NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.7.3.2025

Pan
Andrzej Janicki
Wójt Krzykos
Urząd Gminy w Krzykosach
ul. Główna 37
63-024 Krzykosy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/017 – Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Krzykosach[1], ul. Główna 37, 63-024 Krzykosy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Janicki, Wójt Gminy od 5 grudnia 2006 r.[2]
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie[3].
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Andrzej Milewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/24/2025 z 29 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2c)

[1] Dalej: Urząd.
[2] Dalej: Wójt.
[3] Dalej także: okres objęty kontrolą.
[4] Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

Ocena ogólna[5] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W stanie prawnym obowiązującym do 6 maja 2025 r.[6], Wójt Gminy, podejmował działania przygotowujące wdrożenie oraz wprowadzenie na terenie Gminy Krzykosy reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego[7], w terminach niezapewniających uchwalenia planu ogólnego przed utratą mocy przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. Opóźnienia w realizacji zadań zmierzających do opracowania planu ogólnego odnosiły się do: upublicznienia informacji o możliwości składania wniosków do planu ogólnego, poinformowania właściwych organów i instytucji o przystąpieniu do sporządzania tego planu oraz wszczęcia procedury wyłonienia wykonawcy planu ogólnego. W konsekwencji, termin sporządzenia tego planu ustalono z wykonawcą na 31 marca 2026 r., tj. trzy miesiące po dniu, w którym miała nastąpić utrata mocy obowiązującej studium[8]. Podkreślić jednak należy, że 99,8% powierzchni Gminy było objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wobec czego ryzyko braku możliwości uchwalania nowych planów miejscowych lub wydawania nowych warunków zabudowy dotyczyłoby jedynie znikomej części powierzchni Gminy.

Wójt nie przeprowadził analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ani nie oceniał obowiązujących dokumentów planistycznych oraz nie opracował wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych, do czego był zobowiązany zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[9]. Ponadto, dopiero w toku rozpoczętej 31 stycznia 2025 r. kontroli NIK utworzona została pierwsza wersja danych przestrzennych, pomimo że według art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, powinna być ona utworzona w terminie 30 dni po podjęciu 27 czerwca 2024 r. uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego.

Skutecznemu przygotowaniu Urzędu do wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego nie sprzyjało także niezapewnienie prawidłowego funkcjonowania w Urzędzie kontroli zarządczej. Dotyczyło to przede wszystkim nieprecyzyjnego określania celów i zadań w ww. obszarze, a także mierników ich realizacji oraz związanych z nimi ryzyk, co nie odpowiadało wymogom określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[10].

---

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

[6] 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. 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.

[7] Wynikającej z ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688), dalej: ustawa o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym.

[8] W stanie prawnym obowiązującym do 6 maja 2025 r.

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

[10] Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84. Dalej: komunikat nr 23 Ministra Finansów.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[11] kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Wójta Gminy[12] nr 43/2011 z 22 września 2011 r. wprowadzono zasady sprawowania kontroli zarządczej, m.in. zobowiązując kierowników jednostek podległych i nadzorowanych do stosowania standardów określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów oraz do przeprowadzania na podstawie analizy ryzyka kontroli zarządczej celem zneutralizowania wysokiego ryzyka mogącego mieć wpływ na realizację zadań jednostek[13].

Opis celów i zdań odnoszących się do ryzyk w działalności Urzędu był wskazywany w sporządzanych przez Sekretarza Gminy w półrocznych raportach identyfikacji[14] (po upływie okresu, którego dotyczyły poszczególne raporty), podpisywanych przez Wójta. W obszarze planowania przestrzennego celem i zadaniem wskazywanym w raportach było *zapewnienie wiarygodności dokumentu* poprzez *stosowanie przepisów*. Jako zidentyfikowane bezpośrednio ryzyko w kontekście reformy planowania przestrzennego w raportach za I i II półrocza 2024 r. wskazano: „długi proces legislacyjny ustawy planistycznej. Sekretarz Gminy wyjaśniła m.in., że przygotowywała ww. raporty *na podstawie ustnych uzgodnień, rozmów z właściwymi pracownikami merytorycznymi.*

