



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.07.2022

**Pan
Roman Jabłoński
Wójt Gminy Grębocice**

Urząd Gminy
ul. Głogowska 3
59-150 Grębocice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/012 – „Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Grębocicach, ul. Głogowska 3, 59-150 Grębocice ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Jabłoński, Wójt Gminy Grębocice, od 10 listopada 2002 r. ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz ich zmian, jako narzędzi zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w Gminie.2. Korzystanie przez Gminy z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskanie środków finansowych stanowiących dochody własne Gminy.3. Wykorzystywanie i rozliczanie zewnętrznych źródeł dochodów Gminy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2021 r., z uwzględnieniem działań oraz dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontroler	Krzysztof Pyzik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/177/2022 z 30 września 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2, tom IV, str. 109)

¹ Dalej: Urząd Gminy.

² Dalej: Wójt.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu Gminy związaną z opracowywaniem projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2010-2022 w Urzędzie Gminy prowadzono procedury planistyczne, w związku z którymi Gmina zawarła pięć Porozumień⁵ z KGHM Polska Miedź S.A. w Lubinie⁶, związanych ze zmianami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁷ oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁸. Działalność Urzędu Gminy w tym zakresie oceniono negatywnie z uwagi na wagę oraz charakter stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Polegały one na: [1] zobowiązaniu się przez Wójta, w imieniu własnym i Gminy, wobec Spółki, do podjęcia określonych działań z zakresu władztwa administracyjnego (planistycznego), przy jednoczesnym przyjęciu od Spółki zobowiązań do przekazania Gminie świadczeń pieniężnych; [2] przekazaniu Spółce uprawnień do wyboru i zatrudnienia urbanisty, który następnie przygotował, dla organów Gminy, dokumenty planistyczne; [3] przyjęciu przez Gminę od Spółki zwrotu kosztów zmiany Studium; [4] niedochodzeniu przez Gminę od Spółki zwrotu kosztów zmiany Planu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Przyznawanie środków finansowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

1. Do czasu zakończenia kontroli⁹ na obszarze Gminy obowiązywało 30 Planów, z których 15 dotyczyło terenów górniczych. Plany te zostały uchwalone w latach 1996-2021.

W latach 2017-2021 uchwalono cztery Plany, z których wszystkie dotyczyły terenów górniczych¹⁰. Tylko jeden z nich¹¹ był związany z prowadzeniem działalności górniczej. Ponadto od 30 kwietnia 2019 r. procedowany jest dodatkowy Plan związany z prowadzeniem działalności górniczej¹². Podejmowane przez organy Gminy

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

⁵ Porozumienie z 7 października 2010 r. nr KGHM-BZ-U-0322-2010 (dalej: Porozumienie z 2010 r.), porozumienie z 7 czerwca 2011 r. nr KGHM-BZ-U-0559-2011 (dalej: Porozumienie z 2011 r.), porozumienie z 7 marca 2012 r. rep. A nr 1180/2012 (dalej: Porozumienie z 2012 r.), porozumienie z 22 grudnia 2015 r. nr GHM-BZ-U-0998-2015 (dalej: Porozumienie z 2015 r.) i porozumienie z 20 lipca 2022 r. nr KGHM-BZ-U-0351-2022 (dalej: Porozumienie z 2022 r.).

⁶ Dalej: KGHM lub Spółka.

⁷ Dalej: Studium.

⁸ Dalej: Plany.

⁹ Do 31 października 2022 r.

¹⁰ Uchwała Rady Gminy z 24 marca 2020 r. nr XX/161/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębach: Bucze, Duża Wólka, Grębocice, Grodowiec, Kwielice, Obiszów, Ogorzelec, Rzeczyca, Stara Rzeka i Szymocin w Gminie Grębocice; uchwała Rady Gminy z 29 września 2020 r. nr XXVII/197/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębach: Duża Wólka, Krzydłowice, Rzeczyca, Stara Rzeka i Wilczyn w Gminie Grębocice; uchwała Rady Gminy z 29 czerwca 2021 r. nr XXXVII/267/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego obszaru w obrębie Ogorzelec w Gminie Grębocice; uchwała Rady Gminy z 26 października 2021 r. nr XLII/293/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębach: Rzeczyca, Retków i Obiszów w Gminie Grębocice.

¹¹ Uchwała Rady Gminy z 29 czerwca 2021 r. nr XXXVII/267/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego obszaru w obrębie Ogorzelec w Gminie Grębocice.

¹² Uchwała Rady Gminy z 30 kwietnia 2019 r. nr VIII/63/2019 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla planowanej stacji elektroenergetycznej 110/20 kV wraz z dowiązaniem linowymi w obrębie Grębocice w Gminie Grębocice.

czynności odnoszące się do Planów realizowane były w związku z wnioskami inwestorów i ich potrzebami inwestycyjnymi, przy czym jednym z tych inwestorów był KGHM.

Do czasu zakończenia kontroli na terenie Gminy obowiązywało Studium uchwalone w 2013 r. Również czynności organów Gminy w zakresie opracowania tego Studium podejmowane były w związku z wnioskiem KGHM i jego potrzebami inwestycyjnymi.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 110-123, 172-179, 359-366, 370-374, tom II, str. 1-11, 110-137, tom III, str. 148, 160-164, 179-196, 211-230, 237-239, 248-253, 262-266, 325-334, tom IV, str. 1-8, 78-84, 105)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację z procedur planistycznych, związanych z uchwaleniem Studium oraz Planów, w związku z którymi Urząd Gminy zawarł Porozumienia z KGHM, tj. przedsiębiorcą prowadzącym m.in. działalność górnictwem. Badaniem objęto również Porozumienia¹³ zawarte przez Urząd Gminy ze Spółką oraz związane z nimi dokumenty i przepływy finansowe.

