ogólnego do opiniowania wewnętrznego oraz II konsultacji społecznych.

[15] Ryzyka związane z planem ogólnym zostały zatwierdzone przez Dyrektora Pracowni 29 stycznia 2024 r.

- krótki termin założony w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[16] w kontekście czynności, który ustawodawca narzuca na wykonanie prac;
- brak spójności interpretacyjnych odnośnie do zakresu nowego dokumentu, jakim jest plan ogólny.

W przypadku ryzyk dotyczących opracowania planu ogólnego zostały one określone na poziomie akceptowalnym, oznaczającym brak konieczności podejmowania działań naprawczych dla tych ryzyk, wymagającym jedynie bieżącego monitorowania.

(akta kontroli str. 5-6, 13-16, 28-29, 37-40, 175-185, 217-253, 319-329)

W Informacjach o stanie kontroli zarządczej za rok 2023 i 2024 Dyrektor Pracowni poinformował, że kontrola zarządcza wynikająca z zakresu przydzielonych uprawnień i obowiązków jest zgodna ze standardami kontroli zarządczej w następujących elementach: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena.

(akta kontroli str. 186-188, 284-285)

1.2. W Pracowni, według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r., zatrudnione były 83 osoby. Uprawnienia do sporządzania projektu planu ogólnego posiadało 16 osób, które miały dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej (art. 5 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W kontrolowanym okresie, w szkoleniach i konferencjach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego[17] wzięły udział 22 osoby, w tym 13 osób uprawnionych do sporządzania planu ogólnego. Dyrektor Pracowni oświadczył, że pracownicy uczestniczący w szkoleniach zewnętrznych przekazują zdobytą wiedzę pozostałym pracownikom w ramach szkoleń wewnętrznych. Dwóch pracowników jest prelegentami przedmiotów: „Plan ogólny gminy" i „Cyfryzacja planowania przestrzennego", tj. zajęć warsztatowych odbywających się w ramach szkolenia „Planowanie po nowemu – prawo i praktyka"[18], realizowanego przez dwie uczelnie wyższe w Poznaniu i MPU z funduszu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[19]. Osoby te przekazują swoją wiedzę na bieżąco pracownikom MPU.

(akta kontroli str. 5-6, 13-16, 28-29, 37-43, 57, 66, 330)

---

[16] Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[17] Były to m.in. następujące szkolenia i konferencje: „XV Dzień urbanisty - # technourbanistyka", „XVI Dzień Urbanisty – W labiryncie reform", warsztaty dot. wymiany doświadczeń zespołów urbanistycznych w ramach prac nad planem ogólnym (Gdańsk, Gdynia, Poznań, Wrocław), konferencja Ministerstwa Rozwoju i Technologii poświęcona wdrożeniu reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, seminarium „Wielowymiarowe aspekty zmian w planowaniu przestrzennym gmin w perspektywie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw".

[18] https://architektura.put.poznan.pl/planowanie (dostęp: 17.03.2025 r.).

[19] Inwestycja A1.3.1 „Wdrażanie reformy planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego", W ramach projektu organizowane są bezpłatne szkolenia dzięki którym uczestnicy uzyskają kompleksową praktyczną wiedzę, wspartą komponentem teoretycznym z zakresu wdrożenia reformy planowania przestrzennego. W szkoleniu mogą wziąć udział pracownicy jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zaangażowani w opracowywanie lub opiniowanie dokumentów planowania przestrzennego, w tym planów ogólnych, planów miejscowych i strategii rozwoju.

1.3. Uchwałą Nr XLI/708/VII/2017 Rady Miasta z 24 stycznia 2017 r. przyjęty został program rozwoju, zwany „Strategią Rozwoju Miasta Poznania 2020+".

Na podstawie kolejnych uchwał: Nr VII/97/IX/2024 z 3 września 2024 r. i Nr VIII/143/IX/2024 z 24 września 2024 r. przystąpiono do opracowania projektu aktualizacji Strategii Rozwoju Miasta[20] przyjętej ww. uchwałą z 2017 r.

Zgodnie z postanowieniami § 3 załącznika nr 1 do ww. uchwał, w toku prac nad aktualizacją Strategii wykorzystany miał zostać dorobek prac związanych z opracowaniem dotychczas obowiązujących dokumentów strategicznych i planistycznych oraz prac nad nowym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania oraz efekty zaangażowania mieszkańców w ich opracowanie, przy uwzględnieniu obecnej sytuacji gospodarczej, społecznej i przestrzennej Poznania oraz powiązań w jego miejskim obszarze funkcjonalnym.

Zgodnie z harmonogramem prac, który został określony w załączniku nr 2 do ww. uchwał założono, że opracowywanie projektu uchwały w sprawie aktualizacji Strategii ma zakończyć się 28 listopada 2025 r.

(akta kontroli str. 331-332)

1.4. Prezydent 9 sierpnia 2024 r. przedstawił Radzie Miasta projekt uchwały[21] o przystąpieniu do sporządzania Planu ogólnego Miasta[22] wraz z uzasadnieniem oraz wniósł o jej podjęcie[23].

Rada Miasta 3 września 2024 r. podjęła uchwałę Nr VII/94/IX/2024 w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu ogólnego.

(akta kontroli str. 333-339)

Dyrektor MPU oświadczył, że w związku z reformą wprowadzoną ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[24], gminy musiały przemodelować wypracowany przez wiele lat sposób działania w zakresie prowadzenia swojej polityki przestrzennej i przystąpić do realizacji założeń nowego systemu planowania przestrzennego. Dla realizacji polityki przestrzennej gmin istotne znaczenie miała nie tylko zmiana przepisów ustawy, lecz także brak nowych przepisów wykonawczych, które umożliwiłyby realizację zmienionych przepisów ustawy. Wobec braku przepisów wykonawczych przez długi okres czasu nie można było rozpocząć prac nad planem ogólnym, mającym stanowić kluczowy dokument polityki przestrzennej gminy[25].

