NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.7.2.2025

Pan
Jarosław Szurka
Burmistrz Gminy Pniewy
Urząd Miejski Pniewy
ul. Dworcowa 37
62-045 Pniewy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/017 Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
tel. 48616556200, lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Pniewy, ul. Dworcowa 37, 62-045 Pniewy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Szurka, Burmistrz Gminy Pniewy, 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jarosław Przewoźny, Burmistrz Gminy Pniewy, 27 listopada 2014 r. do 6 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
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
Kontroler	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/27/2025 z 3 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie podjął wystarczających działań zmierzających do wdrożenia rozwiązań wprowadzanych ustawą z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[3].

Działając w stanie prawnym obowiązującym do 6 maja 2025 r.[4], do dnia zakończenia czynności kontrolnych[5] Burmistrz nie ogłosił o możliwości składania wniosków do planu ogólnego, a wszczęcie procedury wyłonienia wykonawcy planu ogólnego Gminy nastąpiło po upływie ponad siedmiu miesięcy od podjęcia uchwały w sprawie planu ogólnego. W konsekwencji, wobec niezgłoszenia się

---

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

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

[3] Dz.U. z 2023 r., poz. 1688.

[4] 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), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r.

[5] Tj. do dnia 8 maja 2025 r.

wykonawców w pierwszym postępowaniu, w umowie zawartej 3 kwietnia 2025 r. z wyłonionym w kolejnym postępowaniu wykonawcą, termin wykonania planu ogólnego gminy Pniewy ustalono na 1 maja 2026 r., tj. cztery miesiące po 31 grudnia 2025 r., po którym to dniu, w stanie prawnym obowiązującym do 6 maja 2025 r. - zgodnie z art. 67 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym[6] - bez planu ogólnego, co do zasady, nie było możliwości uchwalenia nowego lub zmiany obowiązującego planu miejscowego ani wydania decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zauważyć jednak należy, że wobec ustawowego odroczenia do 30 czerwca 2026 r. terminu utraty mocy obowiązującej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przy założeniu terminowego wykonania ww. umowy, plan ogólny Gminy zacznie obowiązywać przed dniem utraty mocy studium.

Jedną z przyczyn opieszałości w podejmowaniu kolejnych kroków przy realizowaniu procedury planistycznej związanej z opracowywaniem planu ogólnego, pomimo wcześniejszego zidentyfikowania ryzyk związanych z absencją pracowników, brakami kadrowymi i trudnościami w pozyskaniu wykonawcy zewnętrznego, było niezapewnienie w Urzędzie odpowiedniej obsady kadrowej oraz zbyt późne przystąpienie do pozyskania wykonawcy planu ogólnego. Wiązało się to jednak również z obiektywnymi uwarunkowaniami i ograniczeniami na rynku pracy osób posiadających odpowiednie uprawnienia oraz umiejętności w zakresie planowania przestrzennego. W Urzędzie nie określono także w sposób spełniający standardy kontroli zarządczej celów i zadań w zakresie dotyczącym prac nad projektem planu ogólnego, co sprzyjałoby sprawniejszemu przebiegowi procedury planistycznej.

Burmistrz Gminy Pniewy nie utworzył pierwszej wersji danych przestrzennych, w terminie o którym mowa w art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. 30 dni od podjęcia przez Radę Miasta Pniewy 27 czerwca 2024 r. uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego[7]. Obowiązek ten zrealizował 13 lutego 2025 r., tj. po upływie ponad 7 miesięcy od podjęcia ww. uchwały.

W latach 2023-2024 pracownicy referatu właściwego w sprawach zagospodarowania i planowania przestrzennego odbywali szkolenia w zakresie sporządzania planu ogólnego.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[8]. Natomiast w sprawozdaniach statystycznych PZP-1[9], składanych w latach 2023-2024, dotyczących liczby obowiązujących na terenie Gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zamieszczano dane niezgodne ze stanem faktycznym.

[6] Dz.U. z 2023 r., poz. 1688. Dalej: ustawa o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym. Stan prawny na dzień 10 kwietnia 2025 r.
[7] Dalej także: uchwała w sprawie planu ogólnego.
[8] Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym.
[9] Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

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

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

Opis stanu faktycznego

Zasady organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie, Burmistrz określił w Zarządzeniu[11] z 5 listopada 2020 r. Stosownie do postanowień tego zarządzenia, nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem kontroli zarządczej, w tym nad realizacją celów, sprawozdawczością i zarządzaniem ryzykiem, między innymi w komórkach organizacyjnych Urzędu, sprawowali Zastępca Burmistrza, Skarbnik i Sekretarz Gminy. W Zarządzeniu w sprawie kontroli zarządczej wskazano ponadto Kierownika Referatu Administracyjno-Organizacyjnego jako Koordynatora kontroli zarządczej, którego zadaniem było prowadzenie analiz informacji o funkcjonowaniu kontroli zarządczej, wskazujących na występujące zagrożenia w osiągnięciu celów lub zadań oraz inicjowanie, za pośrednictwem kierowników referatów Urzędu, działań korekcyjnych bądź wspomagających mających na celu wyeliminowanie wykrytych stanów niepożądanych oraz ich przyczyn. Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej nakładało na Burmistrza obowiązek określenia:
- misji Gminy, uwzględniającej kierunki rozwoju Gminy określone w strategii rozwoju oraz wieloletnim planie inwestycyjnym w powiązaniu z wieloletnią prognozą finansową gminy,
- celów strategicznych i operacyjnych służących realizacji misji oraz ich aktualizowania.