(akta kontroli: tom I, str. 36-56, 67-75, 87-98, 107-374, tom II, str. 1-400, tom III, str. 297-334, tom IV, str. 12-14, 17-77, 100, 106-108)

2. Zmiany w Studium i Planach dokonywane były przez organy Gminy w związku z wnioskami Spółki oraz jej potrzebami inwestycyjnymi. W zakresie prowadzenia prac planistycznych w odniesieniu do Studium i Planów, przedstawiciele Urzędu Gminy i Spółki organizowali cykliczne spotkania, na których omawiano m.in. stan realizacji przez organy Gminy procedur planistycznych¹⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 36-56, 67-75, 90-98, 110-123, 130-132, 172-179, 308-325, 359-366, 370-374, tom II, str. 1-11, 110-137, tom III, str. 102, 148, 160-164, 179-196, 211-230, 237-239, 248-253, 262-266, 325-334, tom IV, str. 1-8, 78-84, 106-108)

W związku z prowadzonymi przez organy Gminy procedurami planistycznymi Wójt zawierał, w imieniu Gminy, Porozumienia ze Spółką. Porozumienia te zawierano w formie pisemnej¹⁵. W jednym przypadku zawarto również Porozumienie w formie aktu notarialnego¹⁶.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 36-56, 67-75, 90-98, 130-132, 308-325, tom III, str. 179-196, 328-334, tom IV, str. 1-8, 12-14, 78-84)

W zawartych ze Spółką Porozumieniach Wójt zobowiązywał się, w imieniu własnym i Gminy, do podjęcia określonych działań z zakresu władztwa administracyjnego (planistycznego)¹⁷, w tym do przeprowadzenia procedur planistycznych zgodnie

¹³ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2015 r.; Porozumienie z 2022 r.

¹⁴ Pismo Spółki z 17 czerwca 2013 r. nr PC1/IN/45/4358/13; pismo Spółki z 1 lipca 2013 r. nr PC1/IN/49/4756/13 wraz z notatką z 26 czerwca 2013 r.; pismo Spółki z 23 grudnia 2013 r. nr PC1/IN/126/9484/13; pismo Spółki z 20 stycznia 2014 r. nr PC1/IN/7/524/14 wraz z notatką z 17 grudnia 2013 r.; pismo Spółki z 8 czerwca 2010 r. nr RIn/211-5-1/156/10; pismo Spółki z 2 lipca 2013 r. nr PC1/IN/50/4776/13; pismo Spółki z 24 kwietnia 2013 r. nr RG/211-3/272/13; pismo Spółki z 23 października 2009 r. nr TO/070/625/2009; pismo Spółki z 17 stycznia 2011 r. nr RG/211-5-1/25/10/11; pismo Spółki z 4 lutego 2013 r. nr RG/211-5-2/81/13; pismo Spółki z 14 marca 2013 r. nr RG/211-5-2/176/13; pismo Spółki z 5 kwietnia 2013 r. nr RG/211-5-2/231/13; pismo Spółki z 19 września 2012 r. nr IN/GR/378/6990/12; pismo Spółki z 8 lutego 2013 r. nr RG/211-5-3/92/13; pismo Spółki z 19 czerwca 2013 r. nr RG/211-5-3/404/13; pismo Spółki z 30 marca 2012 r. nr RG/211-5-2/201/12; pismo Spółki z 30 stycznia 2015 r. nr RG/211-5/82/15; pismo Spółki z 25 lutego 2015 r. nr RG/211-5/152/15; pismo Spółki z 22 lipca 2015 r. nr RG/211-5/459/15; pismo Spółki z 16 lutego 2017 r. nr CS/GU/53/2017; pismo Spółki z 6 maja 2021 r. nr CS.ON.2104-5.162.2021; Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2015 r.; Porozumienie z 2022 r.; protokół nr 1 z 30 września 2022 r.

¹⁵ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2015 r.; Porozumienie z 2022 r.

¹⁶ Porozumienie z 2012 r.

¹⁷ Wstęp oraz § 1 ust. 1-2 i § 4 ust. 1 Porozumienia z 2010 r.; wstęp oraz § 1 i 4-5 Porozumienia z 2011 r., a ponadto aneks nr 1 do Porozumienia z 16 kwietnia 2013 r.; wstęp oraz § 2 ust. 1 i § 3 Porozumienia z 2012 r.; wstęp oraz § 1 i § 2 ust. 1-3 Porozumienia z 2022 r.

z wnioskami lub interesem Spółki, tj. do osiągnięcia pożądanego przez Spółkę wyniku prowadzonych procedur planistycznych¹⁸. Porozumienia te zawierały również zobowiązania ze strony Spółki do przekazania na rzecz Gminy świadczeń pieniężnych z tytułu odpowiednio zwrotu kosztów zmiany Studium¹⁹, zwrotu kosztów zmiany Planów²⁰ lub wypłaty wsparcia finansowego związanego z inwestycją Spółki (jej szkodliwością/uciążliwością), której realizacja była uzależniona od dokonania zmian w dokumentach planistycznych przez organy Gminy²¹. Kwestię zawierania Porozumień opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 36-53, 67-75, 90-98, 107-109, 308-347, tom III, str. 179-196, 297-320, 328-334, tom IV, str. 1-8, 17-18, 78-84, 100-101, 106-108)

W Porozumieniu z 2015 r. zobowiązanie ze strony Spółki odnosiło się do przekazania na rzecz Gminy świadczeń pieniężnych na realizację inwestycji drogowej²². W Porozumieniu tym uwarunkowano jednak wypłatę świadczeń pieniężnych od dokonania zmian w Planie zgodnych z wnioskiem Spółki²³, który dotyczył zmiany przeznaczenia terenu z terenu dla użytkowania rolniczego na teren inwestycyjny pod rozbudowę i działalność szybu górniczego²⁴. Ponadto w korespondencji kierowanej do Urzędu Gminy Spółka zwróciła się o wyjaśnienia w zakresie nieopublikowania uchwalonego Planu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz wskazywała na przekazanie Gminie pierwszej transzy pomocy finansowej i zbliżający się termin przekazania kolejnej transzy wsparcia finansowego²⁵. Urząd Gminy wyjaśnił Spółce opóźnienie publikacji Planu działaniami nadzorczymi Wojewody Dolnośląskiego, nie odnosząc się jednak do kwestii świadczeń pieniężnych²⁶. Środki finansowe przekazane przez KGHM Gminie w przelewach opisywane były jako dotyczące kosztów sporządzenia Planu i partycypacji w budowie obwodnicy²⁷. Uzależnienie wypłaty świadczeń pieniężnych od dokonania zmian w Planie opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 54-56, 130-179, tom III, str. 1-3, 148-149, 160, 297-303, 321, tom IV, str. 1-8, 106-108)