W oświadczeniu Dyrektor Pracowni wskazał, że wśród wielu wątpliwości dotyczących wprowadzonej reformy istotne znaczenie pojawiła się istotna kwestia interpretacyjna, dotycząca wprowadzonego reformą przepisu art. 27a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zastosowanie

[20] Dalej: Strategia.
[21] Projekt uchwały został podpisany przez Zastępczynię Prezydenta.
[22] Dalej: Plan ogólny.
[23] Zgodnie z kartą obiegową nr PU 217/24. Wgląd do dokumentów przedstawionych na sesji Rady Miasta z 3 września 2024 r.
[24] Dz.U. poz. 1688 ze zm.
[25] Wskazane zostały dwa rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii: z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów, a drugie z 2 maja 2024 r. w sprawie wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy.

literalnej wykładni tego przepisu mogło bowiem prowadzić do wniosku, że w przypadku, gdy gmina przystąpi do sporządzania planu ogólnego, to z przyjęciem planów miejscowych, do których przystąpiono po wejściu w życie nowelizacji, będzie trzeba zaczekać do momentu upływu terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody. Tym samym, gdyby przyjąć powyższą interpretację przepisu, jeśli gmina nie chciałaby pozbawić się możliwości inwestycyjnych lub możliwości reagowania na następujące w gminie zmiany w zagospodarowaniu, to nie powinna była przystępować do opracowania planu ogólnego. Ta wątpliwość spowodowała, iż początkowo – mimo że pojawiły się już wspomniane powyżej akty wykonawcze – nadal nie przystępowano do opracowywania planów ogólnych. Co do kwestii interpretacyjnych Ministerstwo, na swojej stronie internetowej, wyraziło stanowisko, iż „Zgodnie z dodanym art. 27a upzp plan miejscowy może być sporządzany w trakcie sporządzania planu ogólnego. Przepis ten należy stosować łącznie z przepisami przejściowymi reformy, tj. art. 67 ust. 3 pkt 2, który stanowi, że do czasu wejścia w życie planu ogólnego plany miejscowe będą opracowywane na zasadach dotychczasowych zgodnie z ustaleniami studium. Przystąpienie do sporządzenia planu ogólnego nie blokuje więc sporządzania i uchwalania planów miejscowych na podstawie obowiązującego studium". Dopiero wtedy gminy, w tym Miasto Poznań, zaczęły podejmować uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów ogólnych, co znacznie opóźniło cały proces wdrażania reformy i skróciło czas na przyjęcie planów ogólnych przed zakładanym terminem 31 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 37-39)

W MPU sporządzony został harmonogram przebiegu prac w zakresie sporządzania planu ogólnego, w którym założono:

- w kwietniu i w pierwszym tygodniu maja 2025 r. – etap opiniowania i uzgadniania projektu planu ogólnego, a także informacyjna prezentacja projektu planu radnym miejskim i radnym osiedlowym,
- od drugiego tygodnia maja do końca trzeciego tygodnia czerwca – wprowadzenie zmian po opiniowaniu i uzgadnianiu oraz prace nad wykazem wniosków wraz z propozycjami rozstrzygnięcia i uzasadnieniami, a także wprowadzenie zmian w prognozie oddziaływania na środowisko,
- w czwartym tygodniu czerwca i pierwszych trzech tygodniach lipca – konsultacje ustawowe,
- od czwartego tygodnia lipca do początku listopada – wprowadzanie zmian do projektu po konsultacjach ustawowych oraz sporządzenie wykazu uwag z rozstrzygnięciem i opracowanie raportu z konsultacji/protokołów, a także wprowadzanie zmian w prognozie oddziaływania na środowisko,
- w listopadzie 2025 r. – przekazanie projektu planu ogólnego do Biura Rady,
- 2 grudnia 2025 r. – uchwalenie planu ogólnego.

Dyrektor Pracowni oświadczył, że harmonogram był prezentowany Zastępczyni Prezydenta w formie wykresu podczas prezentacji 29 lipca 2024 r., a następnie 12 grudnia 2024 r. W trakcie trwania procesu opracowywania projektu planu ogólnego Prezydent wyraził zgodę m.in. na przygotowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego oraz na skierowanie projektu planu do opiniowania i uzgadniania. Pracownia przesyłała również do nadzorującego Zastępcy Prezydenta kwartalne plany pracy, opracowane m.in.

na podstawie harmonogramów pracy, w których wskazywano jakie prace odnośnie do planu ogólnego miały być realizowane w MPU w danym kwartale.

(akta kontroli str. 340, 30-32, 45, 96, 328-329)

W MPU, w kwietniu 2024 r. rozpoczęły się prace nad „Opracowaniem ekofizjograficznym na potrzeby Planu ogólnego Miasta Poznania". Dokument ten został sporządzony w listopadzie 2024 r.[26].

Dyrektor Pracowni wyjaśnił[27], że prognoza oddziaływania na środowisko jest w trakcie opracowywania i będzie przygotowana na etap opiniowania projektu. Dokument ten został udostępniony na stronie internetowej[28], w związku z przesłaniem 15 kwietnia 2025 r. projektu planu ogólnego do opiniowania i uzgadniania.

(akta kontroli str. 57-58, 66-67, 341)

1.5. Pierwszą wersję danych przestrzennych (tzw. danych projektowych) utworzono 1 października 2024 r. Link do tej wersji danych przestrzennych został zamieszczony na stronach internetowych Urzędu (BIP) oraz Pracowni[29], a na stronie Urzędu zamieszczone zostało odesłanie do ww. strony Pracowni[30].

Zbiorowi danych przestrzennych dla planu ogólnego Miasta został nadany numer porządkowy PL.ZIPPZP.10724[31].

(akta kontroli str. 342-348)

1.6. Po podjęciu przez Radę Miasta uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego informacja o przystąpieniu do sporządzania tego planu i o sposobach, miejscach i terminach złożenia do niego wniosków została ogłoszona w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj.: opublikowana w prasie[32] i wywieszona w Urzędzie[33] oraz udostępniona na stronie internetowej Miasta[34]. Wyznaczony został, zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 1 tej ustawy, nie krótszy niż 21 dni od dnia

[26] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298) nie było nowelizowane i nie odnosi się do reformy systemu planowania przestrzennego wprowadzającej nowy akt planistyczny w postaci planu ogólnego gminy. Zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia opracowanie ekofizjograficzne sporządza się przed podjęciem prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projektem planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W drodze analogii można by przyjąć, że opracowanie ekofizjograficzne na potrzeby planu ogólnego gminy również powinno być sporządzone przed podjęciem prac nad planem ogólnym. Zgodnie natomiast z orzecznictwem, przystąpienie do sporządzenia aktu planistycznego nie jest tożsame z podjęciem prac nad aktem planistycznym (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 19 sierpnia 2009 r., II SA/Rz 532/09).

[27] W piśmie z 20 marca 2025 r.

[28] Pod adresem: https://www.mpu.pl/mim/wortals/mpu/plan-ogolny-w-opracowaniu,p,78741,78744.html?wo_id=1764 (dostęp: 25.04.2025 r.).

[29] W części „Przystąpienie", w zakładce: „Pobierz dane przestrzenne" dostępny jest link do tej wersji danych projektowych https://bip.poznan.pl/bip/plan-ogolny-w-opracowaniu,p,78741,78744.html oraz https://www.mpu.pl/mim/wortals/mpu/plan-ogolny-w-opracowaniu,p,78741,78744.html?wo_id=1764 (dostęp: 27.02.2025 r.).

[30] https://www.poznan.pl/mim/wortals/wortal,284/konsultacje-spoleczne-dotyczace-projektu-planu-ogolnego-dla-miasta-poznania,p,53874,53893,79000.html (dostęp: 27.02.2025 r.).

[31] https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp/index.php?teryt=&rodzaj=&nazwa=Prezydent+Miasta+Poznania&zbior=&temat=&usluga=&adres= (dostęp: 27.02.2025 r.).

[32] 18 września 2024 r.

[33] Zgodnie z adnotacją na ogłoszeniu w okresie od 18 września 2024 r. do 4 listopada 2024 r.

[34] Plan ogólny miasta Poznania - bip.poznan.pl (dostęp: 11.02.2025 r.).

ogłoszenia, termin na składanie wniosków do tego planu (od 18 września do 31 października 2024 roku, tj. 43 dni).

Wnioski należało składać za pomocą formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego, wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[35]. Formularz wniosku wraz z instrukcją jego wypełniania był dostępny na stronie MPU[36]. Wnioski na formularzu, zgodnie z art. 8g ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, można było składać w formie papierowej na adres Pracowni, lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej[37]. Wskazano również wymagania określone w art. 8g ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co do tego jakie informacje podaje lub może podać wnioskodawca.

Zawiadomienia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania Planu ogólnego, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostały skierowane do instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu planu ogólnego pismami: z 11 września 2024 r.[38] oraz 3 października 2024 r.[39] (wskazano w nich, że wnioski do planu ogólnego mogą być składane do 31 października 2024 r.), a także pismami z 15 października 2024 r. i 29 października 2024 r. (wskazano w nich, że wnioski mogą być składane odpowiednio: do 8 listopada 2024 r. i do 28 listopada 2024 r.).

(akta kontroli str. 351-362)

1.7. W odpowiedzi na ogłoszenia i zawiadomienia Prezydenta publikowane i przesłane na podstawie art. 13i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wpłynęło 6785 pism od różnych podmiotów oraz 34 pisma od organów opiniujących i uzgadniających, które będą opiniowały i uzgadniały projekt planu ogólnego na kolejnym etapie procedury. Według stanu na dzień 7 marca w pismach tych zidentyfikowano 1535 wniosków różnych podmiotów oraz 155 wniosków sformułowanych przez organy opiniujące i uzgadniające projekt planu ogólnego. Jak oświadczył Dyrektor Pracowni, nadal toczą się prace związane ze złożonymi wnioskami, w ich wyniku liczba zagadnień może ulec zmianie.

(akta kontroli str. 30-32, 45-47)

Każdy spośród zbadanych 10 wniosków został złożony na właściwym formularzu i zawierał wymagane elementy, w tym m.in. dane składającego pismo, treść pisma i podpis. Wnioski zostały wniesione w wyznaczonym terminie przez:

– jedno z nadleśnictw (zaewidencjonowane pod numerem od 6.1. do 6.6) i dotyczyły: (1) wyznaczenia na terenach przewidzianych pod zabudowę minimalnej odległości posadowienia ścian budynków od granic gruntów leśnych wynoszącej 25 m, co powinno zabezpieczyć interesy stron w zakresie

[35] Dz. U. z 2023 r. poz. 2509.
[36] https://www.mpu.pl/mim/wortals/mpu/plan-ogolny-w-opracowaniu,p,78741,78744.html?wo_id=1764 (dostęp: 11.02.2025 r.).
[37] Podany został adres poczty elektronicznej Pracowni oraz adres elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP Pracowni.
[38] Pisma zostały skierowane do 46 podmiotów.
[39] Pismo zostało odebrane przez Autostradę Wielkopolską 7 października 2024 r.

bezpieczeństwa pożarowego oraz zapobiec ewentualnym szkodom jakie mogą zaistnieć w wyniku działania nadzwyczajnych zjawisk atmosferycznych; (2) pozostawienia gruntów zalesionych w formie niezmienionej, z wyznaczeniem funkcji „las”; (3) wyznaczania ze szczególną starannością gruntów przewidzianych pod zabudowę, w ten sposób aby posiadały dostęp do drogi publicznej, również za pośrednictwem właściwie wyznaczonej sieci dróg wewnętrznych; (4) utrzymania do zalesienia wszystkich gruntów rolnych, które zostały w ten sposób opisane w dotychczasowych aktach prawa miejscowego; (5) wprowadzenia zakazu przekształcania pod zabudowę gruntów będących użytkami zielonymi oraz gruntów rolnych stanowiących enklawy i półenklawy w otoczeniu lasów; (6) wyznaczania obszarów zabudowy z uwzględnieniem szlaków migracyjnych zwierząt dziko żyjących;

- urząd administracji samorządowej (zaewidencjonowany pod numerem 15.1.) dotyczył uwzględnienia informacji wynikających z audytu krajobrazowego województwa wielkopolskiego, zatwierdzonego uchwałą nr LI/1000/23 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 marca 2023 r.;
- spółkę prawa handlowego (zaewidencjonowane pod numerami od 1675.1. do 1675.6) dotyczyły: uwzględnienia w opracowywanym planie ogólnym dla wskazanych 20 działek funkcji terenu określonych w obowiązującym Studium, tj. funkcji wiodących: tereny usługowe wielofunkcyjne, handel wielkopowierzchniowy oraz funkcji uzupełniających: zieleń, tereny sportu i rekreacji, tereny komunikacji i infrastruktury technicznej;
- spółkę prawa handlowego (zaewidencjonowany pod numerem 1819.1.) dotyczył wprowadzenia do planu ogólnego następujących stref planistycznych dla terenu położonego u zbiegu ul. (...) i (...), obręb (...): (1) strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ) – dla wskazanych 28 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni (...) m^2 – przeznaczenie działek pod ekstensywną zabudowę jednorodzinną; (2) strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW) – dla 40 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni (...) m^2 – przeznaczenie działek pod ekstensywną zabudowę wielorodzinną, do wysokości trzech kondygnacji naziemnych, o współczynniku niskiej intensywności zabudowy nie przekraczającym 35% powierzchni przeznaczonej pod zabudowę; (3) strefy zieleni i rekreacji (SN) – dla wskazanych działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni (...) m^2. We wniosku zostało wskazane, że Spółka przekaże nieodpłatnie na rzecz Miasta ww. działki ewidencyjne wskazane w pkt 3 wniosku, z przeznaczeniem na ogólnodostępny park leśny lub inną formę ogólnodostępnego terenu zieleni wyłączonego spod zabudowy, w przypadku uwzględnienia w planie ogólnym, dla przedmiotowego terenu stref planistycznych (SJ) i (SW) wnioskowanych w pkt 1-2, a w następstwie tego również zmiany planu miejscowego w zakresie umożliwiającym zabudowę przedmiotowego terenu w obrębie stref opisanych w pkt 1-2;
- spółkę prawa handlowego (zaewidencjonowany pod numerem 1437.1.) dotyczył przeznaczenia wskazanych działek ewidencyjnych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną;
- osobę fizyczną (zaewidencjonowane pod numerem 2051.1. i 2051.2) dotyczyły wprowadzenia do planu ogólnego następujących stref planistycznych: (1) wielofunkcyjna zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna

(SJ) lub wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW); (2) zieleni i rekreacji (SN);

- osobę fizyczną (zaewidencjonowany pod numerem 4037.1.) dotyczył przeznaczenia wskazanych działek ewidencyjnych na cele (SW) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną;
- spółkę prawa handlowego (zaewidencjonowany pod numerem 1837.1.) dotyczył przeznaczenia wskazanych działek ewidencyjnych pod budownictwo mieszkaniowe. Wnioskodawca wnosił również, z uwagi na położenie w centrum miasta i zasadność zwiększania transportu publicznego, o ustalenie niskiego parytetu parkingowego 0,5 miejsca na mieszkanie, umożliwienie sytuowania parkingów podziemnych poza obrys budynku oraz ustalenie budowy -1 kondygnacji podziemnej z przeznaczeniem na halę parkingową;
- osobę fizyczną (zaewidencjonowany pod numerem 1890.1.) dotyczył przeznaczenia wskazanej działki ewidencyjnej pod zabudowę usługowo-biurowo-handlową z częścią zamieszkania zbiorowego i garażem wielopoziomowym;
- osobę fizyczną (zaewidencjonowany pod numerem 1919.1.) dotyczył przeznaczenia dwóch wskazanych działek na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, czyli utrzymanie stanu z obecnie obowiązującego Studium;

(akta kontroli str. 363-445)

1.8. Prezydent Miasta sporządził projekt planu ogólnego i wystąpił 15 kwietnia 2025 r. o ustawowe opinie i uzgodnienia tego projektu.

(akta kontroli str. 446-456)

1.9. Uchwałą Nr XLVIII/844/VII/ z 16 maja 2017 r. Rada Miasta zobowiązała Prezydenta do przeprowadzania konsultacji w sprawach zasadniczych dla rozwoju Miasta, w tym w sprawach zagospodarowania przestrzennego, na zasadach określonych w uchwale. Jednocześnie Rada przewidziała przeprowadzanie tych konsultacji na jak najwcześniejszym etapie planowania lub tworzenia projektów w celu wykorzystania opinii mieszkańców przy podejmowaniu decyzji. W konsekwencji, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego, na podstawie zarządzeń Prezydenta[40] przeprowadzone zostały dwa etapy konsultacji społecznych (miejskich) dotyczących projektu planu ogólnego. Konsultacje te zostały uwzględnione w harmonogramie i odbyły się w terminach w nim zakreślonych. Zostały opracowane z nich raporty udostępnione na stronie internetowej: Miasta (BIP) oraz Pracowni.

Przedmiotem pierwszego etapu, powiązanego z terminem zbierania wniosków do projektu planu ogólnego, było poinformowanie interesariuszy o powodach przystąpienia do sporządzania projektu planu ogólnego oraz terminie zbierania wniosków do tego projektu. W ramach tego etapu, który trwał od 18 września do 31 października 2024 r., odbyło się zdalne spotkanie konsultacyjne, przeznaczone dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców, przedsiębiorstw i stowarzyszeń, a także cztery spotkania z przedstawicielami rad osiedli oraz organizacji pozarządowych. Zgłoszone w trakcie spotkania pytania i uwagi

[40] I etap – zarządzenie nr 800/2024/P, II etap – zarządzenie nr 1064/2024/P .

mieszkańców, przedsiębiorstw i stowarzyszeń dotyczyły: (1) formy i sposobu składania wniosków do planu ogólnego; (2) zawartości planu ogólnego, sposobu wyznaczania stref planistycznych i nadawania parametrów; (3) organizacji oraz harmonogramu prac nad planem ogólnym; (4) zasad wydawania decyzji o warunkach zabudowy przed i po uchwaleniu planu ogólnego. Natomiast na pozostałych czterech spotkaniach oprócz zagadnień wskazanych w ww. pkt. 1 i 2, poruszane były m.in. kwestie: dalekosiężnych skutków wprowadzenia nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wpływu planu ogólnego na tempo uchwalania planów miejscowych, strategii rozwoju gminy i wymogu dotyczącego jej zgodności z opracowywanym planem ogólnym, gminnego programu rewitalizacji w odniesieniu do planu ogólnego.

Przedmiotem drugiego etapu, który odbył się od 16 stycznia do 7 lutego 2025 r., było poinformowanie interesariuszy o: głównych założeniach projektu planu, powodach przystąpienia do sporządzenia projektu oraz terminie zbierania opinii interesariuszy na temat przedmiotowego projektu. W związku z powyższym na stronie internetowej pracowni został opublikowany projekt planu ogólnego, a także zostały przygotowane materiały informacyjne dotyczące tego planu, tj: film instruktażowy jak pobrać plik z projektem, otworzyć go w Przeglądarce danych planistycznych i przejrzeć dokument, łącznie z odnalezieniem nieruchomości będącej przedmiotem zainteresowania, karty osiedli oraz prezentacja multimedialna. W trakcie zdalnego spotkania konsultacyjnego, w którym wzięło udział 200 uczestników oraz pracownicy Pracowni, w dyskusji poruszone zostały m.in. zagadnienia: (1) plan ogólny a inne opracowania i dokumenty; (2) obszary uzupełnienia zabudowy; (3) strefy planistyczne w projekcie planu ogólnego i ich profile funkcjonalne; (4) tereny zieleni; (5) opinie do projektu; (6) terminy, etapy i sposoby prowadzenia procedury; (7) inne. W trakcie tego etapu złożone zostały opinie, które dotyczyły ponad 800 różnych zagadnień. Zostały one zagregowane i przedstawione szczegółowo w formie prezentacji graficznych, które stanowią załączniki do raportu z przebiegu konsultacji. W prezentacjach tych przedstawiono skrócone treści opinii, a ich zasięg przestrzenny zwizualizowano na podkładzie Studium lub obowiązującego planu miejscowego, na podkładzie ortofotomapy oraz na tle fragmentu projektu planu ogólnego przekazanego do drugiego etapu konsultacji społecznych

W podsumowaniu raportu z drugiego etapu konsultacji zostało wskazane, że po uzyskaniu ustawowych opinii i uzgodnień oraz wprowadzeniu zmian z nich wynikających, zgodnie z art. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostaną zorganizowane ustawowe konsultacje[41] społeczne dotyczące projektu planu ogólnego.

(akta kontroli str. 457-514)

1.10. W okresie od 24 września 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. Prezydent wydał na podstawie art. 35a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym następujące trzy decyzje (wszystkie w 2024 r.) zakazujące właścicielowi lub

[41] Konsultacje, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt. 2 i 3.

użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym:

- z 16 maja 2024 r. [42], skierowaną do dwóch osób fizycznych i dotyczącą zakazu organizacji składowiska odpadów i materiałów budowlanych oraz nieuwzględniania w zagospodarowaniu działki istniejącej i usuniętej zieleni;
- z 27 czerwca 2024 r.[43], skierowaną do jednego z wielkopolskich stowarzyszeń i dotyczącą zakazu urządzenia miejsc postojowych, w tym ogrodzenia i utwardzenia terenu;
- z 29 października 2024 r. [44], skierowaną do osoby fizycznej i dotyczącą zakazu zorganizowania na działce terenu sportowo-rekreacyjnego (ośrodka jeździeckiego i stadniny koni wraz z organizacją imprez okolicznościowych).

We wszystkich trzech ww. przypadkach, podmioty do których skierowana została decyzja skorzystały z drogi odwoławczej. W dwóch przypadkach (poz. 2 i 3) sprawy znajdowały się na etapie rozpatrywania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, natomiast w jednym (poz. 1) przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

(akta kontroli str. 7, 15-16, 516-538)

1.11. W 2023 r., zgodnie z art. 32 ust. 1–2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[45], dokonana została ocena aktualności planów miejscowych i analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy odnośnie do:

- decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych wydanych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r.;
- dokumentów planistycznych obowiązujących w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 lipca 2023 r.;
- wniosków o sporządzenie zmiany Studium oraz wniosków dotyczących opracowania nowych, bądź zmiany obowiązujących MPZP złożonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r.

Uchwała Rady Miasta w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego została podjęta 5 marca 2024 r.[46].

Dokonując oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta, wskazano, że spełnia ono wszystkie wymogi wynikające z art. 32 ust. 3, w kontekście art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także zawiera wszystkie

[42] Nr UA-III.6735.3.2024.
[43] Nr UA-I.6735.2.2024.
[44] Nr UA-III.6735.7.2024.
[45] W brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.
[46] Uchwała ma numer XCVIII/1894/VIII/2024 i podjęta została w czasie kadencji Rady trwającej od 19 listopada 2018 r. do 8 maja 2024 r. Poprzednia uchwała w tej sprawie podjęta została 4 września 2018 r.

elementy wymagane obowiązującymi przepisami prawa i jest w pełni aktualne[47]. Jednocześnie stwierdzono, że zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Studium może obowiązywać do końca 2025 r. Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne będzie podjęcie prac nad nowym dokumentem planistycznym – aktem prawa miejscowego, jakim jest plan ogólny.

Dokonano również oceny aktualności planów miejscowych obowiązujących na terenie miasta Poznania. W zakresie oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 lipca 2023 r.[48] wskazano, że w okresie tym uchwalono 97 planów miejscowych, które zajmowały łącznie 17,11% powierzchni obszaru objętego obowiązującymi planami i obejmowały prawie 9% powierzchni miasta. Na terenie Miasta na dzień 31 lipca 2023 r. w trakcie opracowywania było 142 projektów planów miejscowych, obejmujących 23,3% powierzchni miasta, w tym 48 projektów planów, tj. 33,8% było sporządzanych na podstawie uchwał Rady Miasta podjętych w ww. okresie.

Wieloletni program sporządzania miejscowych planów opracowany został w nawiązaniu do ustaleń zawartych w Studium i ujęty w „Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Poznania". Zakładał on, że w perspektywie najbliższych lat, w celu kierunkowego rozwoju funkcjonalno-przestrzennego Poznania wynikającego z analiz, uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz konsultacji społecznych, należy kontynuować sporządzanie planów, w których dążyć należy do rozwoju miasta opartego na następujących założeniach:

1) Poznań miastem zielono-błękitnej sieci, którego mieszkańcy posiadają łatwy dostęp do terenów zieleni;
2) Poznań miastem mozaiką, czyli miastem wielu funkcji, które łączą się i mieszają ze sobą, minimalizując wzajemne kolizje;
3) Poznań miastem dogodnego transportu;
4) Poznań miastem krótkich odległości, w którym zaspokajanie codziennych potrzeb mieszkańców możliwe jest w ich bliskim otoczeniu, bez konieczności przemieszczania się komunikacją indywidualną;
5) Powrotu do miasta, czyli reurbanizacji i koncentrowania procesów odnowy i rewitalizacji, z założeniem przyjęcia priorytetu wykorzystania terenów zurbanizowanych i zagospodarowanych, szczególnie tych, gdzie zapewniony jest dostęp do istniejącej infrastruktury transportowej i technicznej oraz aktywizujący przestrzenie niewykorzystanego potencjału terenów poprzemysłowych.

W ww. programie określono również, że priorytetem przy sporządzaniu miejscowych planów, ze względu na duży potencjał urbanistyczny i wiele, często różnych możliwości zagospodarowania terenów dotąd niezabudowanych lub zabudowanych tylko w części, powinny być tereny wskazane w Studium jako

[47] Nowe Studium zostało przyjęte uchwałą z 11 lipca 2023 r., weszło w życie z dniem podjęcia. Rada Miasta uchwałę w sprawie przystąpienia do jego sporządzenia podjęła 5 maja 2020 r. (uchwała Nr XXVII/485/VIII/2020).

[48] W poprzedniej „Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Poznania" stanowiącej załącznik do uchwały z 4 września 2018 r., oceny w tym zakresie dokonano w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r. Obecna analiza została opracowana przez Pracownię w grudniu 2023 r.

„obszary, dla których należy sporządzić całościową koncepcję urbanistyczną”[49]. Ponadto należy dążyć do uchwalenia możliwie największej liczby sporządzanych MPZP, do których opracowania już przystąpiono, przy uwzględnieniu skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, w kontekście możliwości finansowych Miasta. Ze względu na liczbę rozpoczętych procedur zmierzających do uchwalenia planów miejscowych, związany z tym wydłużony czas sporządzania kolejnych projektów planów miejscowych, a także ich koszty, należy ograniczyć przystępowanie do sporządzania nowych planów do terenów najistotniejszych z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania Miasta. Należy również ograniczać przystępowanie do „zmian” obowiązujących planów, chyba że konieczność przystąpienia do zmiany wynika z uwarunkowań formalno-prawnych, polityki Miasta lub z analiz funkcjonalno-przestrzennych obowiązujących miejscowych planów sporządzonych na mocy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[50].

W odniesieniu do danych stanowiących podstawę analizy z 2018 r. w opracowaniu były wówczas 173 projekty planów, które stanowiły 27,8% całkowitej powierzchni Miasta.

W odniesieniu do aktualności MPZP obowiązujących na terenie Miasta wskazano plany, które we wskazanym zakresie nie były zgodne z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[51]. Dodatkowo przeanalizowano MPZP zawierające zapisy regulujące kwestie odprowadzania ścieków, które były niezgodne z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[52]; problem właściwego uregulowania kwestii związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu; miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone na mocy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[53].

(akta kontroli str. 583-634)

Planami miejscowymi objętych było na dzień 31 grudnia: 48,15% powierzchni Miasta w 2020 r., 51,51% w 2021 r., 52,46% w 2022 r., 53,10% w 2023 r. i 53,65% w 2024 r. Obowiązywało wówczas odpowiednio: 269, 297, 310, 318 i 320 planów miejscowych[54].

---

[49] Wskazano sześć takich obszarów, dla których dotąd nie sporządzono aktualnych koncepcji zagospodarowania. Były to: Obszar „Ostrów Tumski – część północna”, obszar „Morasko”, obszar „Komandoria”, obszar „Kobylepole”, obszar „Strzeszyn” i obszar „Garaszewo”. Dla wszystkich tych obszarów są sporządzane koncepcje urbanistyczne, które następnie sukcesywnie, w zależności od potrzeb miasta będą implementowane do planów miejscowych.

[50] Dz.U. z 2024 r., poz. 399 ze zm.

[51] W tym: z art. 15 i 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeden plan w zakresie przebiegu magistrali wodociągowej wody surowej; z art. 15 ww. ustawy – dwa plany; z art. 15 ust. 3 pkt 7 ww. ustawy – trzy obszary (fragmenty działek) w ramach trzech MPZP; z art. 16 ust. 1 – jeden plan.

[52] Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 – ustawa obowiązywała do 31 grudnia 2003 r.

[53] W tym ostatnim zakresie wskazano, że są to plany wymagające szczegółowej analizy i zrewidowania dotychczasowej funkcji, parametrów oraz wskaźników zabudowy i zagospodarowania, zwłaszcza terenów, które dotąd nie zostały zagospodarowane zgodnie z ustaleniami tych planów. Jednakże nie oznacza to, że plany te są nieaktualne, czy też niezgodne z przepisami prawa.

[54] Na dzień 28 lutego 2025 r. obowiązywało 321 planów obejmujących obszar o powierzchni 14053,6 ha, co stanowi 53,66% powierzchni Miasta, na wejście w życie oczekiwały dwa plany o powierzchni 22,9 ha, co stanowi 0,09% powierzchni miasta.

Uchwałami Rady Miasta zostało przyjętych: w 2020 r. – 17, w 2021 – 25, w 2022 r. – 12, w 2023 r. – 12, a w 2024 r. – 13 planów miejscowych. Plany miejscowe przyjęte w 2023 r. obejmowały obszar Miasta o powierzchni 261,4 ha, a przyjęte w 2024 r. o powierzchni 156,64 ha. Nie zostały one zmienione po ich przyjęciu.

Spośród planów z 2023 r. sześć, które obejmowały obszar o łącznej powierzchni 41,701 ha, częściowo uchylało inne obowiązujące plany. Uchwalono je ze względu na: 1) zmianę normatywu parkingowego dla domu pomocy społecznej, co umożliwiło rozszerzenie parku edukacji ekologicznej; 2) zmianę przeznaczenia terenu rolnego na teren zabudowy mieszkaniowej ze względu na zapisy Studium; 3) układ drogowy istotny dla nowego planu; 4) rozbudowę istniejącego liceum o internat; 5) zmianę terenu przemysłowego na zabudowę mieszkaniową ze względu na zapisy Studium i 6) zmianę przeznaczenia z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na mieszkaniową jednorodzinną lub usługową.

Spośród planów z 2024 r. pięć, które obejmowały obszar o łącznej powierzchni 22,83 ha, częściowo uchylało inne obowiązujące plany. Uchwalono je ze względu na: 1) zmianę z zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej na bliźniaczą (na działce sąsiedniej istniał segment bliźniaka); 2) zmianę przeznaczenia z usług oświaty – gimnazjum na usługi oświaty; dodanie zbiornika retencyjnego; zmiana z zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na teren zieleni z placem zabaw; zmiana zabudowy usługowej na mieszkaniową wielorodzinną z usługami oraz usługowej na mieszkaniową z usługami; 3) zmianę przeznaczenia z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na mieszkaniową wielorodzinną w formie willi miejskich oraz z usług na mieszkaniową wielorodzinną z usługami; 4) układ drogowy istotny dla nowego planu: 5) zmianę przeznaczenia na zabudowę mieszkaniową dla domów jednorodzinnych położonych historycznie na terenie przeznaczonym w poprzednim planie pod zieleń parkową.

(akta kontroli str. 635-641)

W latach 2020-2024 w rejestrze wniosków odnotowano łącznie 264 wnioski, w kolejnych latach odpowiednio: 54 wnioski (siedem o sporządzenie i 47 o zmianę miejscowego planu); 48 wniosków (odpowiednio: dziewięć i 39); 45 wniosków (odpowiednio: pięć i 40); 59 wniosków (odpowiednio: 17 i 42) i 58 wniosków (odpowiednio: sześć i 52). Decyzje, co do składanych wniosków, podejmowane były raz na kwartał przez Zastępcę Prezydenta nadzorującego Pracownię.

(akta kontroli str. 642-665, 90-91)

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[55] w Studium[56] określone zostały następujące obszary dla których obowiązkowe jest sporządzenie MPZP:

- MPZP dla obszarów „Port Lotniczy Poznań-Ławica" i „III rama komunikacyjna – odcinek północno-zachodni" w Poznaniu – część A, tj. części dot. terenu zabudowy portowej przy ul. Bukowskiej. Dla pozostałych terenów sporządzany jest projekt MPZP dla obszaru „Lotnisko Poznań-Ławica i III rama komunikacyjna odcinek północno-zachodni" – część B.

[55] W brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.
[56] W załączniku nr 1 do uchwały Nr LXXXVIII/1670/VIII/2023 Rady Miasta z dnia 11 lipca 2023 r.

Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że prace nad tym projektem były uzależnione od sporządzenia i zatwierdzenia planu generalnego lotniska, co nie nastąpiło. Dlatego też prace nad projektem MPZP zostały zatrzymane po zebraniu i rozstrzygnięciu wniosków do projektu. Dodatkowo wskazał, że z dniem 25 stycznia 2025 r. uchylony został przepis (art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze[57]), który nakładał obowiązek sporządzenia planów miejscowych dla terenów objętych planem generalnym lotniska.

- W odniesieniu do Lotniska wojskowego Poznań – Krzesiny wskazano, że jeżeli utraci ono status terenu zamkniętego, a będzie objęte planem generalnym, sporządzenie MPZP stanie się obowiązkowe. W przypadku likwidacji lotniska wojskowego i przekazania terenu miastu zaistnieje także obowiązek sporządzenia dla tego obszaru planu miejscowego.
- W odniesieniu do Parku Kulturowego Stare Miasto, który został utworzony uchwałą Nr LXII/1151/VII/2018 Rady Miasta z 27 lutego 2018 r., zmienioną Uchwałą Nr LIX/1095/VIII/2022 Rady Miasta z 15 lutego 2022 r., obowiązywały plany miejscowe. Nieobjęty obowiązującym planami miejscowymi, był fragment Parku, w rejonie ul. Stawnej. Uchwała w sprawie planu miejscowego „Stare Miasto" w Poznaniu, która obejmowała cały obszar Parku Kulturowego, została podjęta przez Radę Miasta na posiedzeniu 5 grudnia 2023 r.
- Odnośnie do obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości w Studium z 2023 r., nie wskazano terenów wymagających wszczęcia procedury w ww. zakresie.

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[58] w Studium[59] określone zostało, że dla zabezpieczenia priorytetów Miasta w dziedzinie planowania przestrzennego kontynuowane będzie sporządzanie planów w celu: uczynienia Poznania miastem w „zielono-błękitnej sieci"; stworzenia miasta „dogodnego transportu"; stworzenia warunków zachęcających do mieszkania w mieście; rozwijania miasta wielu funkcji. W okresie od 11 lipca 2023 r.[60] do końca 2024 r. przyjętych zostało: 11 planów mających na celu uczynienie Poznania miastem w „zielono błękitnej sieci"; sześć mających na celu stworzenie miasta „dogodnego transportu"; dziewięć – realizujących postulat stworzenia warunków zachęcających do mieszkania w mieście i 11 realizujących postulat rozwijania miasta wielu funkcji[61].

W odniesieniu do obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 10 ust. 2 pkt 9 *in fine* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), zgodnie ze Studium z 2023 r., zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne odbywać się miała na etapie sporządzania planu miejscowego, tylko w wyjątkowych sytuacjach, w zależności od potrzeb oraz zgodnie z przepisami odrębnymi. Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że w okresie po przyjęciu Studium nie przeprowadzono procedury odlesienia. Marszałek Województwa wydał

[57] Dz.U. z 2023 r., poz. 2110 ze zm.
[58] W brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.
[59] W załączniku nr 1 do Uchwały Nr LXXXVIII/1670/VIII/2023 Rady Miasta z dnia 11 lipca 2023 r.
[60] Tj. od dnia obowiązywania Studium.
[61] Przyjęte plany mogły realizować jednocześnie kilka funkcji.

odpowiednie decyzje w tym zakresie w okresie wcześniejszym, tj.: 21 lutego 2023 r., 8 listopada 2022 r. i 21 października 2021 r. W odniesieniu do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów o ograniczaniu przeznaczania gruntów na cele nierolnicze (art. 10a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[62]).

(akta kontroli str. 669-676, 53-54, 59-65)

1.12. Zgodnie z postanowieniami § 12 Statutu z 2015 r. i § 11 Statutu z 2024 r. Pracownia prowadziła gospodarkę finansową ma podstawie rocznego planu finansowego jednostki budżetowej. W latach 2020-2024 Pracownia nie wyodrębniała w ewidencji wydatków kosztów sporządzania i zmian MPZP.

(akta kontroli str. 635)

Dyrektor Pracowni oświadczył, że planowane jest złożenie wniosku o refundację ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności wydatków na sporządzenie planu ogólnego i planów miejscowych, a termin złożenia jest uzależniony od przebiegu procedury planistycznej. Wysokość wydatków związanych z opracowaniem planu ogólnego zostanie wyliczona poprzez rozliczenie wynagrodzenia pracowników na podstawie proporcji całkowitego czasu ich pracy do czasu pracy nad planem ogólnym.

(akta kontroli str. 30-32, 47-48)

W latach 2021-2024 nie zostały uchwalone plany miejscowe, które były bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, ponadlokalnym lub przez inwestora. Wobec powyższego nie występowano o zwrot kosztów.

Dyrektor Pracowni wyjaśnił, że w latach 2021-2024 nie były uchwalane plany miejscowe, które obejmowałyby inwestycje związane z Centralnym Portem Komunikacyjnym.

(akta kontroli str. 55-56, 65-66)

1.13. W Urzędzie, w Wydziale Urbanistyki i Architektury[63], w sposób spełniający wymogi rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego[64], prowadzony był rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[65]. W poszczególnych latach okresu 2020-2024 Prezydent wydał następującą liczbę decyzji o WZ, odpowiednio[66]: 727 (w tym 280 decyzji dotyczyło nowych inwestycji mieszkaniowych, z czego 14 położonych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową); 635 (312 dotyczyło nowych inwestycji mieszkaniowych na 84,16 ha, z czego osiem na 5,48 ha położonych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową); 643 (271 dotyczyło nowych inwestycji mieszkaniowych na 75,2 ha, z czego sześć na 2,49 ha położonych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową); 527 (215 dotyczyło nowych inwestycji mieszkaniowych na 60,69 ha, z czego siedem na 1,87 ha położonych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową); 566 (216 dotyczyło nowych

[62] Dz.U. z 2024 r. poz. 82.
[63] Dalej: WUiA.
[64] Dz.U. nr 130, poz. 1385.
[65] Dalej: decyzje o WZ.
[66] W poszczególnych latach tego okresu złożono wniosków odpowiednio: 1075, 986, 993, 1055, 1102.

inwestycji mieszkaniowych na 63,71 ha, z czego cztery na 0,12 ha położonych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową). Liczba decyzji o WZ wydanych w 2024 r. była o 7,4% większa niż wydanych w 2023 r.

Poszczególne etapy przygotowywania przez pracowników WUiA projektu decyzji o WZ wskazane były w funkcjonującej w Urzędzie od 20 marca 2023 r. wewnętrznej procedurze[67] określającej: nazwę i opis kolejnych działań w ramach procesu, wskazanie: wykonawcy działania, dokumentów wejściowych oraz wyjściowych, a także ewentualny opis systemów wspierających proces.

Ze zbadanych 22 decyzji o WZ[68], 21 dotyczyło terenów, które w Studium zostały przeznaczone pod zabudowę (w jednym przypadku decyzja dotyczyła budowy wolnostojącego urządzenia reklamowego – bilbordu, zlokalizowanego na terenie komunikacyjnym). Postępowania w sprawie wydania zbadanych decyzji o WZ, wszczynane były po złożeniu przez wnioskodawców na odpowiednich drukach „wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy". Postępowania te prowadzone były przez pracowników WUiA według kolejności działań wymienionej we wskazanej wyżej procedurze (obejmującej także sporządzenie analizy urbanistycznej przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia) oraz w sposób spełniający wymogi wynikające z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[69]. Decyzje o WZ wydawane były po ustaleniu, że spełnione zostały warunki określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 11, 15-27, 677-693, 701-704)

1.14. Na terenie Miasta w latach 2022-2024 nie było inwestycji mieszkaniowych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[70]. W tym okresie złożony został jeden wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji w trybie przepisów powołanej wyżej ustawy. Wniosek ten złożyła 6 marca 2023 r. spółka prawa handlowego, której głównym przedmiotem działalności było realizowanie inwestycji budowlanych i dotyczył on zamiaru budowy zespołu ośmiu kameralnych budynków mieszkaniowych wielorodzinnych z usługami na parterze, garażami podziemnymi wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą. Wnioskodawca został 14 marca 2023 r. wezwany do uzupełnienia swojego wniosku w terminie siedmiu dni (pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia), m.in. poprzez wykazanie, że zamierzona inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom określonym w uchwale Rady Miasta nr LXXIII/1357/VII/2018 z 25 września 2018 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych dla inwestycji mieszkaniowych na terenie Miasta. Wobec

[67] Procedura ta stanowiła podproces procesu "Obsługa urbanistyczna miasta", stanowiącego jeden z elementów aktualizowanego na bieżąco: Systemu Zarządzania Urzędu Miasta Poznania i niektórych miejskich jednostek organizacyjnych. Treść dokumentów dotyczących tego systemu dostępna jest pod adresem:
https://bip.poznan.pl/bip/system-zarzadzania,doc,737/ksiega-systemu-zarzadzania-miasta-poznania,1898.html.

[68] Losowy dobór decyzji – 11 wydanych w 2023 r. oraz 11 wydanych w 2024 r.

[69] Dz.U. z 2024 r., poz. 572.

[70] Dz.U. z 2024 r., poz. 195; przepis art. 35a tej ustawy wszedł w życie 24 września 2023 r.

nieuzupełnienia złożonego wniosku, pismem z 31 marca 2025 r., wnioskodawca został poinformowany o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 11, 15-16, 677, 680, 694-700)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwagi ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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.

Poznań, 30 maja 2025 r.

Kontrolerzy

Monika Lasota
główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Tomasz Nowiński
doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Przemysław Grad
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/