Nieokreślenie celów i zadań w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także mierników ich wykonania oraz nieidentyfikowanie na etapie określania celów i zadań związanych z nimi ryzyk, zgodnie z wymogami standardów kontroli zarządczej określonych w komunikacie Ministra Finansów, szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 314-337)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy[15], w strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko do spraw gospodarki przestrzennej i drogownictwa. Do zadań pracownika na ww. stanowisku należało m.in.: przygotowywanie materiałów do dokumentacji planistycznej Gminy i do oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy (w tym przygotowywanie wyników tej oceny), koordynacja i obsługa działań związanych z opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentów planistycznych oraz analiza wniosków w sprawach sporządzania lub zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, a także przygotowywanie dokumentacji do przeprowadzenia postępowań przetargowych z zakresu planowania.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie na stanowisku do spraw gospodarki przestrzennej i drogownictwa zatrudniony był jeden pracownik, który posiadał

[11] 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.

[12] Zarządzenie w sprawie zasad przeprowadzania kontroli zarządczej w jednostkach podległych i nadzorowanych Gminy Krzykosy (zmienione zarządzeniem nr 266/2018 Wójta Gminy z 16 listopada 2018 r.

[13] Tj. § 2 ust. 2 ww. zarządzenia.

[14] W układzie: (1) identyfikacja ryzyka,; (2) analiza, w tym: szansa wystąpienia, skutki, poziom akceptacji; (3) reakcja, w tym, planowane i podjęte działania.

[15] Przyjętym zarządzeniem nr 4/2011 Wójta Gminy z 4 kwietnia 2011 r.

wykształcenie wyższe kierunkowe w zakresie gospodarki przestrzennej. Pracownik ten uczestniczył w jednodniowej konferencji organizowanej przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu „Plan ogólny – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki" w 2024 r.

(akta kontroli str. 20-27, 317-318)

Uchwałą Rady Gminy nr XXXVI/321/2022 z 22 marca 2022 r. przyjęto „Strategię rozwoju gminy Krzykosy na lata 2021-2030" wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Projekt ww. strategii został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego uchwałą nr 4428/2021 z 9 grudnia 2021 r. w sprawie wydania opinii dotyczącej spójności projektu Strategii Rozwoju Gminy Krzykosy na lata 2021-2030 ze Strategią rozwoju województwa wielkopolskiego do 2030 r.
Uchwałą nr IX/92/2019 Rady Gminy z 12 września 2019 r. przyjęto lokalny program rewitalizacji gminy Krzykosy na lata 2019-2023. Wójt podał, że *obecnie nie jest opracowywany nowy gminny program rewitalizacji.*

(akta kontroli str. 32-206, 450-454)

Wójt Gminy 3 czerwca 2024 r. zwrócił się do Rady Gminy o rozpoczęcie prac nad sporządzaniem planu ogólnego Gminy. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy została podjęta 27 czerwca 2024 r.[16] Z wyjaśnień Wójta Gminy wynikało, że niejasność nowych przepisów oraz brak rozporządzeń do znowelizowanej ustawy przyczyniło się do wstrzymania przez Gminę rozpoczęcia procedury planistycznej dotyczącej opracowania planu ogólnego i dopiero po wydaniu przez Ministra Rozwoju i Technologii kluczowych rozporządzeń[17] przystąpiono do procedury planistycznej.

(akta kontroli str. 28-30, 303-305)

Po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego, realizując wymóg wynikający z art. 13i ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, Wójt informację o tym fakcie podał do publicznej wiadomości, poprzez zamieszczenie jej 5 września 2024 r. na tablicy ogłoszeń w Urzędzie[18], na stronie Biuletynu Informacji Publicznej[19] Gminy oraz w prasie lokalnej. W ogłoszeniach tych wskazano także termin na składanie wniosków do projektu planu ogólnego (do 31 października 2024 r.) oraz określono sposób i miejsce ich składania.