Na mocy Porozumień z 2010 r. i z 2011 r. Wójt przekazał Spółce wybór i zatrudnienie urbanisty, który następnie przygotował dla organów Gminy, dokumenty w ramach procedur planistycznych²⁸. O wyborze i zatrudnieniu urbanisty Spółka informowała Urząd Gminy, nie przekazując jednak dokumentacji dotyczącej wyboru urbanisty, podpisanej z nim umowy oraz rozliczeń tej umowy²⁹. Kwestie te opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku procedur planistycznych objętych szczegółowym badaniem, każdorazowo dokonywano wyboru tego samego urbanisty, niezależnie od tego, czy jego wyboru i zatrudnienia dokonywała Spółka, czy też czynności tych dokonywały organy Gminy. Gdy wyboru i zatrudnienia urbanisty dokonywały organy Gminy,

¹⁸ Wstęp oraz § 1 ust. 1-2 i § 4 ust. 1 Porozumienia z 2010 r.; wstęp oraz § 1 i 4-5 Porozumienia z 2011 r., a ponadto aneks nr 1 do Porozumienia z 16 kwietnia 2013 r.; wstęp oraz § 1, § 2 ust. 1 i § 3 Porozumienia z 2012 r.; wstęp oraz § 1 i § 2 ust. 1-3 Porozumienia z 2022 r.

¹⁹ § 3 ust. 1 lit. b) i § 3 ust. 2 Porozumienia z 2011 r.; § 2 ust. 2 Porozumienia z 2012 r.

²⁰ § 3 ust. 1 pkt 2, § 3 ust. 2 i § 6 pkt 3 Porozumienia z 2010 r.; § 3 ust. 1 lit. c) i § 3 ust. 3 Porozumienia z 2011 r.; § 2 ust. 2 Porozumienia z 2012 r.; § 2 ust. 4 Porozumienia z 2022 r.

²¹ Wstęp oraz § 4 ust. 1-5 Porozumienia z 2012 r.; wstęp oraz § 3 ust. 1-5 Porozumienia z 2022 r.

²² § 1, § 2 ust. 1 i 3, § 3 i § 4 pkt 1 i 3 Porozumienia z 2015 r.

²³ Pismo Spółki z 22 lipca 2015 r. nr RG/211-5/459/15.

²⁴ § 2 ust. 1 tiret 1, § 2 ust. 2 i § 4 ust. 1 Porozumienia z 2015 r.

²⁵ Pismo Spółki z 16 lutego 2017 r. nr CS/GU/53/2017.

²⁶ Pismo Gminy z 22 lutego 2017 r. nr RZPiGN.6722.3.2015.

²⁷ Przelew z 2016 r.; przelew z 2017 r.; przelew z 2018 r.

²⁸ § 2 ust. 2-3, § 3 ust. 1 pkt 1 i § 6 pkt 2 Porozumienia z 2010 r.; § 2, § 3 ust. 1 lit. a), § 5 i § 7 pkt 3 Porozumienia z 2011 r.

²⁹ Pismo Spółki z 4 stycznia 2011 r. nr RG/2100-5/10/10/11; pismo Spółki z 1 lipca 2011 r. nr RG/076-5-1/407/11.

następowało to w oparciu o wewnętrzne uregulowania obowiązujące w Gminie, bez konieczności stosowania procedur z zakresu prawa zamówień publicznych, z uwagi na nieprzekroczenie wartości progowych przedmiotu zamówienia³⁰. Urbanista posiadał niezbędne kwalifikacje zawodowe.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 36-47, 87-89, 127-129, 302-325, 367-369, tom II, str. 104-106, 398-400, tom III, str. 1-3, 103-147, 150-159, 165-178, 179-247, 254-262, 267-274, 328-335, tom IV, str. 12-14, 71-99, 106-108)

W Porozumieniach z 2010 r., z 2011 r. oraz z 2022 r. przewidziano dodatkowe, specjalne, uprawnienia dla Spółki, przysługujące jej w prowadzonych procedurach planistycznych. Uprawnienia te dotyczyły obowiązku informowania Spółki przez organy Gminy o przeszkodach w realizacji procedur planistycznych, przedkładania Spółce przez organy Gminy do zaopiniowania projektów dokumentów planistycznych, a następnie uchwalonych dokumentów planistycznych, zgody ze strony organów Gminy na przedłożenie Spółce przez urbanistę dokumentów sporządzanych i otrzymywanych przez niego w ramach procedur planistycznych³¹ oraz ustalenia systemu cyklicznych spotkań przedstawicieli Urzędu Gminy i Spółki w celu monitorowania realizacji zobowiązań stron Porozumienia i definiowania szczegółowych planów działania³².

W Porozumieniach z 2010 r. i z 2011 r. uregulowano ponadto sposób przeprowadzenia procedur planistycznych, np. etapy ich prowadzenia, terminy dokonywania poszczególnych czynności planistycznych, listy sporządzanych i przekazywanych dokumentów oraz kwestie dotyczące opiniowania i konsultowania tych dokumentów. W Porozumieniach tych uregulowano również kwestie przygotowywania dla organów Gminy projektów pism i innych dokumentów sporządzanych w ramach procedur planistycznych, tj. m.in. pism adresowanych do uczestników postępowań planistycznych, propozycji stanowisk w sprawie zgłoszonych wniosków do projektów dokumentów planistycznych, analiz i list nieuwzględnionych uwag do projektów, uchwał organów Gminy w sprawie Studium i Planów³³.