W § 12 ust. 4 i 5 Zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej postanowiono, że wyznaczenie celów i zadań na dany rok budżetowy przez poszczególne komórki organizacyjne związane jest z przyjętymi zadaniami w projekcie budżetu opracowanego przez Burmistrza do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu odpowiedzialni są za realizację celów i zadań przypisanych im w regulaminie organizacyjnym.
W Regulaminie organizacyjnym Urzędu[12] wyznaczono między innymi takie zadania Referatu Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej[13] jak:
- przygotowanie materiałów niezbędnych do sporządzenia projektów planów zagospodarowania przestrzennego,
- przygotowanie materiałów do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy,
- sprawowanie nadzoru urbanistyczno-architektonicznego,

[10] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.
[11] Nr 82/K/20 w sprawie organizacji, funkcjonowania i dokumentowania kontroli zarządczej w Gminie Pniewy, dalej: Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej.
[12] Określonych w Zarządzeniach Burmistrza Gminy Pniewy w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego Pniewy Nr 58/K/12 z 27 stycznia 2012 r., 181/K/23 z 30 stycznia 2023 r., 214/K/24 z 16 stycznia 2024 r., 225/K/24 z 23 kwietnia 2024 r., 226/K/24 z 24 kwietnia 2024 r., 4/K/24 z 24 czerwca 2024 r., 17/K/24 z 16 września 2024 r.
[13] Dalej: Referat.

- udostępnianie projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- przechowywanie planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanie odpisów i wypisów,
- wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i prowadzenia ich rejestru,
- wydawanie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 57, 88, 117, 163, 295, 297, 301)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *w Gminie zarządzanie celami i zadaniami odbywa się w oparciu o:*
- Wieloletnią Prognozę Finansową[14], określającą kierunki rozwoju oraz zobowiązania finansowe gminy w długoterminowej perspektywie,
- budżet Gminy – zawierający roczne i cele i zadania wraz z alokacją środków finansowych,
- Strategię Rozwoju Gminy Pniewy – określającą priorytety i działania rozwojowe,
- programy sektorowe (np. Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Program Ochrony Środowiska),
- roczne plany pracy jednostek organizacyjnych oraz sprawozdawczość okresową, pozwalające na bieżące monitorowanie realizacji celów.

(akta kontroli str. 1783, 1788-1786)

Zmieniając Wieloletnią Prognozę Finansową na lata 2023-2032[15], Rada Miejska Pniew 28 września 2023 r. (tj. cztery dni po wejściu w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[16]) podjęła uchwałę[17] wprowadzającą do WPF z 2022 r. m.in. przedsięwzięcie polegające na wykonaniu projektu planu ogólnego Gminy Pniewy.
Nieokreślenie celów i zdań w sposób odpowiadający wymogom standardów kontroli zarządczej opisano także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 905-920)

Kierownicy Referatów Urzędu co roku składali: ankietę samooceny kontroli zarządczej, rejestr ryzyk oraz oświadczenia cząstkowe dotyczące zarządzanych przez nich referatów w zakresie stanu kontroli zarządczej. Kierownik Referatu w latach 2023-2024 zidentyfikował wysokie ryzyko dotyczące stanowiska do spraw gospodarki przestrzennej w zakresie nieplanowanych absencji pracownika i absencje usługodawcy (procedura administracyjna). W 2025 r. Kierownik Referatu dodatkowo określił wysokie ryzyko dotyczące braków kadrowych. Określono i wdrożono mechanizmy kontrolne polegające na wskazaniu sposobu zastępstw, współpracy z usługodawcami i podejmowanie próby uzupełnienia składu osobowego (również tymczasowe).

(akta kontroli str. 308-309, 341-343, 353, 365-367, 370-372, 378-379)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że *absencja usługodawcy w procesie administracyjnym rozumiana jest zarówno jako czasowa, jak i brak dostępności usługodawców z branży planistycznej – urbanistów na rynku w danym czasie. Wprowadzenie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wrześniu 2023 r. spowodowało ograniczony dostęp urbanistów. Okoliczność*

---

[14] Uchwała Nr IX/73/24 Rady Miejskiej Pniewy z 19 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2025-2034, dalej: WPF z 2024 r.; treść uchwały dostępna jest p-od adresem:prawomiejscowe.pl/UrzadMiejskiPniewy/document/1136281/Uchwala-IX_73_24;.
[15] Uchwała Rady Miejskiej Pniewy Nr L/388/22 Rady Miejskiej Pniewy z 22 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2023-2032..
[16] Dz. U. z 2023 r. poz. 1633.
[17] NR LVIII/461/23 o zmianie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pniewy na lata 2023-2032.

absencji pracownika, który mógłby współpracować z wykonawcą i przygotować dla niego materiały wiąże się z absencją usługodawcy – urbanisty, ponieważ wraz z opóźnieniami w podjęciu sprawy związanej z wykonaniem planu ogólnego maleje dostępność urbanistów. Ryzyko takie wystąpiło w 2024 r. gdzie z obsady jednoetatowej na stanowisku ds. planowania przestrzennego, w związku z przejściem pracownika na emeryturę, obsada została zredukowana do 0,5 etatu. Kierownik Referatu dodał, że *do końca 2024 r. nie udało się w dwóch ogłoszonych naborach na stanowisko ds. planowania przestrzennego pozyskać pracownika. Jego zdaniem nałożyło się to na malejącą dostępność urbanistów, w związku z tym nie podjęto wcześniej działań w celu realizacji planu ogólnego.* Kierownik Referatu stwierdził, że *aktualnie nie ma już możliwości, aby plan ogólny został uchwalony do końca 2025 r., ponieważ dopiero 28 marca 2025 r. został wyłoniony w procedurze przetargowej wykonawca projektu planu ogólnego Gminy Pniewy.*