(akta kontroli str. 245-246, 249, 256-257)

Zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, Wójt Gminy poinformował 10 grudnia 2024 r. właściwe organy i instytucje uprawnione do uczestniczenia w procesie uzgadniania i opiniowania o przystąpieniu przez Gminę do sporządzania planu ogólnego (łącznie 47 podmiotów), określając również termin 21 dni na składanie wniosków dotyczących planu ogólnego. Wnioski do planu złożyło 17 podmiotów, z których trzy zastrzegły konieczność zaopiniowanie przez nie projektu planu ogólnego, gdyż plan ten będzie w sposób szczegółowy określał sposób zagospodarowania terenu Gminy.

Upublicznienie informacji o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego Gminy oraz poinformowanie właściwych organów i instytucji nastąpiło zatem po

---

[16] Uchwała nr III/24/2024 z 27 czerwca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy Krzykosy.
[17] Tj. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii: z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów oraz z 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (wejście w życie 16 maja 2024 r.).
[18] Do 4 listopada 2024 r.
[19] Dalej: BIP.

ponad trzech miesiącach od ogłoszenia ww. informacji, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 247-248, 306-313)

W związku z upublicznieniem informacji o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego do Urzędu wpłynęły 204 wnioski do planu, głównie od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy. Wszystkie wnioski spełniały warunki formalne i zostały sporządzone na formularzu określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza dotyczącego aktu planowania przestrzennego[20]. Badanie 10 wniosków wykazało, że zawierały one niezbędny zakres informacji pozwalający na ich merytoryczne rozpatrzenie. W sześciu z nich załączono kopię mapy terenu z zaznaczeniem działek ewidencyjnych objętych wnioskiem, co ułatwiało jednoznaczne ustalenie przedmiotu żądania zawartego we wniosku. Spośród badanych wniosków sześć dotyczyło objęcia wskazanych w nich działek strefą zabudowy mieszkaniowej, a pozostałe strefą produkcji rolniczej Wójt Gminy wyjaśnił, że: *wnioski te zostaną rozpatrzone po opracowaniu przez wykonawcę analizy obecnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i oszacowaniu powierzchni terenu, które można przekształcić pod zabudowę.*

(akta kontroli str. 258-295, 317-318)

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na sporządzenie planu ogólnego gminy wraz z prognozą oddziaływania na środowisko zostało opublikowane na stronie BIP Gminy 12 lutego 2025 r.[21]

W postępowaniu została złożona jedna oferta przez wykonawcę posiadającego kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty

Z wykonawcą tym zawarto 26 marca 2025 r. umowę o opracowanie projektu planu ogólnego Gminy Krzykosy wraz z przeprowadzeniem procedury planistycznej. W umowie ustalono termin „wykonania opracowania" na 31 marca 2026 r., tj. trzy miesiące po terminie wskazanym w art. 78 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym z zastrzeżeniem, że za wykonanie umowy uważa się opublikowanie planu ogólnego gminy w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że: *przyjęcie takiego terminu wynikało z oszacowania racjonalnego okresu na opracowanie takiego dokumentu oraz trwającymi w Sejmie pracami nad wydłużeniem do 30 czerwca 2026 r. terminu na opracowanie przez gminy planów ogólnych. Podkreślił, że gmina posiada miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego prawie na całym swoim obszarze w związku z czym opóźnienie w uchwaleniu planu ogólnego nie spowodowało wstrzymania inwestycji budowlanych na terenie Gminy.*

W umowie postanowiono m.in., że wykonawca przygotuje ogłoszenia, ankiety, pisma i inne dokumenty określone w postępowaniu o sporządzeniu projektu planu ogólnego, o których mowa w art. 13i ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym. Ponadto, umowa zobowiązywała wykonawcę również do wykonania opracowania ekofizjograficznego, a także prognozy oddziaływania na środowisko[22].