W Porozumieniu z 2012 r. zawarto dodatkowo zapisy dotyczące postępowania organów Gminy na wypadek zgłoszenia przez uprawnione podmioty roszczeń odszkodowawczych wobec Gminy związanych ze zmianą Planu. W takich

³⁰ Uzasadnienie wyboru urbanisty dokonanego przez organy Gminy dla procedury planistycznej związanej z opracowywaniem Studium, o którym mowa w Porozumieniu z 2022 r., oraz odstąpienia w tym wypadku od prowadzenia przetargu i poprzestania w tej sytuacji na prowadzeniu negocjacji wyłącznie z jednym wykonawcą zawarto w notatce służbowej z 6 grudnia 2021 r. Wskazano tam na wiedzę, doświadczenie, wysoki stopień wyspecjalizowania, rzetelność i działalność naukową wybranego urbanisty oraz dotychczasową dobrą z nim współpracę. Podkreślono jednak również fakt długoletniej współpracy Urbanisty ze Spółką, że opracowywanie Studium wynika z wniosku Spółki i jest związane z inwestycją Spółki, że koniecznym jest zachowanie zgodności Studium ze standardami i wytycznymi Spółki oraz że wybór innego urbanisty może skutkować przewlekłością procedury planistycznej związanej z opracowywaniem Studium, co mogłoby skutkować negatywnie dla działalności Spółki i w konsekwencji także ograniczać wpływy do budżetu Gminy. Uzasadnienie wyboru Urbanisty dokonanego przez organy Gminy dla procedury planistycznej związanej z opracowywaniem Planu, o którym mowa w Porozumieniu z 2015 r., oraz odstąpienia w tym wypadku od prowadzenia przetargu i poprzestania w tej sytuacji na prowadzeniu negocjacji wyłącznie z jednym wykonawcą zawarto we wniosku z 28 grudnia 2015 r. nr RZPiGN.271.12.2015. W dokumencie tym odnoszono się wyłącznie do szeroko rozumianych kompetencji wybranego Urbanisty. Nie zawierał on zaś wzmianek dotyczących Spółki.

³¹ § 5 Porozumienia z 2010 r.; § 6 Porozumienia z 2011 r.

³² § 5 ust. 1 Porozumienia z 2022 r. Do czasu kontroli odbyło się jedno spotkanie przedstawicieli Gminy i Spółki związane z tym Porozumieniem. Miało ono miejsce 30 września 2022 r. w Urzędzie Gminy. W czasie spotkania zaprezentowano uchwałę Rady Gminy z 7 grudnia 2021 r. nr XLV/311/2021 w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Grębocice oraz omówiono etap na jakim była Gmina w przygotowywaniu projektu Studium – przygotowywanie projektu dokumentu do opiniowania i uzgadniania. Czynności udokumentowano protokołem nr 1 z 30 września 2022 r. sporządzonym przez przedstawiciela Gminy.

³³ § 2 ust. 3 pkt 2 i § 4 ust. 1 Porozumienia z 2010 r. oraz załącznik nr 1 – Program pracy; § 2 Porozumienia z 2011 r. oraz załącznik nr 1 – Program pracy.

przypadkach organy Gminy miały informować Spółkę o zgłoszonych roszczeniach, przekazywać jej dokumenty z nimi związane, informować ją o podejmowanych czynnościach i umożliwić Spółce wzięcie w nich udziału. Ponadto organy Gminy miały zezwolić, aby Spółka wybrała i zatrudniła biegłego do oceny zasadności i wysokości należnego odszkodowania oraz zobowiązano je, aby bez uprzedniej akceptacji przez Spółkę nie akceptowały wydanych przez tego biegłego opinii³⁴. Postanowienia te nie zostały jednak wykorzystane, ponieważ w żadnym ze skontrolowanych przypadków uprawnione podmioty nie zgłosiły roszczeń odszkodowawczych.

Przydanie Spółce ww. specjalnych uprawnień oraz uregulowanie z nią sposobu postępowania w ramach procedur planistycznych i co do odszkodowań opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 36-53, 67-75, 90-98, 308-325, 370-374, tom III, str. 1-3, 102, 179-196, 328-334, tom IV, str. 1-8, 78-84)

Rada Gminy co do zasady była informowana na posiedzeniach Rady przez Wójta o negocjacjach prowadzonych ze Spółką oraz o fakcie zawarcia z nią Porozumień³⁵. Nie odnotowano sprzeciwu ze strony Rady Gminy wobec takiego stanu rzeczy, jednakże brak było dokumentacji potwierdzającej, że Rada Gminy zapoznawała się z treścią konkretnych postanowień zawartych w Porozumieniach, że wyraziła ona na nie zgodę oraz że przedstawiono jej informacje dotyczące dokładnego przebiegu negocjacji i czynionych w ich ramach ustaleń.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że prowadzono negocjacje ze Spółką, jednakże brak było dokumentacji, na podstawie której można by było ustalić ich dokładny przebieg i podejmowane w ich ramach postanowienia.

Jak wyjaśnił Wójt, Porozumienia były każdorazowo konsultowane pod kątem prawnym. Urząd Gminy nie posiadał jednak dokumentacji potwierdzającej taki stan rzeczy, w tym zwłaszcza opinii prawnych lub innego rodzaju stanowisk wyrażonych na piśmie, które odnosiłyby się do kontrolowanych Porozumień lub konkretnych postanowień w nich zawartych.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 87-89, 127-129, 180-307, tom II, str. 107-109, tom III, str. 1-3, 179-196, 275-278, tom IV, str. 1-14, 78-84)

Działania organów Gminy związane z opracowywaniem Studium i Planów w żadnym wypadku nie zostały skutecznie zakwestionowane przez organy nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego³⁶.

(akta kontroli: tom I, str. 87-89, 124-129, 180-307, tom II, str. 12-109, 138-400, tom III, str. 103-147, 150-159, 165-178, tom IV, str. 12-14, 19-77)

3. W związku z Porozumieniem z 2010 r. uchwalono 31 stycznia 2012 r. Plan³⁷. Koszty poniesione przez Gminę, związane z opracowywaniem Planu, wyniosły 2 166,90 zł i pokryła je Spółka. W związku z Porozumieniem z 2010 r. nie zmieniano Studium.

³⁴ § 5 i § 6 ust. 2 Porozumienia z 2012 r.

³⁵ Z wyjątkiem Porozumienia z 2010 r.

³⁶ Pismo Wojewody z 12 kwietnia 2012 r. nr NK-N.4131.99.2012.SS1; pismo Wojewody z 5 maja 2014 r. nr NK-N.4131.32.14.2013.RJ1; pismo Wojewody z 29 października 2014 r. nr NK-N.4131.32.14.2013.RJ1; pismo Wojewody z 27 maja 2014 r. nr NK-N.4131.32.4.2014.RJ1; pismo Wojewody z 9 lutego 2017 r. nr NK-N.4131.32.5.2016.MS1; skarga Wojewody z 24 grudnia 2014 r. nr NK-N.4131.32.14.2013.RJ1 (oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 marca 2015 r. o sygn. akt II SA/Wr 62/15).