(akta kontroli str. 229-230)

Gmina posiada strategię rozwoju obowiązującą na lata 2024-2033. Na potrzeby jej opracowania sporządzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 30, art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 54 ust. 2 ustawy z 3 października o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko[18]. Samorząd Województwa Wielkopolskiego 22 lutego 2024 r. pozytywnie zaopiniował[19] spójność projektu Strategii Rozwoju Gminy Pniewy na lata 2024-2033 ze Strategią rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2030 r. Rada Miejska Pniewy 30 października 2024 r. podjęła uchwałę[20] w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Pniewy na lata 2024-2033.

(akta kontroli str. 925-1175)

W kontrolowanym okresie, w Referacie zatrudniano czterech pracowników, w tym Kierownika Referatu, dwóch na stanowisku ds. inwestycji i jeden ds. zagospodarowania przestrzennego, przy czym w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 27 lipca 2024 r. w łącznym wymiarze czterech etatów, a od 5 sierpnia 2024 r. w wymiarze 3,5 etatu. Do 27 lipca 2024 r. w Referacie zatrudniono na stanowisku ds. zagospodarowania przestrzennego jedną osobę w wymiarze jednego etatu, a od 5 sierpnia 2024 r. - 0,5 etatu. Dwukrotnie podejmowano próby naboru pracownika na stanowisko inspektora ds. zagospodarowania przestrzennego. W wyniku naboru na wolne stanowisko urzędnicze ogłoszone 24 lipca 2024 r. wybrano kandydatkę, które zrezygnowała z zatrudnienia w Urzędzie. Na ogłoszenie z 22 listopada 2024 r. nie została złożona żadna oferta kandydata spełniająca wymogi formalne. Kierownik Referatu pismem z 13 listopada 2024 r. informował Burmistrza, że od lipca stan osobowy Referatu nie pozwalał na prowadzenie wszystkich postępowań planistycznych, w szczególności postępowania dotyczącego planu ogólnego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w sposób ciągły. Wskazał również, że *prowadzenie pozostałych spraw jak wydawanie zaświadczeń o przeznaczeniu terenu, wypisy i wyrysy z planów zagospodarowania przestrzennego, zawiadomienia i zaświadczenia o nadaniu numeru porządkowego, postanowienia opiniujące wstępny podział nieruchomości, nie mogły być prowadzone w określonym terminie.* Kierownik dodał, że *sprawy te, pomimo przypisania ich do stanowiska zajmującego się planowaniem przestrzennym, wykonywane były przez innych pracowników referatu, bez dodatkowego wynagrodzenia.* Kierownik Referatu zwrócił również

[18] Dz. U. z 2024 r. poz. 1112.
[19] Uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego Nr 7991/2024.
[20] Nr VII/44/24.

uwagę, że *w związku z zmianami podejścia do planistyki w Polsce, radykalnie zwiększyła się liczba składanych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz zaświadczeń o przeznaczeniu terenu*. Od 2025 r. w Referacie zatrudniono pięciu pracowników w łącznym wymiarze 4,5 etatu. W wyniku naboru na wolne stanowisko urzędnicze od 2 stycznia 2025 r. zatrudniono nowego pracownika. To umożliwiło powierzenie od 20 stycznia 2025 r. osobie, dotychczas zajmującej się inwestycjami, obowiązków koordynatora prac planistycznych związanych z procedurą uchwalenia planu ogólnego dla Gminy Pniewy wraz z wyborem wykonawcy prac oraz udziału i wsparcia pracownika ds. zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 185 -252)

W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono pracowni urbanistycznej. W związku z tym, Gmina w okresie objętym kontrolą zlecała opracowanie dokumentów planistycznych takich jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 49-51, 82-83, 105, 111-112, 134, 138, 140, 151, 155-156, 182)

Pracownicy Referatu brali udział w szkoleniach i seminariach dotyczących zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W 2023 r. pracownicy uczestniczyli w:

- seminarium: Wielowymiarowe aspekty zmian w planowaniu przestrzennym gmin w perspektywie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw oraz w dwóch jednodniowych szkoleniach:
- Przygotowanie planu ogólnego na podstawie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r. r.,
- Reforma planowania – zmiany w planowaniu przestrzennym po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W 2024 r. pracownicy Referatu brali udział w jednodniowych szkoleniach organizowanym przez Urząd Miasta i Gminy Szamotuły w zakresie planowania przestrzennego (plan ogólny) oraz planu ogólnego jako nowego aktu planowania przestrzennego.

Ponadto w 2025 r. Koordynatora prac planistycznych w Urzędzie zgłoszono do udziału w cyklu szkoleń „Planowanie po nowemu. Prawo i praktyka", odbywających się przez sześć kolejnych weekendów. Szkolenia te organizowane były przez Wydział Architektury Politechniki Poznańskiej, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im Adama Mickiewicza oraz Miejską Pracownię Urbanistyczną w Poznaniu.

(akta kontroli str. 185, 253-282)

Stosownie do postanowień art. 13i ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[21], Burmistrz 17 czerwca 2024 r. złożył w Biurze Rady Miejskiej, projekt uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy Pniewy. Rada Miejska podjęła uchwałę 27 czerwca 2024 r.[22], tj. po dziewięciu miesiącach od dnia wejścia w życie przepisów zmieniających ustawę o planowaniu przestrzennym. Burmistrz wyjaśniając powody niezłożenia projektu tej uchwały do czasu zakończenia kadencji Rady Miejskiej 2018-2024 wyjaśnił*, że było to podyktowane poleceniem poprzedniego Burmistrza i niezwłocznie po rozpoczęciu j kadencji, projekt uchwały został przekazany pod obrady Rady Miejskiej . niepodjęcie tej uchwały w wcześniejszym terminie było związane z funkcjonującą ówcześnie interpretacją nowych przepisów. Według informacji przekazywanych na szkoleniach, w przypadku przystąpienia do*

[21] Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm., dalej ustawa o planowaniu przestrzennym.

[22] Nr IV/20/24.

sporządzenia planu ogólnego, nie było możliwe procedowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przed uchwaleniem planu ogólnego.

(akta kontroli str. 621-630)

Po podjęciu przez Radę Miejską Pniewy uchwały w sprawie planu ogólnego Burmistrz nie podejmował kolejnych działań zmierzających do jego opracowania, takich jak: ogłoszenie o podjęciu uchwały i określenie sposobu, miejsca i terminu składania wniosków do planu ogólnego oraz zawiadomienie o podjęciu uchwały instytucje i organy właściwe do uzgodnienia i opiniowania projektu planu ogólnego (o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym).

Burmistrz wyjaśnił, że: *przepis nie wskazuje terminu w jakim należy wskazane czynności przeprowadzić.* Jego zdaniem: *zakładając, że winno się je realizować bez zbędnej zwłoki, w przypadku Gminy zwłoka jest uzasadniona brakami kadrowymi oraz w związku z brakiem wyłonienia wykonawcy – urbanisty/ architekta projektu planu ogólnego.* Dalej Burmistrz dodał, że: *brak ciągłości działań jest bardziej niekorzystny niż podjęcie czynności w momencie, kiedy możliwe będzie już kontynuowanie działań.* Dalszy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 1783-1787)

Pracownik zgłosił zbiór danych przestrzennych dla planu ogólnego Gminy Pniewy do ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych 12 lutego 2025 r. Główny Geodeta Kraju pismem z 13 lutego 2025 r. poinformował o nadaniu numeru porządkowego zbiorowi danych przestrzennych planu ogólnego.[23] W tym też dniu, tj. z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, zostały utworzone dane przestrzenne dla planu ogólnego. Kwestie te opisano także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 631-633, 637-647)

Mimo braku ogłoszenia i wyznaczenia sposobu, miejsca i terminu składania wniosków, do Urzędu wpłynęło osiem wniosków do planu ogólnego. Wszystkie wnioski złożono na formularzu określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego.[24] Wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia. Burmistrz zadeklarował m.in., że: *zwróci się do wnioskodawców z zapytaniem, czy aktualnie potwierdzają złożenie wniosków w procedurze planu ogólnego* a wnioski *przekazać projektantowi planu ogólnego w celu wzięcia ich pod uwagę w procesie projektowym.*

(akta kontroli str. 649-726, 1788, 1791)

Burmistrz ogłosił w Biuletynie Zamówień Publicznych 7 lutego 2025 r. postępowanie przetargowe na zamówienie, którego przedmiotem było wykonanie projektu planu ogólnego gminy Pniewy. W ogłoszeniu termin realizacji umowy określono na 11 miesięcy. W postępowaniu nie złożono żadnej oferty. W związku z tym, postępowanie 26 lutego 2025 r. zostało unieważnione na podstawie art. 255 ust. 1 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[25]. W odpowiedzi na kolejne ogłoszenie z 10 marca 2025 r. o zamówienie publiczne na wykonanie usługi opracowania planu ogólnego dla gminy, wpłynęła jedna oferta. W obu postępowaniach przetargowych Burmistrz określił wobec wykonawcy warunki dotyczące spełniania wymogów określonych

[23] Nr PL.ZIPPZP.11487.
[24] Dz. U. poz. 2509.
[25] Dz. U. z 2024 r., poz. 278.

w art. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym. Zakres obu zamówień publicznych obejmował między innymi:

- przygotowanie wymaganych przepisami dokumentacji, zawiadomień, ogłoszeń, obwieszczeń, wykazów, zestawień, wystąpień, raportów, danych niezbędnych do wykonywania czynności określonych w ustawie o planowaniu przestrzennym i rozporządzeń wykonawczych;
- dokonanie inwentaryzacji urbanistycznej i oceny istniejącego stanu zagospodarowania przestrzennego;
- sporządzenia opracowania ekofizjograficznego, o którym mowa w art. 13b pkt 6 ustawy o planowaniu przestrzennym;
- - dokonanie analizy złożonych wniosków złożonych przez osoby fizyczne i prawne oraz zgłoszone przez organy i instytucje, w tym sporządzenie wykazu wniosków, przygotowanie propozycji ich rozpatrzenia wraz uzasadnieniem;
- obliczenie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonność terenów niezabudowanych;
- sporządzenie projektu planu ogólnego wraz z uzasadnieniem (zawierającym część tekstową i graficzną);
- opracowanie prognozy odpływania na środowisko, o której mowa w art. 13i ust. 3 pkt 3 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Z jedynym oferentem, który spełniał wymagania określone w art. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym umowę zawarto 3 kwietnia 2025 r. Termin realizacji całego przedmiotu zamówienia określono na 13 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 1 maja 2026 r. Kwestie niezapewnienia podejmowania działań związanych z przygotowaniem projektu planu ogólnego w sposób umożliwiający wejście w życie uchwały w sprawie przyjęcia takiego planu do 31 grudnia 2025 r. zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 727-736, 742-750, 753-757, 762-763, 826-853)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wydał żadnej decyzji na podstawie art. 35a ustawy o planowaniu przestrzennym zakazującej właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 1784, 1787)

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[26] uchwalono 26 kwietnia 2018 r.[27] Uchwała Rady Miejskiej Pniewy w sprawie aktualności „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pniewy" oraz planów miejscowych została podjęta 17 grudnia 2020 r. [28] Dokonując oceny aktualności Studium, o której mowa w z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym wskazano w niej sugerowaną kolejność sporządzania miejscowych planów, i tak w latach:
- 2020-2023 realizacja planów wynikających z złożonych wniosków dotyczących terenów Pniewy Zamek, Psarskie, Lubocześnica, Dęborzyce, Zajączkowo;
- 2023-2025 dla terenów, co do których najwięcej inwestorów składało wnioski o ustalenie warunków zabudowy rolniczej przestrzeni produkcyjnej, np. obręb Karmin – Rudka.

[26] Dalej Studium.

[27] Uchwałą Nr XXXIX/402/18 z26 kwietnia 2018 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pniewy.

[28] Uchwała Nr XXV/205/20 Rady Miejskiej Pniewy z 17 grudnia 2020 r. w sprawie aktualności „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pniewy" oraz planów miejscowych.

W przedmiotowej ocenie aktualności sformułowano rekomendacje w zakresie dostosowania Studium do obowiązujących przepisów prawa o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii, ustawy prawo wodne, prawo lotnicze, ustawy o rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz w zakresie rejonów osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Zalecono również sformułowanie Studium w taki sposób by możliwe było rozwijanie zabudowy wyłącznie jako obszarów zwartej zabudowy. Zabudowę rozproszoną dopuszczać wyłącznie w układach zabudowy zagrodowej. Zarekomendowano również opracowanie planów miejscowych pod zakaz zabudowy, w celu ochrony obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Nowe Studium Rada Miejska uchwaliła 22 czerwca 2023 r.[29] Na terenie Gminy Pniewy nie wskazano obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, a także obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości. W ww. Studium wskazano tereny, dla których gmina zamierzała sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, tj.:
- tereny przeznaczone do realizacji zadań i przedsięwzięć publicznych, w szczególności tereny związane z usługami podstawowymi, infrastrukturą techniczną i komunikacyjną,
- tereny przeznaczone pod nowoprojektowaną zabudowę mieszkaniową i usługową,
- obszary historycznej i współczesnej zabudowy, dla których konieczne jest przeprowadzenie działań rehabilitacyjnych, restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych,
- tereny nadjeziorne, w tym otaczające jezioro Pniewskie,
- tereny powierzchniowej eksploatacji kruszywa.

Do 31 grudnia 2024 r. Rada Miejska podjęła 11 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Według stanu na dzień podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego Gmina zawarła z wykonawcami zewnętrznymi osiem umów o sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego o łącznej wartości 107,0 tys. zł.
W czasie podejmowania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego Gmina związana była ośmioma umowami, których przedmiotem było opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z tego tytułu do czerwca 2024 r. wykonawcom łącznie wypłacono wynagrodzenie w kwocie 7,2 tys. zł, a na dzień 28 lutego 2025 r. 28,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 427-447, 607,1686-1692)

Liczba[30] obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania na koniec poszczególnych lat okresu 2020-2024 wynosiła:
- 79, o łącznej powierzchni 916 ha, co stanowiło 5,78% obszaru Gminy,
- 80, o łącznej powierzchni 920 ha (5,81%),
- 80 (920 ha – 5,81%),
- 80 (925 ha- 5,84%),
- 81 (925 ha, co stanowiło 5,84%).

[29] Uchwałą Nr LVII/444/23 w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pniewy.
[30] Ustalona na podstawie analizy rejestru urbanistycznego, tj. 88 uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W sprawozdaniach PZP-1[31] przekazywanych w latach 2020-2023 do Głównego Urzędu Statystycznego, wykazano odpowiednio: 83, 85, 85, 86 planów obowiązujących. Kwestię wykazania w sprawozdanych przekazanych do GUS liczby obowiązujących i niewykazywania liczby nieobowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 1522-1557, 1563-1617, 1799-1820)

W okresie objętym kontrolą uchwalono dwa nowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej w Lubocześnicy[32] i położonego w rejonie ulicy Piastowskiej w Pniewach[33] oraz zmieniono jeden plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek ewidencyjnych o nr 110/3,109/1, 110/2, 297 i 31/1 położonych w miejscowości Rudka.[34]

(akta kontroli str. 1648-1683)

W 2021 r. nie składano wniosków o uchwalenie albo zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[35]. W latach 2022-2024 odpowiednio wpłynęło cztery[36], dwa[37] i dwanaście[38] wniosków o sporządzenie albo zmianę miejscowego panu zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 1614-1647)

Gmina Pniewy planuje złożyć wniosek o dofinansowanie ze środków KPO na sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie zarówno miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jak i planu ogólnego. W poszczególnych latach okresu 2020-2024 Gmina Pniewy wydatkowała na ten cel odpowiednio: 21,5 tys. zł, 35,3 tys. zł, 5 tys. zł, 15,3 tys. zł, 19,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1522, 1558-1616, 1686-1692, 1788,1791)

Opracowanie dwóch planów uchwalonych w 2023 r. sfinansowano zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy planowaniu przestrzennym. Natomiast koszty sporządzenia, na wniosek Pniewskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Pniewach, zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonanej uchwałą Rady Miejskiej Pniewy nr VII/50/24 z 30 października 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego położonego w rejonie ulicy Piastowskiej w Pniewach, finansowano tylko z budżetu Gminy. We wniosku o zmianę dotychczasowego planu[39] ww. Przedsiębiorstwo wykazało potrzebę rozbudowy ujęcia wody, tj. zmiany przeznaczenia działki nr ewid. 43/4, z terenu drogi publicznej na planowaną studnię głębinową.
Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu przestrzennym, koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

---

[31] Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.
[32] Uchwała nr LVII/443/23 Rady Miejskiej Pniewy z 22 czerwca 2023 r.
[33] Uchwała nr VII/50/24 Rady Miejskiej Pniewy z 30 października 2024 r.
[34] Uchwała nr LII/410/23 Rady Miejskiej Pniewy z 30 marca 2023 r.
[35] W odpowiedzi na obwieszczenie z 28 czerwca 2021 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium wpłynęło 21 wniosków do Studium.
[36] Trzy wnioski o zmianę i jeden o uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
[37] Dotyczące zmiany obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
[38] W tym cztery dotyczące uchwalenia nowego i osiem dotyczących zmiany obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
[39] Uchwała nr XLVIII/370/06 Rady Miejskiej Pniewy z 29 maja 2006 r.

W trakcie kontroli NIK Burmistrz 7 kwietnia 2025 r., sporządził notę obciążeniową na kwotę 5,4 tys. zł, z tytułu refundacji części kosztów sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 1648-1685, 1788,1791, 1821-1825)

W latach 2020-2024 liczba złożonych wniosków przez inwestorów o wydanie decyzji o warunkach zabudowy wynosiła odpowiednio 79, 138, 68, 100 i 149. W rejestrze decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, o którym mowa w art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, w poszczególnych latach 2020-2024 odpowiednio zaewidencjonowano: 72, 106, 88, 89 i 79 decyzji o warunkach zabudowy. Burmistrz prowadził przedmiotowy rejestr zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego[40]. Dla nowych inwestycji mieszkaniowych łącznie wydano 198 decyzji o warunkach zabudowy, w tym 32 w 2020 r., 51 w 2021 r., 33 w 2022 r., 35 w 2023 r. i 47 w 2024 r. Burmistrz podkreślił, że *jeszcze silniejszą tendencję wzrostową liczby składanych wniosków o wydanie warunków zabudowy zauważa się w 2025 r.* Powierzchnia działek objętych warunkami zabudowy dla nowych inwestycji mieszkaniowych w poszczególnych latach 2020-2024 odpowiednio wynosiła, 8,53 ha, 12,37 ha, 10,15 ha, 8,07 ha, 10,40 ha. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy dla nowych inwestycji mieszkaniowych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszankową wynosiła siedem w 2020 r., 11 w 2021 r., 10 w 2022 r. siedem w 2023 r. i dziewięć w 2024 r. Powierzchnia tych działek wynosiła 5,52 ha w 2020 r., 2,21 ha w 2021 r., 3,88 ha w 2022 r. i 2023 r. oraz 2,84 ha w 2024 r.

W ocenie Burmistrza *przyczyną wzrostu liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy w 2024 r. w stosunku do 2023 r. jest liczba wniosków o takie decyzje, składanych przez inwestorów. Liczba składanych wniosków o takie decyzje wzrosła automatycznie po wejściu w życie nowelizacji przepisów planistycznych we wrześniu 2023 r.* Burmistrz dodał, że *wielu wnioskodawców nie ukrywa, że składa wniosek dlatego, iż od 1 stycznia 2026 r. uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy będzie mocno ograniczona w stosunku do stanu z roku 2025 i lat wcześniejszych*.

Kontrolą objęto 20 decyzji o warunkach zabudowy, które dotyczyły terenów przeznaczonych pod zabudowę ustalonych w Studium. Dokumentacja zgromadzona w sprawach i treść decyzji pozwalała ocenić, że wszystkie kontrolowane decyzje spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Procedurę wydania decyzji o warunkach zabudowy przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[41]. Analizę urbanistyczną i projekt decyzji o warunkach zabudowy wykonywał na zlecenie Urzędu podmiot zewnętrzny, który spełniał wymagania określone w art. 60 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy składano na drukach określonych w rozporządzeniach.[42]

(akta kontroli str. 1177-1511, 1788, 1791)

---

[40] Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

[41] Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: kpa.

[42] Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji celu publicznego albo warunków zabudowy (Dz. U. z 2021 r. poz. 2462) oraz z dnia 20 lutego 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 351).

W latach 2023-2024 na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[43] nie ustalono lokalnych standardów urbanistycznych oraz nie były realizowane takie inwestycje.

(akta kontroli str. 1784, 1787)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W funkcjonującym w Urzędzie systemie kontroli zarządczej, Burmistrz nie określił celów i zadań w obszarze planowania przestrzennego, w sposób spełniający standard B6 Komunikatu nr 23 ministra finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r.[44] W standardzie tym określono, że cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie oraz wyznaczyć mierniki do ich monitorowania. Określając cele i zadania należy wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.
   Tych warunków nie spełniały przyjęte w Urzędzie formy określania zadań w wieloletnim planie finansowym, gdyż nie wyznaczały one mierników pozwalających na monitorowanie realizacji zadań, ani nie wskazywały komórek lub osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań.

   Burmistrz wyjaśnił, że *wskazane w standardzie B wymagania dotyczące określenia celów, zarządzania ryzykiem oraz monitorowania ich realizacji były w Gminie realizowane poprzez określenie celów strategicznych i operacyjnych w ramach strategii i budżetu; monitorowanie realizacji budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej w cyklu kwartalnym i rocznym; sprawozdawczość jednostek organizacyjnych oraz ocena ich działalności przez kierownictwo urzędu oraz nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu sprawowaną przez Skarbnika oraz Radę Miejską.*

   NIK podkreśla, że określenie planowanych do realizacji przez Gminę przedsięwzięć w dokumentach związanych głównie z ich finansowaniem, nie spełniało standardów kontroli zarządczej i nie sprzyjało skuteczności i efektywności kontroli zarządczej.

   (akta kontroli str. 1783, 1785-1786)

2. Burmistrz nie utworzył pierwszej wersji danych przestrzennych, w terminie o którym mowa w art. 67c ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym. Zgodnie z ww. przepisem gmina tworzy i aktualizuje dane przestrzenne w toku prowadzonej procedury planistycznej, przy czym dane takie tworzone są najpóźniej w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia aktu planowania przestrzennego albo jego zmiany. Uchwała Rady Miasta Pniewy w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego podjęta została w dniu 27 czerwca 2024 r., natomiast pierwsza wersja danych przestrzennych w postaci pliku GML utworzona została 13 lutego 2025 r.

   Burmistrz wyjaśnił, że *29 sierpnia 2024 r. tj. 34 dni po terminie pracownik Referatu naniósł na mapę w zbiorze danych przestrzennych[45], o którym mowa w*

[43] Dz. U. z 2024 r. poz. 195.
[44] Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.
[45] www.pniewy.e-mapa.net.

art. 3 pkt 11, art. 9 i 13 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej[46]*, obszar przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego tj. całej Gminy Pniewy.*

Stosownie do postanowień § 3 ust. 1 Rozporządzenia ministra rozwoju, pracy i technologii z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego[47], utworzenie zbioru danych przestrzennych obejmuje m.in. nadanie zbiorowi danych przestrzennych jednoznacznego i niezmiennego identyfikatora. Z § 4 tego rozporządzenia wynika, że format tego identyfikatora odpowiada numerowi ewidencyjnemu nadawanemu zbiorowi danych przestrzennych przez Głównego Geodetę Kraju, który to numer, wskutek wniosku Gminy z 12 lutego 2025 r. nadany został następnego dnia. W tym też dniu (po 231 dniach od podjęcia uchwały w sprawie planu ogólnego) spełnione zostały warunki utworzenia pierwszej wersji danych przestrzennych (w formacie pliku GML).

Burmistrz w wyjaśnieniach podał, że *od momentu naniesienia obszaru planu ogólnego na mapach Geoportalu, obszar ten widoczny był na ogólnodostępnej stronie internetowej. Gmina Pniewy posiadała w tym czasie identyfikator zbioru danych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i drugi identyfikator dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.* Dalej Burmistrz wyjaśnił m.in., że *nie było wiedzy wśród pracowników referatu, że do zamieszczenia zbioru danych przestrzennych konieczne jest posiadanie odrębnego identyfikatora. Podczas kontroli NIK ujawnił się problem konieczności posiadania odrębnego identyfikatora zbioru danych przestrzennych dla planu ogólnego Gminy Pniewy i pracownik zajmujący się planowaniem przestrzennym, przygotował takie zgłoszenie zbioru danych przestrzennych, w którym Burmistrz zwrócił się o nadanie ww. identyfikatora.* Burmistrz powołał się również na braki kadrowe w Referacie.

NIK wskazuje, że pracownicy referatu odbyli szkolenia na temat zmian w planowaniu i zagospodarowani przestrzennym.

(akta kontroli str. 629-647, 1783, 1786-1787)

3. Terminy podejmowanych przez Urząd działań związanych z przygotowaniem projektu planu ogólnego oraz brak niektórych takich działań nie zapewniał wejścia w życie uchwały w sprawie przyjęcia takiego planu do 31 grudnia 2025 r., po którym to dniu - zgodnie z art. 67 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym, w jej brzmieniu obowiązującym do 6 maja 2025 r.[48] - bez planu ogólnego, co do zasady nie było możliwości uchwalenia nowego lub zmiany obowiązującego planu miejscowego ani wydania decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dotyczyło to:
   - nieupublicznienia informacji o możliwości składania wniosków do planu ogólnego oraz niezawiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu ogólnego
   - wszczęcia procedury wyłonienia wykonawcy planu ogólnego Gminy poprzez zamieszczenie w BIP zaproszenia do składania ofert w dniu 7 lutego 2025 r., tj. po upływie ponad sześciu miesięcy od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego,

[46] Dz. U. z 2025 r. poz. 242.
[47] Dz.U. poz. 1916.
[48] Po tym dniu ustawodawca zmienił termin utraty mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na 1 lipca 2026 r.

– ustalenia (w stanie prawnym obowiązującym do dnia 6 maja 2025 r.) w umowie zawartej z wyłonionym wykonawcą terminu realizacji przedmiotu zamówienia na 1 maja 2026 r., tj. cztery miesiące po terminie wskazanym w art. 78 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Burmistrz wyjaśniając powody późnego ogłoszenia postępowania przetargowego na sporządzenie planu ogólnego dla Gminy Pniewy stwierdził, że *obsada kadrowa Referatu nie pozwalała na realizację wszystkich zadań. Dlatego skupiono się na krótkoterminowych zadaniach z określonym terminem realizacji jak np.: decyzje o warunkach zabudowy.* Dodał również, że *podpisanie umowy z wykonawcą związałoby się z zwiększeniem obowiązków pracowników Referatu dotyczących obsługi administracyjnej realizowanego przez wykonawcę zadania.* Ponadto Burmistrz podał, że *z początkiem 2025 r., po bezskutecznych próbach zasilenia Referatu w zakresie planowania przestrzennego, udało się wzmocnić Referat poprzez zatrudnienie nowego pracownika i przesunięcie jednego pracownika z inwestycji do planowania przestrzennego.* W sprawie uchwalenia planu ogólnego do 31 grudnia 2025 r. Burmistrz stwierdził, że *nie jest w stanie zapewnić realizacji obowiązku uchwalenia przez Radę Miejską Pniewy planu w tym terminie. W związku z planami przesunięcia terminu obowiązywania przepisów planistycznych sprzed nowelizacji z 2023 r. do końca czerwca 2026 r. liczę, że ustawodawca dokona takiej zmiany, gdyż wiele samorządów w Polsce jest w podobnej sytuacji jak nasza gmina, co generalnie spowodowane jest skumulowaniem działań planistycznych na terenie całego kraju w krótkim czasie – od wejścia w życie nowelizacji z 2023 r. do końca 2025 r., powodując zwiększenie popytu na usługi urbanistyczne przewyższające podaż takich usług.*

(akta kontroli str. 1783, 1786-1791)

4. W sprawozdaniach PZP-1, składanych do Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2023 i 2024 (dotyczących odpowiednio lat 2022 i 2023) podano, że obowiązywało odpowiednio 85 i 86 planów, podczas gdy planów takich było w każdym roku 80. Nie wykazano natomiast planów uchwalonych, a nieobowiązujących[49]. W 2022 r. obowiązywało 80 planów, a pięć było planami nieobowiązującymi; w 2023 r. obowiązujących planów było 80, a nieobowiązujących 7[50].

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej[51], podmioty gospodarki narodowej są obowiązane m.in. do przekazania służbom statystyki publicznej nieodpłatnie danych dotyczących prowadzonej działalności i jej wyników zgodnie z programem badań statystycznych statystyki publicznej. Sprawozdania te składane były na zasadach określonych w corocznych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programu badań statystyki publicznej[52], a w formularzach

[49] Zestawienie nr 2 w Dziale 2 sprawozdania.

[50] W przeciągu 2023 r. uchwalono dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, z których jeden obejmował teren, na którym nie było obowiązującego wcześniej planu, a drugi obejmował tereny, na których dotąd obowiązywały dwa inne plany, które wskutek tego utraciły moc obowiązującą.

[51] Dz. U, z 2024 r., poz. 1799.

[52] Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022 z dnia 19 listopada 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2303) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023 z dnia 7 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2453).

obowiązujących w latach 2022-2023 należało wykazać zarówno plany obowiązujące jak i plany uchwalone, a nieobowiązujące.

Sporządzanie i składanie sprawozdań PZP-1 należało do obowiązków inspektora w Referacie Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej, który wyjaśnił, że dane takie zostały podane w sprawozdaniach omyłkowo, wskutek: *występowania wszystkich planów w systemie informacji przestrzennej (elektronicznym) prowadzonym przez firmę GEOSYSTEM, jako obowiązujące; nakładanie się na siebie obszarów, dla których (nieraz wielokrotnie) podjęto różne uchwały w sprawie przyjęcia lub zmiany planu, trudności w odwzorowaniu ww. okoliczności w sprawozdaniu PZP-1 zgodnie z możliwościami technicznymi tabeli sprawozdawczej.*

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że *różnice pomiędzy liczbą planów obowiązującą, liczbą planów wykazanych w sprawozdaniach wynikały z sytuacji, gdy:*
- dla terenu gdzie obowiązuje plan miejscowy (lub dwa plany) jest uchwalony nowy plan miejscowy, który pokrywa poprzedni plan,
- dla części terenu gdzie obowiązuje plan miejscowy jest uchwalony nowy plan (pokrywa częściowo poprzedni plan),
- dla terenu gdzie obowiązuje plan miejscowy jest uchwalony nowy plan, obejmujący teren, którego granice wykraczają poza teren dotychczas objęty planem (pokrywa poprzedni plan oraz inne tereny sąsiadujące). Reasumując w sprawozdaniu PZP-1 wykazano podjęte uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nie plany obowiązujące.

NIK wskazuje, że w treści przywołanych rozporządzeń wyraźnie wskazano, że chodzi nie o liczbę uchwał w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego, a o liczbę samych planów w układzie: plany obowiązujące, plany nieobowiązujące.

(akta kontroli str. 1523-1557, 1648-1650, 1792, 1794-1798)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

NIK w nosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

1) określenia zadań i celów kontroli zarządczej w sposób zgodny ze standardami takiej kontroli,
2) przebiegu procesu planistycznego w zakresie sporządzania projektu planu ogólnego Gminy w sposób prowadzący do uchwalenia takiego planu przed terminem utraty mocy przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy,
3) wykazywania w sprawozdaniu PZP-1 zgodnej ze stanem faktycznym liczby obowiązujących i nieobowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 13 maja 2025 r.

Kontroler

Klaudia Dziamska

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

p.o. Wicedyrektor

Przemysław Grad

/podpisano elektronicznie/