[20] Dz. U. poz. 2509.

[21] Zaproszenie do złożenia oferty nr PL.271.1.2025 „Sporządzenie planu ogólnego gminy Krzykosy wraz z prognozą oddziaływania na środowisko".

[22] https://gminakrzykosy.pl/krzykosy/bip/przetargi/zapytania-cenowe/zamowienia-

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK[23] nie opracowano w Urzędzie projektu planu ogólnego gminy, w związku z czym nie podjęto konsultacji społecznych, o których mowa w art. 8i ustawy o planowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 250-255, 407-412)

Wójt[24] 1 kwietnia 2025 r. zgłosił zbiór danych przestrzennych dla planu ogólnego gminy do ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonego przez Głównego Geodetę Kraju. W dniu 2 kwietnia 2025 r. otrzymał identyfikator PL.ZIPPZP.11633. Gmina utworzyła pierwszą wersję danych przestrzennych 10 kwietnia 2025 r., tj. z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Kwestie te opisano także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 240, 401, 419-422, 427-437, 450-454)

W okresie objętym kontrolą Wójt nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 35a ustawy o planowaniu przestrzennym, zakazujących właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 297)

Na dzień przyjęcia uchwały Rady Gminy nr V/23/2007 z 22 lutego 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krzykosy[25] cała powierzchnia gminy była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego[26].

Uchwałą Rady Gminy nr XXXI/224/224/2013 z 21 czerwca 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii w sprawie zmian granic administracyjnych Gminy Krzykosy oraz przyjęcie wyników konsultacji społecznych, przeprowadzonych z mieszkańcami sołectwa Miąskowo, obszar wynoszący 24,61 ha został włączony do granic administracyjnych gminy Krzykosy[27]. Po zmianach granic Gminy, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęte było 99,8% jej powierzchni (11 046 ha).

W okresie objętym kontrolą w Gminie podjęto trzy uchwały[28] dotyczące mpzp dla: inwestycji związanej z budową linii elektroenergetycznej 15 kV, regulacji stanu prawnego terenów rolniczych w obrębie m. Sulęcinek i wyznaczenia nowych terenów przemysłowych[29]. Zmiany te dotyczyły uchwalenia nowych mpzp obowiązujących na konkretnych obszarach Gminy, tj. terenów

---

2025/trwajace/pl.271.1.2025-sporzadzenie-planu-ogolnego-gminy-krzykosy-wraz-z-prognoza-oddzialywania-na-%C5%9Brodowisko.html Data dostępu: 6 marca 2025 r.

[23] Tj. 30 kwietnia 2025 r.

[24] Działając przez upoważnioną firmę G. z o.o.

[25] Dz. Urz. Woj. Wlkp. nr 58, poz. 1526.

[26] Dalej: mpzp.

[27] Teren został wyłączony z granic administracyjnych gminy Środa Wlkp., zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz. U. poz. 1023).

[28] Uchwała nr LIV/448/2023 Rady Gminy Krzykosy z 27 lipca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu linii elektroenergetycznej SN-15 kV wraz z jej pasem technologicznym przebiegającej przez obręby Sulęcinek, Murzynowo Leśne, Miąskowo. Uchwała nr LVIII/469/2023 Rady Gminy Krzykosy z 23 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o numerach ewidencyjnych 559/1 i 560/1, położonych w obrębie geodezyjnym Sulęcinek. Uchwała nr LVIII/470/2023 Rady Gminy Krzykosy z 23 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze 223/7 w Miąskowie, gm. Krzykosy.

[29] Dz. Urz. Woj. Wlkp. 2023 r. poz. 8738; poz. 11833; poz. 11834.

o powierzchni odpowiednio: 9,99 ha, 3,06 ha i 0,42 ha. W latach 2021–2024 do Gminy wpłynęły odpowiednio 11, 13, 12 i 23 wnioski o zmianę mpzp.

Rada Gminy 28 kwietnia 2016 r. przyjęła uchwałę nr XVII/111/2016 w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krzykosy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Po tym okresie w Gminie nie podejmowano uchwał w tym zakresie i nie przeprowadzano również oceny aktualności planów miejscowych i analizy ewentualnych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, w tym wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, co szerzej omówiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 14-16, 405-406, 450-454)

W okresie objętym kontrolą koszty związane ze zmianą mpzp ponosiła Gmina, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym, poza zmianą do planu uchwaloną 27 lipca 2023 r. w związku z budową linii elektroenergetycznej 15 kV, której koszty, zgodnie z ust. 2 pkt 4 ww. przepisu, zostały poniesione przez podmiot zewnętrzny.

W latach 2021-2024 w Gminie poniesiono wydatki na działania związane z uchwalaniem mpzp w łącznej kwocie 66 tys. zł[30].

Wójt wyjaśnił, że: *Gmina zamierza ubiegać się o dofinansowanie ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w Inwestycji A1.3.1 w związku ze sporządzeniem planu ogólnego oraz o dofinansowania w związku ze sporządzaniem planów miejscowych zagospodarowania.*

(akta kontroli str. 14, 300, 450-454)

Wójt wyjaśnił, że uchwalane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w latach 2021-2024 będące zmianą do planu przyjętego w 2007 r. były uzgadniane z Centralnym Portem Komunikacyjnym sp. z o.o.: krajowa sieć Kolei Dużych Prędkości oraz z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad: przebieg drogi ekspresowej S11.

(akta kontroli str. 300, 438-446)

W latach 2020-2024 do Urzędu wpłynęło siedem wniosków[31] o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla działek położonych na terenie włączonym do Gminy w 2013 r. i nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

W okresie objętym kontrolą wydano łącznie trzy decyzje dotyczące warunków zabudowy: jedną w 2023 r. i dwie w 2024 r. Decyzje te dotyczyły tej samej inwestycji, tj. farmy fotowoltaicznej wraz z infrastrukturą techniczną na działce o pow. 7,12 ha. Decyzją z 2 listopada 2023 r. Urząd odmówił ustalenia warunków zabudowy dla ww. inwestycji z uwagi na brak uzgodnienia ze strony właściwego organu, który wskazał na istniejące na tym terenie ryzyko powodziowe. W wydanych decyzjach z 12 czerwca[32] i 13 sierpnia 2024 r.[33] ustalono warunki zabudowy dla inwestycji związanej z budową farmy fotowoltaicznej, z uwagi na zmodyfikowanie przez wnioskodawcę parametrów planowanej inwestycji. Zainteresowane strony w ww. postępowaniach nie wniosły uwag. W trakcie

[30] Z tego w 2022 r. - 19 tys. zł, w 2023 r. - 20 tys. zł a w 2023 r. - 27 tys. zł.
[31] W latach 2020-2024 wpłynęło siedem wniosków: trzy w 2021 r., w pozostałych latach po jednym wniosku.
[32] Wniosek z 8 grudnia 2023 r.
[33] Wniosek z 20 marca 2024 r.

postępowania o wydanie każdej z tych decyzji o warunkach zabudowy ustalono m. in., że działka na której planowana była inwestycja posiadała dostęp do drogi publicznej, uzbrojenie terenu było wystarczające do jej realizacji, co wskazywało na spełnienie wymagań określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Wydane decyzje o warunkach zabudowy były ewidencjonowane w rejestrze prowadzonym zgodnie ze wzorem wynikającym z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego[34].

Projekty decyzji o warunkach zabudowy wraz z analizą urbanistyczną przygotowywał na zlecenie Urzędu wybrany przez niego wykonawca posiadający kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty. Decyzje o warunkach zabudowy były wydawane terminowo.

(akta kontroli str. 208-238, 412-418)

Na terenie Gminy w okresie objętym kontrolą nie były realizowane inwestycje mieszkaniowe, na podstawie ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[35].

(akta kontroli str. 242)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Realizowane przez Urząd działania związane z przygotowaniem projektu planu ogólnego nie zapewniały wprowadzenia 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[36] – bez planu ogólnego, co do zasady nie będzie możliwości uchwalenia nowego lub zmiany obowiązującego planu miejscowego ani wydania decyzji o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dotyczyło to opóźnień:
   - upublicznienia (5 września 2024 r.) informacji o podjęciu 27 czerwca 2024 r. uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego Gminy oraz o możliwości składania wniosków do tego planu po upływie ponad dwóch miesięcy od jej podjęcia;
   - zawiadomienia po ponad trzech miesiącach (10 grudnia 2024 r.) od upublicznienia informacji o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego organów i instytucji uprawnionych do uczestniczenia w procesie uzgadniania i opiniowania o przystąpieniu przez Gminę do sporządzania planu ogólnego;
   - wszczęcia (12 lutego 2025 r.) procedury wyłonienia wykonawcy planu ogólnego Gminy po upływie ponad trzech miesięcy od końcowego terminu na składanie wniosków do tego planu.

   Wójt wyjaśnił, że zakres obowiązków pracownika zajmującego się planowaniem przestrzennym był szerszy i obejmował sprawy m.in. drogownictwa, oświetlenia, transportu, górnictwa oraz energetyki co wiązało się również z jego pracą w terenie. Dodał, że pracownik ten nie był w stanie

[34] Dz. U. z 2004 r., poz. 1385.
[35] Dz. U. z 2024 r., poz. 185 ze zm.
[36] Stan prawny obowiązujący do 7 maja 2025 r.

poświęcić całego czasu na prace związane z planowaniem przestrzennym. Dodał także, że w związku z opublikowaniem ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego gminy rozpoczął się nabór wniosków od osób fizycznych (do 31 października 2024 r.), a w kolejnym etapie przygotowano i wysłano pisma zawiadamiające do instytucji uzgadniających i opiniujących. Pokreślił także, że w związku z tym, że stanowisko ds. planowania przestrzennego obejmuje bardzo szeroki zakres obowiązków, to przygotowanie niektórych procedur, czy dokumentów wymaga dłuższego czasu.

(akta kontroli str. 245-246, 250-255, 402-404, 407-411, 450-454)

NIK wskazuje jednak, mając na względzie ww. okoliczności, że sprawniejsze i szybsze wykonanie poszczególnych czynności procedury planistycznej sprzyjałoby możliwości uchwalenia i wejścia w życie planu ogólnego we wcześniejszym terminie.

(akta kontroli str. 399-400)

Wójt wyjaśnił, że: *na stanowisku ds. gospodarki przestrzennej i drogownictwa jedna osoba zatrudniona była już w dość dużym stopniu obciążona zadaniami. Jednak w momencie, kiedy pojawiła się konieczność uchwalenia planu ogólnego stanowisko to zostało dodatkowo obciążone. Uważałem jednak, że skoro wybierzemy podmiot z zewnątrz, który przygotuje projekt planu ogólnego, to w dużym stopniu odciąży to pracownika. Jednak jak okazało się, to i wybranie firmy zewnętrznej nie spowodowało, że nasz pracownik był zupełnie odciążony. Chcę dodać, że wprowadzenie nowych przepisów dotyczących planu ogólnego nie do końca pozwalało oszacować ilość pracy do wykonania, ponieważ było to zupełnie nowe zadanie. Nie podejmowaliśmy działań w celu zatrudnienia nowej osoby ds. gospodarowania przestrzennego i drogownictwa. Uważam, że plan ogólny to stan przejściowy i sytuacja unormuje się.*

Sekretarz wyjaśniła, że: *zmiana ustawy o planowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek uchwalenia planu ogólnego, a to spowodowało spiętrzenie zadań w tym obszarze i na tym stanowisku pracy – ds. gospodarki przestrzennej i drogownictwa. Trudno byłoby podjąć również decyzję o zatrudnieniu dodatkowej osoby na ww. stanowisko tylko na czas prac planistycznych związanych z planem ogólnym. Nie ma też możliwości, by oddelegować inną osobę z Urzędu do zadań związanych z planowaniem przestrzennym. Brak było środków finansowych w gminie na zatrudnienie dodatkowej osoby. Zatrudnienie na cały etat pracownika, to koszt ok. 6 tyś. – wynagrodzenie plus inne koszty. Trudno byłoby znaleźć za takie wynagrodzenie osobę z kwalifikacjami.*

(akta kontroli str. 343, 402-404, 394-400, 402-404)

2. Wójt nie utworzył pierwszej wersji danych przestrzennych, w terminie o którym mowa w art. 67c ust. 1 ustawy 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 Gminy w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego podjęta została w dniu 27 czerwca 2024 r. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 10 kwietnia 2025 r. została utworzona pierwsza wersja danych przestrzennych (w postaci pliku GML).

Pracownik ds. gospodarki przestrzennej i drogownictwa wyjaśnił, że przyczyną jej nieutworzenia było niedopatrzenie tego etapu w całej procedurze. Ponadto, Wójt wyjaśnił, że: obszar gminy prawie w 100% objęty jest miejscowymi

planami zagospodarowania przestrzennego, co wiązało się również z opracowaniem danych przestrzennych i tworzeniem zbiorów danych APP w postaci plików GML.

(akta kontroli str. 240, 340, 450-454)

3. Nie przeprowadzono, w okresie kadencji rady gminy (2018 – 2024) oceny aktualności studium i planów miejscowych oraz nie dokonał analizy ewentualnych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a także nie sporządzono wieloletniego planu opracowywania mpzp, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym[37]. Zgodnie z tymi przepisami Wójt Gminy był zobowiązany do dokonania, co najmniej raz w okresie kadencji rady gminy, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy z uwzględnieniem wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planów miejscowych. Wyniki takiej analizy Wójt zobowiązany był przekazać, po uzyskaniu opinii odpowiedniej komisji radzie gminy.

   Pracownik zatrudniony na stanowisku ds. gospodarki przestrzennej i drogownictwa[38] wyjaśnił, że *po 2016 r. przy opracowywaniu nowych miejscowych planów dla danego obszaru była opracowywana ocena zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Działo się to zawsze przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu. A zatem taka analiza miała miejsce, tyle tylko, że nie w trybie wyżej wskazanego przepisu. Zmiany dotyczyły zawsze działalności gospodarczej, tzn. chodziło o powiększenie terenów pod usługi – działalność gospodarcza, górniczą (żwir, piasek). Planowana jest analiza zagospodarowania przestrzennego w trakcie obecnej kadencji rady gminy.*

   Wójt Gminy wyjaśnił, że *mieliśmy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania dla całej Gminy w 2007 r. Po tej dacie wpływały do nas wnioski o zmianę planu i wówczas analizowaliśmy ocenę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Nie do końca było to wprost zgodne z tym przepisem, ale faktycznie taka analiza była wykonywana.* Ponadto, wyjaśnił, że: *gmina przystępowała do opracowywania mpzp zgodnie z bieżącymi potrzebami lokalnego rozwoju. Gmina nie ma obowiązku posiadania mpzp na całym swoim obszarze. Dla wskazanego terenu (24,61 ha) wydawano decyzje o warunkach zabudowy.*

   (akta kontroli str. 399-406, 450-454)

   NIK wskazuje, że analizy wskazywane w wyjaśnieniach dotyczyły jedynie fragmentów obszarów Gminy i dokonywane były w związku z uchwalanymi na tych obszarach mpzp. Natomiast przepisy art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennych określają, że analizy powinny dotyczyć zmian w zagospodarowaniu przestrzennym całej gminy, z uwzględnieniem wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planów miejscowych. Powinny one także służyć ocenie lokalnej polityki przestrzennej i jej aktualności, a weryfikacja dokumentów planistycznych powinna pozwalać na optymalizację działań w zakresie planowania przestrzennego oraz identyfikację potrzeb w zakresie potencjalnych zmian w obowiązujących dokumentach planistycznych i określenie skali potrzeb w zakresie sporządzania nowych planów miejscowych lub wprowadzania zmian w planach już obowiązujących.