³⁷ Uchwała Rady Gminy z 31 stycznia 2012 r. nr XXI/95/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla korytarza infrastruktury technicznej w obrębie Kwielice w Gminie Grębocice.

W związku z Porozumieniami z 2011 r. i z 2012 r. uchwalono 30 grudnia 2013 r. Studium³⁸ i 25 marca 2014 r. Plan³⁹. Koszty jakie poniosła Gmina na przeprowadzenie procedur planistycznych związanych z opracowywaniem Studium i Planu wyniosły odpowiednio 3 308,76 zł i 3 170,34 zł. Koszty w zakresie dotyczącym Studium w całości zrekompensowała Gminie Spółka. Koszty dotyczące sporządzenia Planu nie zostały zwrócone Gminie przez Spółkę. Kwestie te szerzej opisano w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

W oparciu o Porozumienie z 2012 r. Gmina otrzymała od Spółki w latach 2012-2022 dodatkowo 31 500,0 tys. zł wsparcia finansowego na realizację zadań własnych Gminy oraz 432,0 tys. zł wyrównania tego wsparcia finansowego o wskaźnik inflacji.

W związku z Porozumieniem z 2015 r. uchwalono 19 grudnia 2016 r. Plan⁴⁰. Koszty jakie poniosła Gmina na opracowanie tego Planu wyniosły 48 666,56 zł. Koszty te w części, tj. w kwocie 32 767,20 zł, zrekompensowała Gminie Spółka⁴¹. W związku z Porozumieniem z 2015 r. nie zmieniano Studium.

Na mocy Porozumienia z 2015 r. Gmina otrzymała od Spółki w latach 2016-2018 dodatkowo 6 000,0 tys. zł wsparcia finansowego na realizację inwestycji drogowej.

Do czasu zakończenia kontroli⁴² w związku z Porozumieniem z 2022 r. nie uchwalono jeszcze Studium i Planu⁴³. Przystąpiono natomiast do sporządzenia Studium⁴⁴. Koszty jakie poniosła Gmina na przeprowadzenie procedury planistycznej związanej z opracowywaniem Studium wyniosły dotychczas 59 901,00 zł. Porozumienie z 2022 r. nie zakładało rekompensowania przez Spółkę kosztów sporządzenia ww. Studium.

W oparciu o Porozumienie z 2022 r. Gmina otrzymała od Spółki w 2022 r. dodatkowo 7 000,0 tys. zł wsparcia finansowego na realizację zadań własnych Gminy⁴⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 36-56, 67-75, 87-98, 107-109, 124-171, 304-347, 367-369, tom III, str. 1-3, 103-147, 150-159, 165-196, 297-321, 328-335, tom IV, str. 1-8, 12-14, 17-18, 78-84, 100-101, 106-108)

Otrzymywane od Spółki wsparcie finansowe w Urzędzie Gminy księgowano na koncie 130 i ujmowano w podziałce klasyfikacji budżetowej 75814-0960 (darowizny)⁴⁶ albo księgowano na koncie 130 i ujmowano w podziałce klasyfikacji budżetowej 60016-6290 (dofinansowanie własnej inwestycji drogowej ze środków zewnętrznych)⁴⁷. Kwoty otrzymywane od Spółki tytułem zwrotu kosztów zmiany dokumentów

³⁸ Uchwała Rady Gminy z 30 grudnia 2013 r. nr LIII/247/2013 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Grębocice.

³⁹ Uchwała Rady Gminy z 25 marca 2014 r. nr LVI/265/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rozbudowy obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych „Żelazny Most” w granicach administracyjnych Gminy Grębocice.

⁴⁰ Uchwała Rady Gminy z 19 grudnia 2016 r. nr XXXVIII/164/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębach Duża Wólka, Grodowiec, Grębocice, Kwielice, Obiszów, Retków i Wilczyn w Gminie Grębocice.

⁴¹ Plan był związany nie tylko z inwestycjami Spółki, stąd wyłącznie częściowe poniesienie kosztów przez Spółkę było uzasadnione.

⁴² Do 31 października 2022 r.

⁴³ Zobowiązania do uchwalenia obu tych dokumentów planistycznych zawarto we wstępie oraz § 1 i § 2 ust. 1-3 Porozumienia z 2022 r.

⁴⁴ Uchwała Rady Gminy z 7 grudnia 2021 r. nr XLV/311/2021 w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Grębocice.

⁴⁵ Wsparcie finansowe ma przy tym opiewać również na dalsze kwoty zgodnie ze wstępem oraz § 3 ust. 1-5 Porozumienia z 2022 r. W latach 2023-2024 ma to być dodatkowo 13 000,0 tys. zł (łącznie 20 000,0 tys. zł za lata 2022-2024), a ponadto przez 10 kolejnych lat po zrealizowaniu inwestycji przez Spółkę po 3 500,0 tys. zł rocznie oraz wyrównanie tego wsparcia finansowego o wskaźnik inflacji.

⁴⁶ Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2022 r.

⁴⁷ Porozumienie z 2015 r.

planistycznych Urząd Gminy księgował na koncie 130 i ujmował w podziałce klasyfikacji budżetowej 71004-0830⁴⁸.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 87-89, 107-109, 127-171, 304-347, tom III, str. 179-196, 297-321, tom IV, str. 1-8, 12-14, 17-18, 78-84, 100-101)

Wsparcie finansowe otrzymane od Spółki Urząd Gminy rozliczał ze Spółką zgodnie z zawartymi Porozumieniami. Kwoty traktowane przez Urząd Gminy jak darowizny⁴⁹ rozliczono poprzez przedkładanie Spółce sprawozdań⁵⁰. Odnosnie do kwot księgowanych przez Urząd Gminy jak dofinansowanie własnej inwestycji drogowej ze środków zewnętrznych⁵¹, oprócz sprawozdania⁵², przedłożono Spółce tytułem rozliczenia dodatkowo rachunki i faktury VAT poświadczające rodzaje i wysokość poniesionych wydatków.