[37] W brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

[38] Odpowiedzialny za podjęcie działań związanych z przygotowaniem analizy.

4. W okresie objętym kontrolą nie określono w działalności Urzędu celów i zadań oraz mierników ich wykonania, a także nie zidentyfikowano związanych z nimi ryzyk w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, w sposób spełniający standardy kontroli zarządczej określone w pkt B.6 oraz B.7 komunikatu nr 23 Ministra Finansów, tj.:
   - nie opracowywano dokumentacji, w której określane były planowane do realizacji cele i zadania (wraz z miernikami ich wykonania) założone do wykonania przez Urząd Gminy. Cele i zadania opisywane były w sposób ogólnikowy, w raportach *identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko* sporządzanych po upływie okresu którego dotyczyły (w 2024 cel – zapewnienie wiarygodności dokumentu oraz zadanie – stosowanie przepisów), a nie w sposób precyzyjny, przynajmniej w rocznej perspektywie, jak wynika to z ww. standardów. Sekretarz Gminy wyjaśniła m.in., że *z uwagi na wielkość Urzędu (zatrudnionych 23 pracowników) nie było pisemnej procedury, żeby każdy ze swojego obszaru opisywał swoje zadania, cele i ryzyka. W dużych jednostkach, urzędach, gdzie bardziej rozbudowana jest struktura organizacyjna, wówczas są wyspecjalizowane komórki, które tym się zajmują*.

     (akta kontroli str. 317-337, 394-398)
   - ryzyka zidentyfikowane i wskazane w przygotowanych w Urzędzie raportach identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko za I i II półrocze 2024 r. nie odnosiły się do sformułowanych celów i zadań. Wskazano w nich jako wysokie ryzyko *długi proces legislacyjny (ustawa planistyczna), wysoka szansa wystąpienia, skutkiem może być niewprowadzenie przepisów w ustawowym terminie, określono niski poziom akceptacji, rodzaj reakcji – tolerowanie, co zrobimy? – zapewnimy natychmiastową publikację lub podawanie do publicznej wiadomości.* Sekretarz Gminy odnosząc się do identyfikacji oraz analizy ryzyk, w odniesieniu do celów i zadań wyjaśniła m.in., że *nie ma dokumentacji źródłowej w formie pisemnej. Dane pobierała ustnie od pracowników komórek merytorycznych.*

     (akta kontroli str. 334-337, 394-398)

   NIK wskazuje, że według standardów kontroli zarządczej cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, a odnosząca się do nich identyfikacja ryzyk powinna zostać przeprowadzona na etapie planowania działalności. Nieprecyzyjne określenie celów i zadań, a także ryzyk związanych z ich realizacją nie sprzyjało prawidłowemu przygotowaniu Urzędu do realizacji czynności związanych z opracowaniem projektu planu ogólnego oraz w sposób mający zagwarantować dotrzymanie wymaganego wówczas terminu ustawowego.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie przebiegu procesu planistycznego w zakresie sporządzania projektu planu ogólnego Gminy w sposób prowadzący do uchwalenia takiego

planu w terminie niestwarzającym ryzyka ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy.

2. Przeprowadzanie oceny aktualności planów miejscowych i analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy z częstotliwością wskazaną w ustawie o planowaniu przestrzennym z uwzględnieniem założeń wieloletniego programu sporządzania mpzp w sytuacji nieobjęcia dokumentacją planistyczną całej powierzchni gminy i przedkładanie wyników tej analizy Radzie Gminy.
3. Zapewnienie określenia celów, zadań (wraz z miernikami ich wykonania) oraz ryzyk w obszarze planowania przestrzennego w sposób odpowiadający wymogom standardów kontroli zarządczej.

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 wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą I zbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 26 maja 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Andrzej Milewski

Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

z up. Przemysław Grad

p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/