Nie stwierdzono, aby świadczenia pieniężne, o których mowa powyżej, zostały przeznaczone na wynagrodzenia, nagrody lub inne należności związane z zatrudnieniem w Urzędzie Gminy⁵³. Gmina przeznaczyła te świadczenia pieniężne na realizację zadań własnych Gminy⁵⁴ oraz na realizację inwestycji drogowej, tj. na cele publiczne, co znalazło odzwierciedlenie w przedłożonych Spółce sprawozdaniach.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 48-56, 67-75, 87-98, 107-109, 130-171, 308-325, 348-358, tom III, str. 1-3, 145, 179-196, 279-290, 297-303, tom IV, str. 1-8, 101)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt zawarł ze Spółką cztery Porozumienia⁵⁵ o charakterze cywilnoprawnym, w których zobowiązywał się wobec Spółki, w imieniu własnym i Gminy, do podjęcia określonych działań z zakresu władztwa administracyjnego (planistycznego), w tym do przeprowadzenia procedur planistycznych zgodnie z wnioskami lub interesem Spółki, tj. do osiągnięcia pożądanego przez Spółkę wyniku prowadzonych procedur planistycznych. Jednocześnie w oparciu o te Porozumienia Gmina przyjęła zobowiązania od Spółki do przekazywania, a następnie otrzymywała od Spółki, świadczenia pieniężne z tytułu odpowiednio zwrotu kosztów zmiany Studium⁵⁶, zwrotu kosztów zmiany Planów⁵⁷ lub wypłaty wsparcia finansowego związanego z inwestycją Spółki (jej

⁴⁸ Porozumienie z 2011 r.; przy Porozumieniu z 2010 r. wskazano, najprawdopodobniej błędnie, podziałkę klasyfikacji budżetowej 60016-6290, z tym że z uwagi na brak dokumentów źródłowych (upływ 5 letniego okresu przechowywania dokumentów księgowych) brak jest możliwości wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy.

⁴⁹ Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2022 r.

⁵⁰ Sprawozdanie Gminy z 6 lutego 2013 r. nr RF.3032.2-1.2013; sprawozdanie Gminy z 14 stycznia 2014 r. nr RF.3032.1.2014; sprawozdanie Gminy z 16 stycznia 2015 r. nr RF.3032.1.2015; sprawozdanie Gminy z 17 stycznia 2018 r. nr RF.3032.2.2018; sprawozdanie Gminy z 7 stycznia 2019 r. nr RF.3032.2.2019; sprawozdanie Gminy z 22 stycznia 2020 r. nr RF.3032.2.2020; sprawozdanie Gminy z 20 stycznia 2021 r. nr RF.3032.2.2021; sprawozdanie Gminy z 25 lutego 2022 r. nr RF.3032.1.2022 wraz ze sprostowaniem Gminy z 30 września 2022 r. nr RF.3032.2.2022. Do czasu kontroli nie rozliczono świadczeń pieniężnych otrzymanych przez Gminę od Spółki w 2022 r., albowiem ma to nastąpić w 2023 r.

⁵¹ Porozumienie z 2015 r.

⁵² Sprawozdanie Gminy z 29 października 2019 r. nr RI.7013.62.2019.

⁵³ Świadczenia pieniężne otrzymywane przez Gminę od Spółki w oparciu o Porozumienie z 2012 r. zasilaly jednak budżet Gminy w ogólności i nie były w specjalny sposób wyodrębniane w dokumentacji i w systemie finansowo-księgowym Gminy, tj. tak, by można było powiązać konkretne otrzymane przez Gminę od Spółki świadczenia pieniężne z konkretnymi dokonanymi z nich przez Gminę wydatkami. Rodzaje i wysokość ponoszonych wydatków w przedkładanych Spółce sprawozdaniach wykazywano w oparciu o zestawienie sald dochodów ze sprawozdania Rb-27S oraz sald i kierunków wydatków ze sprawozdania Rb-28S.

⁵⁴ Bezpieczeństwo; ochrona środowiska; rozwój kultury i oświaty; ochrona zdrowia; ochrona dóbr kultury; rozwój kultury fizycznej i sportu.

⁵⁵ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2022 r.

⁵⁶ Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2012 r.

⁵⁷ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2022 r.

szkodliwością/uciążliwością), której realizacja była uzależniona od dokonania przez organy Gminy zmian w dokumentach planistycznych⁵⁸. W przypadku dodatkowego Porozumienia z 2015 r. uwarunkowano w nim wypłatę przyznanych Gminie na jego podstawie świadczeń pieniężnych od dokonania zmian w Planie, zgodnych z wnioskiem Spółki, mających umożliwić jej realizację inwestycji.

Wyżej wskazane działania były sprzeczne z naturą stosunku cywilnoprawnego, o której mowa w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵⁹, a także nie miały podstawy w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁰. Ponadto godziły w swobodę i w obiektywizm planistyczny Urzędu Gminy, gwarantowane przez art. 1 ust. 2-4⁶¹, art. 3 ust. 1⁶², art. 7⁶³, art. 9 ust. 1-2⁶⁴, art. 10 ust. 1-2 i 4-5⁶⁵, art. 11⁶⁶, art. 12 ust. 1-2⁶⁷, art. 14 ust. 1 i 4-5⁶⁸, art. 15 ust. 1-3⁶⁹, art. 16 ust. 2⁷⁰, art. 17-19⁷¹, art. 20 ust. 1-2⁷² oraz art. 27⁷³ ustawy o planowaniu.

Wójt w swych wyjaśnieniach wskazał, że istotą Porozumień było ustalenie sposobu sfinansowania prac planistycznych i wyeliminowanie ewentualnych nieporozumień w tym zakresie na późniejszych etapach. Przy przyjmowaniu darowizn, o których mowa w Porozumieniach, kierowano się interesem wspólnoty samorządowej. Uzyskane w ten sposób świadczenia pieniężne przeznaczono na realizację zadań własnych Gminy (na cele publiczne). Porozumienia były zawierane w związku z wnioskami Spółki. Urząd Gminy uznał inwestycje realizowane przez Spółkę za inwestycje celu publicznego. Wójt dodatkowo wyjaśnił, że w doktrynie można odnaleźć pogląd o dopuszczalności zawierania Porozumień w tym zakresie. Urząd Gminy nie mógł wprawdzie domagać się zwrotu kosztów zmiany Studium, ale podmioty prywatnoprawne mogą partycypować w takich kosztach dobrowolnie, co samo w sobie, o ile procedura planistyczna została zachowana, nie może być przyczyną stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy, a co stanowiło uzasadnienie dla objęcia Porozumieniem także kosztów zmiany Studium.

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z tych wyjaśnień. Zobowiązanie się przez Urząd Gminy do spełniania świadczeń dotyczących sfery władztwa publicznego narusza zasadę swobody umów. Kompetencje przypisane w sferze władztwa publicznego Radzie Gminy nie mogą być przedmiotem cywilnych zobowiązań zaciąganych przez organ wykonawczy gminy, chyba że znajduje to oparcie w istniejącej podstawie prawnej. Wójt zobowiązał się w imieniu Gminy do podjęcia określonych działań z zakresu władztwa administracyjnego

⁵⁸ Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2022 r.

⁵⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: Kodeks cywilny.

⁶⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu.

⁶¹ Wskazującym ustawowe kryteria planistyczne oraz zobowiązującym do wyważania interesu prywatnego i społecznego.

⁶² Określającym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy jako jej zadanie własne.

⁶³ Wyłączającym spod kognicji sądów administracyjnych rozstrzygnięcia Wójta dotyczące wniosków i uwag co do Studium i Planów.

⁶⁴ Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu Studium pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

⁶⁵ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do Studium.

⁶⁶ Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą Studium.

⁶⁷ Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie Studium dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy Gminy do poddania Studium pod ocenę jego zgodności z prawem.

⁶⁸ Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu Planów pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

⁶⁹ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do Planów.

⁷⁰ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do Planów.

⁷¹ Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą Planów.

⁷² Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie Planów dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy Gminy do poddania Planów pod ocenę ich zgodności z prawem.

⁷³ Przewidującym wprowadzanie zmian w Studium i w Planach w trybach właściwych dla ich uchwalenia.

(planistycznego), co nie miało postawy prawnej ani w ustawie o planowaniu, ani w innym akcie prawa.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 36-56, 67-75, 90-98, 107-109, 127-179, 304-358, tom III, str. 148, 160, 179-196, 279-290, 297-321, 328-334, tom IV, str. 1-8, 17-18, 78-84, 100-101, 106-108)

2. W oparciu o zawarte ze Spółką cztery Porozumienia⁷⁴ o charakterze cywilnoprawnym przekazano Spółce prawo do wyboru i zatrudnienia urbanisty, który następnie przygotował dla organów Gminy dokumenty w ramach procedur planistycznych (w dwóch przypadkach⁷⁵) oraz przydano Spółce inne specjalne uprawnienia w ramach procedur planistycznych⁷⁶ (w trzech przypadkach⁷⁷). Ponadto w Porozumieniach tych uregulowano sposób przeprowadzenia procedur planistycznych w postaci harmonogramu (w dwóch przypadkach⁷⁸) oraz przyznano KGHM prawo do czynnego udziału w postępowaniach o odszkodowanie⁷⁹ w przypadku zgłoszenia przez uprawnione podmioty roszczeń wobec Gminy związanych ze zmianą Planu (w jednym przypadku⁸⁰).

Wyżej wskazane działania były sprzeczne z naturą stosunku cywilnoprawnego, o której mowa w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Nie znajdowały też oparcia w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w tym zwłaszcza w przepisach ustawy o planowaniu. Ponadto godziły w swobodę i w obiektywizm planistyczny Urzędu Gminy, gwarantowane przez art. 1 ust. 2-4⁸¹, art. 3 ust. 1⁸², art. 7⁸³, art. 9 ust. 1-2⁸⁴, art. 10 ust. 1-2 i 4-5⁸⁵, art. 11⁸⁶, art. 12 ust. 1-2⁸⁷, art. 14 ust. 1 i 4-5⁸⁸, art. 15 ust. 1-3⁸⁹, art. 16 ust. 2⁹⁰, art. 17-19⁹¹, art. 20 ust. 1-2⁹² oraz art. 27⁹³ ustawy o planowaniu.

Wójt wyjaśnił, że w Urzędzie Gminy nie zatrudniano urbanisty, dlatego też prace w tym zakresie zlecano podmiotom zewnętrznym. Ponadto Wójt wskazał, że

⁷⁴ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2012 r.; Porozumienie z 2022 r.

⁷⁵ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.

⁷⁶ Uprawnienia te dotyczyły obowiązku informowania Spółki przez organy Gminy o przeszkodach w realizacji procedur planistycznych, przedkładania Spółce przez organy Gminy do zaopiniowania projektów dokumentów planistycznych, a następnie uchwalonych dokumentów planistycznych, zgody ze strony organów Gminy na przedłożenie Spółce przez Urbanistę dokumentów sporządzanych i otrzymywanych przez niego w ramach procedur planistycznych oraz ustalenia systemu cyklicznych spotkań przedstawicieli Gminy i Spółki w celu monitorowania realizacji zobowiązań stron Porozumienia i definiowania szczegółowych planów działania.

⁷⁷ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.; Porozumienie z 2022 r.

⁷⁸ Porozumienie z 2010 r.; Porozumienie z 2011 r.

⁷⁹ W takich przypadkach organy Gminy miały informować Spółkę o zgłoszonych roszczeniach, przekazywać dokumenty z nimi związane, informować o podejmowanych czynnościach i umożliwić Spółce wzięcie w nich udziału. Ponadto Gmina miała zezwolić by Spółka wybrała i zatrudniła biegłego do oceny zasadności i wysokości należnego odszkodowania oraz zobowiązała się, że bez uprzedniej akceptacji przez Spółkę, nie będzie akceptować wydanych przez tego biegłego opinii.

⁸⁰ Porozumienie z 2012 r.

⁸¹ Wskazującym ustawowe kryteria planistyczne oraz zobowiązującym do wyważania interesu prywatnego i społecznego.

⁸² Określającym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy jako jej zadanie własne.

⁸³ Wyłączającym spod kognicji sądów administracyjnych rozstrzygnięcia Wójta dotyczące wniosków i uwag co do Studium i Planów.

⁸⁴ Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu Studium pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

⁸⁵ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do Studium.

⁸⁶ Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą Studium.

⁸⁷ Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie Studium dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy Gminy do poddania Studium pod ocenę jego zgodności z prawem.

⁸⁸ Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu Planów pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

⁸⁹ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do Planów.

⁹⁰ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do Planów.

⁹¹ Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą Planów.

⁹² Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie Planów dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy Gminy do poddania Planów pod ocenę ich zgodności z prawem.

⁹³ Przewidującym wprowadzanie zmian w Studium i w Planach w trybach właściwych dla ich uchwalenia.

w orzecznictwie można odnaleźć pogląd o dopuszczalności skorzystania przez organy Gminy z dokumentów, których przygotowanie sfinansował inwestor. Współpraca z wybranym i zatrudnionym przez Spółkę urbanistą przebiegała bardzo profesjonalnie i sprawnie. Uregulowania zawarte w Porozumieniach odnoszące się do sposobu przeprowadzenia procedur planistycznych miały charakter porządkujący i informacyjny, a przy tym Urząd Gminy standardowo zamieszcza takie uregulowania w umowach zawieranych z urbanistą (harmonogram pracy). Uprawnienia dla Spółki przewidziane w Porozumieniach miały umożliwić jej sprawdzenie, czy projektowane rozwiązania umożliwią jej realizację inwestycji, co było uzasadnione charakterem tej inwestycji. Uregulowania zawarte w Porozumieniu z 2012 r. odnoszące się do kwestii odszkodowań były uzasadnione tym, że Spółka zobowiązała się do zwrotu Gminie równowartości wypłaconych odszkodowań, w związku z tym chciała mieć możliwość uczestniczenia w postępowaniach z tym związanych.

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z tych wyjaśnień. Kompetencje przypisane w sferze władztwa publicznego organom gminy nie mogą być przedmiotem cywilnych zobowiązań i przekazywane w ten sposób innemu podmiotowi, tj. Spółce. Gmina nie mogła przekazać Spółce prawa do wyboru i zatrudnienia urbanisty. Spółka nie była bowiem podmiotem kompetentnym do wykonywania prac planistycznych, w rozumieniu art. 5 ustawy o planowaniu. Spółka była uczestnikiem postępowania planistycznych, co już samo w sobie wykluczało możliwość powierzenia jej tego typu czynności. Ponadto harmonogram prac nie mógł być elementem Porozumienia organu władzy publicznej, tj. Wójta, z uczestnikiem postępowania prowadzonego przez ten organ władzy publicznej, tj. ze Spółką, albowiem nie było do tego podstawy ustawowej. NIK wskazuje, że prawnie niedopuszczalne było również przyznanie Spółce prawa do udziału w postępowaniach odszkodowawczych.

(akta kontroli: tom I, str. 7-16, 48-53, 67-75, 90-98, 308-325, 367-374, tom II, str. 1-11, tom III, str. 1-3, 102, 179-274, 328-335, tom IV, str. 1-8, 78-99)

3. Na podstawie Porozumień z 2011 r. i z 2012 r. Gmina otrzymała od Spółki 3 308,76 zł, jako zwrot kosztów zmiany Studium. Było to niezgodne z art. 13 ustawy o planowaniu, stosownie do którego koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy (ust. 1), a koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa, budżet związku metropolitalnego albo budżet powiatu (ust. 2).

Wójt wyjaśnił, że w doktrynie można odnaleźć pogląd o dopuszczalności zawierania Porozumień w tym zakresie. Organy Gminy nie mogły wprawdzie domagać się zwrotu kosztów zmiany Studium, ale podmioty prywatnoprawne mogą partycypować w takich kosztach dobrowolnie, co samo w sobie, o ile procedura planistyczna została zachowana, nie może być przyczyną stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy, a co stanowiło uzasadnienie dla objęcia Porozumieniem także kosztów zmiany Studium.

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z tych wyjaśnień. Z art. 13 ustawy o planowaniu wynika zasada, iż koszty sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obciążają Gminę i nie mogą być skutecznie przenoszone na podmioty trzecie, w tym również na podmioty zainteresowane zmianą Studium.

(akta kontroli: tom I, str. 36-56, 67-75, 87-98, 107-109, 127-179, 304-358, tom III, str. 148-149, 179-196, 279-290, 297-321, 328-334, tom IV, str. 1-8, 17-18, 100-101, 106-108)

4. Po uchwaleniu Planu dotyczącego inwestycji celu publicznego realizowanej na terenach górniczych przez przedsiębiorcę prowadzącego m.in. działalność górnictw, tj. przez Spółkę, do czego doszło na mocy uchwały Rady Gminy z 25 marca 2014 r. nr LVI/265/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rozbudowy obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych „Żelazny Most” w granicach administracyjnych gminy Grębocice, Gmina nie dochodziła od Spółki świadczeń pieniężnych z tytułu zwrotu kosztów zmiany tego Planu, w kwocie 3 170,34 zł⁹⁴.

Zaniechanie to było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁵.

Wójt w swych wyjaśnieniach potwierdził, że Gmina nie rozliczyła się ze Spółką odnośnie do zwrotu kosztów zmiany Planu, w kwocie 3 170,34 zł. Nie wyjaśnił jednak przyczyn takiego stanu rzeczy.

(akta kontroli: tom IV, str. 106-108)

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 | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania praktyki zaciągania zobowiązań przez Urząd Gminy do spełniania świadczeń dotyczących sfery władztwa publicznego.2. Wyeliminowanie praktyki przekazywania bez podstawy prawnej uprawnień organów Gminy podmiotom zewnętrznym.3. Dochodzenie od Spółki kosztów w kwocie 3 170,34 zł, poniesionych w związku ze zmianą Planu, uchwalonego przez Radę Gminy 25 marca 2014 r. uchwałą nr LVI/265/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rozbudowy obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych „Żelazny Most” w granicach administracyjnych Gminy Grębocice. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 we Wrocławiu. 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.

⁹⁴ Gmina powinna dochodzić od Spółki tej należności na podstawie ustawowej, niezależnie od tego, że w Porozumieniu z 2011 r. i z 2012 r. zawarto nadto wadliwe zobowiązania co do pokrycia tych kosztów.

⁹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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 wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, listopada 2022 r.

Kontroler

Krzysztof Pyzik
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis