NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.5.2.2025

Pan
Przemysław Sikora
Burmistrz Miasta Żarów

Urząd Miejski w Żarowie
ul. Zamkowa 2
58-130 Żarów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 15-17, 50-044 Wrocław
tel. 48717118301, lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Żarowie[1], ul. Zamkowa 2, 58-130 Żarów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Sikora, Burmistrz Miasta Żarów[2], od 7 kwietnia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Leszek Michalak, Burmistrz Miasta Żarów, od 30 października 2018 r. do 6 kwietnia 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	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/41/2025 z 28 lutego 2025 r. Aneta Jurczenko, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/55/2025 z 17 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

[1] Dalej: Urząd.
[2] Dalej: Burmistrz.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz podjął działania w celu wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego. W okresie objętym kontrolą rozpoczęto bowiem prace nad sporządzeniem planu ogólnego Gminy Żarów[5], których termin przypada na 31 maja 2025 r., tj. przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żarów[6].

Burmistrz nie zapewnił jednakże identyfikacji ryzyk w zakresie przygotowania do wdrożenia oraz wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w Gminie, w tym ryzyk związanych z przygotowaniem projektu planu ogólnego Gminy.

Po podjęciu przez Radę Miejską w Żarowie[7] uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Gminy, Burmistrz ogłosił oraz zawiadomił o jej podjęciu, zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[8].

Burmistrz zlecił przygotowanie ogłoszeń o przystąpienie do planu ogólnego Gminy zewnętrznemu podmiotowi bez wcześniejszego formalnego postępowania, co naruszało regulacje wewnętrzne Urzędu. W celu opracowania projektu planu ogólnego Gminy zawarto umowę z urbanistą – tym samym, któremu wcześniej w sposób nieformalny zlecono przygotowanie ogłoszeń – który spełniał wymogi art. 5 ustawy o planowaniu. Jednakże zlecenia opracowania tego planu urbaniście dokonano przed dokonaniem jego wyboru. Tymczasem podjęcie przez Burmistrza prac w celu wyłonienia wykonawcy projektu planu ogólnego Gminy dopiero w listopadzie 2024 r. spowodowało, iż uzyskanie refundacji wydatków – ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[9] – poniesionych na jego opracowanie będzie możliwe przy terminowej realizacji ww. umowy, gdyż termin składania wniosków o to dofinansowanie upływa 30 czerwca 2026 r., tj. miesiąc po planowanym terminie realizacji tej umowy.

Pierwszą wersję danych przestrzennych (projektowych) sporządzono z uchybieniem terminu wskazanego w art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu, tj. dopiero po 100 dniach.

Burmistrz nie przeprowadził w kadencji 2018-2024 analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, wymaganej art. 32 ust. 1-2 ustawy o planowaniu.

Ponadto w latach 2020-2022 w sprawozdaniach PZP-1 – lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, składanych do Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, wykazywano nieprawidłową liczbę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[10] według stanu na 31 grudnia.

---

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

[5] Dalej: Gmina.

[6] Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, ze zm.), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r.

[7] Dalej: Rada Miejska.

[8] Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu.

[9] Dalej: KPO.

[10] Dalej także: MPZP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

1. Przygotowanie do wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

1.1. Burmistrz nie zapewnił identyfikacji ryzyka w zakresie przygotowania do wdrożenia i wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W Urzędzie obowiązywało zarządzenie Burmistrza nr 180/11 z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie organizacji zarządzania ryzykiem, które wskazywało, w §§ 6-10 m.in., że ryzyko identyfikują pracownicy odpowiedzialni za dane zadanie w terminie do 31 stycznia danego roku na formularzu ”Arkusz oceny i identyfikacji ryzyka, ustalenia jego skutków oraz funkcjonujących mechanizmów kontrolnych”, będącym załącznikiem nr 2 do wskazanego zarządzenia[11].

Pracownik Urzędu odpowiedzialny za sprawy zagospodarowania przestrzennego w Gminie nie zidentyfikował ryzyka dla procesu opracowywania planu ogólnego, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-13, 22-106)

Proces przygotowania do wdrażania i wprowadzania reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego nie został objęty zasadami zarządzania projektami i opracowanymi w tym celu rekomendacjami przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów[12]. Burmistrz wyjaśnił, że Urząd planuje objąć zasadami zarządzania projektami i opracowanymi w tym celu ww. rekomendacjami proces wdrażania reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 7-13)

1.2. Urząd nie posiadał własnej pracowni planowania i zagospodarowania przestrzennego. W Referacie Nieruchomości Gospodarki Przestrzennej i Lokalowej oprócz kierownika Referatu, dwie osoby zajmowały się gospodarką przestrzenną, z których jedna[13] posiadała studia wyższe z zakresu gospodarki przestrzennej i ukończone szkolenie zorganizowane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii „Wspólna przestrzeń – Szkolenia dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i planistów zaangażowanych w opracowywanie dokumentów planowania przestrzennego”. Osoba ta była odpowiedzialna za przebieg opracowania planu ogólnego Gminy.

(akta kontroli str. 14-21)

---

[11] Na podstawie standardu nr 7 określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów nr 15, poz. 84) oraz art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.); dalej: ustawa o finansach publicznych.

[12] https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/materialy-do-pobrania, dostęp: 5 marca 2025 r.

[13] Inspektor ds. gospodarki przestrzennej.

1.3. Burmistrz 4 listopada 2024 r. wszczął procedurę wyłonienia wykonawcy planu ogólnego, w wyniku której zawarł 20 stycznia 2025 r.[14] umowę na wykonanie projektu planu ogólnego Gminy. Umowę Burmistrz zawarł z urbanistą spełniającym wymogi art. 5 ustawy o planowaniu, za wynagrodzeniem w kwocie 129 500 zł. Termin wykonania umowy określono na 31 maja 2026 r.

NIK wskazuje, iż podjęcie przez Burmistrza prac w celu wyłonienia wykonawcy projektu planu ogólnego Gminy dopiero w listopadzie 2024 r. spowodowało, iż uzyskanie refundacji wydatków ze środków KPO, poniesionych na opracowanie planu ogólnego Gminy będzie możliwe przy terminowej realizacji ww. umowy, gdyż termin składania wniosków o to dofinansowanie upływa 30 czerwca 2026 r.[15], tj. miesiąc po planowanym terminie realizacji ww. umowy.

Zgodnie z harmonogramem prac i zakresem opracowania stanowiącym załącznik nr 1 do umowy o wykonanie POG, wykonawca w I etapie prac miał m.in. przygotować treść ogłoszeń/obwieszczeń oraz zawiadomień (wraz z rozdzielnikiem) o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego Gminy, jednak czynności te wykonawca zrealizował przed zawarciem umowy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Kolejne etapy umowy obejmowały:

I. Analizy materiałów wyjściowych oraz stanu zagospodarowania i zabudowy gminy za wynagrodzeniem 25 900 zł (bez określenia terminu realizacji).

II. Opracowanie projektu planu wraz z uzasadnieniem składającym się z części tekstowej i graficznej oraz opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko za wynagrodzeniem 25 900 zł, z terminem realizacji 31 października 2025 r.

III. Uzyskanie pozytywnej opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej:

- przygotowanie pism dotyczących opiniowania i uzgadniania planu,

- wprowadzenie ewentualnych zmian wnikających z otrzymanych opinii i uzgodnień,

- przygotowanie ogłoszeń w prasie o konsultacjach społecznych,

- przeprowadzenie pełnej procedury konsultacji społecznych,

- opracowanie raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych, zawierającego wykaz złożonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia,

[14] Umowa nr 15/2025; dalej: umowa na wykonanie POG.

[15] Zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w Inwestycji A1.3.1. Regulamin udostępniony na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii: https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/nabor-wnioskow-dot-wdrozenia-reformy-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego-wsparcie-dla-gmin--inwestycja-a131 [data dostępu: 16 maja 2025 r.].

i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji za wynagrodzeniem 32 375 zł (bez określenia terminu realizacji).

IV. Przygotowanie prezentacji projektu planu wraz z raportem podsumowującym przebieg konsultacji społecznych:

- uczestniczenie w prezentacji projektu planu na posiedzeniach komisji oraz na sesji Rady Miejskiej w Żarowie,

- przygotowanie i przekazanie całości dokumentacji planistycznej za wynagrodzeniem 12 950 zł (bez określenia terminu realizacji).

V. Czynności po uchwaleniu:

- przekazanie ostatecznej wersji projektu planu po publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w wersji papierowej oraz numerycznej przystosowanej do publikacji w gminnym Systemie Informacji Przestrzennej za wynagrodzeniem 6 475 zł (bez określenia terminu realizacji).

Wskazana umowa obejmowała również sporządzenie aktualności opracowania ekofizjograficznego, bez wskazania wynagrodzenia i terminu realizacji.

(akta kontroli str. 415-436)

Burmistrz przedstawił wniosek o przystąpienie do sporządzenia planu ogólnego 23 października 2024 r., a następnie Rada Miejska podjęła uchwałę Nr VIII/42/2024 z dnia 31 października 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy Żarów.

(akta kontroli str. 461-463)

1.4. Obowiązująca w trakcie kontroli Strategia Rozwoju Gminy Żarów na lata 2022-2030 została podjęta uchwałą Nr XL/326/2022 Rady Miejskiej z dnia 21 kwietnia 2022 r. i została opublikowana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej[16] Gminy 4 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 107-145)

2. Wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

2.1. Pierwszą wersję danych przestrzennych (projektowych) sporządzono 10 marca 2025 r., tj. z naruszeniem terminu wskazanego w art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W związku z tworzeniem danych projektowych[17] Urząd zgłosił 25 listopada 2024 r. zbiór danych przestrzennych do planu ogólnego do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii[18]. Pismem z 29 listopada 2024 r. Główny Geodeta Kraju poinformował Urząd o wprowadzeniu zgłoszonego zbioru danych do ewidencji oraz nadaniu mu identyfikatora.

(akta kontroli str. 437-444)

[16] Dalej: BIP.
[17] Dane tworzone w formie cyfrowej.
[18] Dalej: GUGiK.

2.2. Burmistrz po podjęciu przez Radę Miejską uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Gminy, ogłosił[19] 6 listopada 2024 r. o jej podjęciu. W ogłoszeniu wskazano sposoby, miejsce oraz termin składania wniosków, określając go od 6 listopada 2024 r. do 15 grudnia 2024 r., tj. stosownie do art. 13i ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym termin ten określa się na nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Ponadto Burmistrz 5 grudnia 2024 r. zawiadomił[20] o podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Gminy instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu ogólnego, wskazując w nim termin na składanie wniosków na 21 dni od otrzymania zawiadomienia, stosownie do art. 13i ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 355-405, 453-460)

2.3. Gmina nie posiadała[21] kompletnego wykazu wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem, który sporządza się przed rozpoczęciem konsultacji społecznych, zgodnie z art. 8k ust. 1 ustawy o planowaniu.

Burmistrz wyjaśnił, że rozpatrzenie wniosków wraz z ich uzasadnieniem będzie możliwe, gdy powstanie projekt planu ogólnego, po wcześniejszym obliczeniu zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych. Kompletne wykazy powstaną przed etapem opiniowania i uzgadniania planu ogólnego Gminy.

W odpowiedzi na ogłoszenie oraz zawiadomienie dotyczące podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Gminy, do Urzędu wpłynęło łącznie 115 wniosków[22]. Wśród 12 wniosków[23] objętych próbą kontrolną[24], które wpłynęły do Urzędu: osiem z dziewięciu wniosków, które wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszenie zostało złożonych na formularzu, którego wzór został określony w załączniku do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[25], 11 wniosków wpłynęło do Urzędu w wymaganym terminie (91,7% badanej próby).

Burmistrz wyjaśnił, że wniosek złożony w odpowiedzi na zawiadomienie, który wpłynął po terminie zostanie uwzględniony, gdyż dotyczy terenu z istniejącą

[19] W prasie lokalnej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, na tablicach ogłoszeń w miejscowościach Gminy, na stronie internetowej Urzędu oraz na stronie BIP Gminy.
[20] Zawiadomienie z 5 grudnia 2024 r. przesłane zostało do 51 instytucji/organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu planu ogólnego.
[21] Według stanu na 7 kwietnia 2025 r.
[22] 18 wniosków złożonych w związku z zawiadomieniem oraz 97 wniosków złożonych w związku z obwieszczeniem.
[23] Trzy wnioski złożone w związku z zawiadomieniem oraz dziewięć wniosków złożonych w związku z obwieszczeniem.
[24] Wybranych w sposób losowy.
[25] Dz. U. poz. 2509.

siecią gazociągu co wpływa na ograniczenie możliwości zagospodarowania nieruchomości przez które przebiega.

Wnioski od osób fizycznych dotyczyły głównie przeznaczenia działek pod zabudowę jednorodzinną.

(akta kontroli str. 406-414, 485-543, 552-558)

2.4. W latach 2023-2024 Burmistrz nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 35a ustawy o planowaniu, zakazujących właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym.

(akta kontroli str. 7-21)

2.5. Zgodnie z art. 32 ust. 1-2 ustawy o planowaniu (w brzmieniu przed 24 września 2023 r.), w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych, Burmistrz był obowiązany przeprowadzić analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ocenić postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracować wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jak też wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Burmistrz miał przekazać Radzie Miejskiej wyniki ww. analiz, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji Rady Miejskiej.

Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wraz z oceną aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego została przeprowadzona w 2017 r. i przyjęta uchwałą nr XLV/326/2017 Rady Miejskiej z dnia 23 listopada 2017 r. W uzasadnieniu do analizy wskazano: *Z uwagi na fakt, iż gmina posiada bardzo liczne jednostkowe plany miejscowe zmieniające plany miejscowe uchwalone wiele lat temu na mocy przepisów wówczas obowiązujących, należy poddać je zmianom zgodnie z nowymi wytycznymi, aktualnymi przepisami prawa oraz potrzebami gminy, mieszkańców i potencjalnych inwestorów.*

W czasie kadencji obejmującej lata 2018-2024 Burmistrz nie przeprowadził powyższej analizy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 146-206)

2.6. W Gminie nie został opracowany odrębnym dokumentem wieloletni program sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[26]. Program był częścią Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wraz z oceną aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Program zakładał podział gminy na 5 obszarów:
- Obszar I – obejmujący obręby Łażany, Mikoszowa, Kruków,
- Obszar II – obejmujący miasto Żarów, obręby Mrowiny, Wierzbna, Kalno,

[26] Dalej: Program.

- Obszar III – obejmujący obręby Przyłęgów, Pożarzysko, Imbramowice, Mielęcin,
- Obszar IV – obejmujący obręby, Zastruże, Pyszczyn, Buków,
- Obszar V – obejmujący obręby Bożanów, Siedlimowice, Gołaszyce, Marcinowiczki, Tarnawa.

W Programie zamieszczono następujący zapis: „*W pierwszej kolejności należałoby opracować zmiany planu dla Obszaru I, w granicach którego dla miejscowości Łażany, Kruków i Mikoszowa. Procedury planistyczne dla tych obszarów są w toku. Z uwagi na liczbę składanych wniosków, ruch inwestycyjny oraz duże rozdrobnienie planów w następnej kolejności proponuje się opracowanie planów miejscowych dla Obszaru II. Obszar III obejmuje plany miejscowe uchwalone w latach 2005 - 2006. Obszary IV i V proponuje się sporządzić w późniejszym czasie lub wcześniej - w przypadku pilnej potrzeby wynikających z zapotrzebowania inwestycyjnego, zmiany przepisów lub innych okoliczności.*".

Po przyjęciu Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (...) przyjęto plany:

- uchwałą nr LVIII/400/2018 Rady Miejskiej z dnia 6 listopada 2018 r., obejmującą obręb Kruków,
- uchwałą nr LVIII/401/2018 Rady Miejskiej z dnia 6 listopada 2018 r., obejmującą obręb Łażany,
- uchwałą nr XII/71/2019 Rady Miejskiej z dnia 6 czerwca 2019 r., obejmująca obręb Mikoszowa,
- uchwałą nr XLIV/359/2022 Rady Miejskiej z dnia 6 października 2022 r., obejmująca obręb Gołaszyce,
- uchwałą nr XLIX/390/2022 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2022 r., obejmująca obręb Wierzbna,
- uchwałą nr LIV/435/2023 Rady Miejskiej z dnia 25 maja 2023 r., obejmująca obręb Siedlimowice,
- uchwałą nr LXVII/515/2024 Rady Miejskiej z dnia 4 kwietnia 2024 r., obejmująca północną część miasta Żarów,
- uchwałą nr X/65/2024 Rady Miejskiej z dnia 19 grudnia 2024 r., obejmującą obręb Kalno.

Sporządzone w latach 2018 – 2019 plany miejscowe wynikały bezpośrednio ze wspomnianego harmonogramu:

- obręb Kruków – uchwała nr LVIII/400/2018 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 6 listopada 2018 r.,
- obręb Łażany – uchwała nr LVIII/401/2018 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 6 listopada 2018 r.,
- obręb Mikoszowa – uchwała nr XII/71/2019 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 6 czerwca 2019 r.

Podczas spotkań z Burmistrzem Miasta Żarów w okresie projektowania budżetu Gminy na następny rok, wspomagając się harmonogramem z Analizy, podejmowano decyzje, nad jakimi planami rozpoczną się prace w następnym roku budżetowym. W wyniku podjętych decyzji uchwalono plany:

- obręb Gołaszyce – uchwała nr XLIV/359/2022 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 6 października 2022 r.,
- obręb Wierzbna – uchwała nr XLIX/390/2022 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 29 grudnia 2022 r.,

- obręb Siedlimowice – uchwała nr LIV/435/2023 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 25 maja 2023 r.,
- północna część miasta Żarów – uchwała nr LXVII/515/2024 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 4 kwietnia 2024 r.,
- obręb Kalno – uchwała nr X/65/2024 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 19 grudnia 2024 r.

Łączna powierzchnia ww. planów wynosiła 3617,04 ha, co stanowiło 41,25% powierzchni całkowitej Gminy. Zgodnie z zapisami Programu, jego cel, tj. pokrycie obszaru Gminy aktualnymi planami miejscowymi , w miarę potrzeb i możliwości było możliwe do osiągnięcia w okresie nie krótszym, niż 5 lat od uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[27].

(akta kontroli str. 331)

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr LIV/435/2023 z dnia 25 maja 2023 r. obejmującej 288,53 ha, tj. 100% powierzchni obrębu Siedlimowice, ujednolicono zapisy w Studium dotyczące przeznaczeń terenu, parametrów zabudowy i ochrony środowiska i doprowadzono do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.
Na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr LX/466/2023 z dnia 5 października 2023 r. obejmującej 0,96 ha, tj. działkę nr 60 obrębu Pożarzysko[28], przeznaczono na cele usług sportu i rekreacji w ramach realizacji zadań własnych Gminy w zakresie usług publicznych.
Na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr LX/467/2023 z dnia 5 października 2023 r. obejmującej 0,48 ha, tj. działki o numerach 63/11, 63/12, 63/13 obrębu Zastruże[29], przeznaczono na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w ramach realizacji zadań własnych Gminy w zakresie usług publicznych.
Na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr LXVII/515/2024 z dnia 4 kwietnia 2024 r. obejmującej 365 ha, tj. 59,2% powierzchni obrębu Miasta Żarów[30], ujednolicono zapisy w obowiązującym Studium dotyczące przeznaczeń terenu, parametrów zabudowy i ochrony środowiska i doprowadzono do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.
Na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr VI/15/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniono MPZP zatwierdzony uchwałą nr XLIXX/237/2009 – dopuszczono funkcję mieszkaniową na terenie usług (stara szkoła) – przeciwdziałając niszczeniu obiektu wpisanego do ewidencji zabytków.
Na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr X/65/2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. obejmującej 588,09 ha, tj. 100% powierzchni obrębu Kalno, ujednolicono zapisy w Studium dotyczące przeznaczeń terenu, parametrów zabudowy i ochrony środowiska i doprowadzono do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

W związku z faktem, że Gmina posiadała 100% pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w dniu uchwalenia Studium nie zaszły przesłanki do wyznaczania obszarów wskazanych w art. 10 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy o planowaniu w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., tj.:

---

[27] Zatwierdzonego uchwałą Nr XXIV/183/2020 Rady Miejskiej z dnia 19 listopada 2020 r.; dalej: Studium.
[28] Powierzchnia obrębu według stanu na datę podjęcia uchwały wynosiła 361,68 ha.
[29] Powierzchnia obrębu według stanu na datę podjęcia uchwały wynosiła 318,08 ha.
[30] Powierzchnia obrębu według stanu na datę podjęcia uchwały wynosiła 616,59 ha.

- obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów przestrzeni publicznej,

- obszarów, dla których Gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej[31], w związku z corocznymi rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej, corocznie w terminie do 29 kwietnia za rok poprzedni, Gmina miała obowiązek składania sprawozdań PZP-1 – lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne do Urzędu Statystycznego we Wrocławiu.

W sprawozdaniu PZP-1 według stanu na 31 grudnia 2020 r. wykazano 96 MPZP, a według stanu na ten dzień faktycznie obowiązywały 94 MPZP.

W sprawozdaniu PZP-1 według stanu na 31 grudnia 2021 r. wykazano 97 MPZP, a według stanu na ten dzień faktycznie obowiązywało 96 MPZP.

W sprawozdaniu PZP-1 według stanu na 31 grudnia 2022 r. wykazano 93 MPZP, a według stanu na ten dzień faktycznie obowiązywało 95 MPZP.

Szerzej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Dane zawarte w sprawozdaniach za lata 2023-2024 były podawane zgodnie ze stanem faktycznym.

W latach 2021-2024 do Urzędu wpłynęło 120 wniosków (24 w 2021 r., 15w 2022 r., 28 w 2023 r. i 54 w 2024 r.) o zmiany MPZP.

(akta kontroli str. 207-208, 281-323, 331)

2.7. Wysokość wydatków na sporządzenie planów miejscowych poniesionych przez Gminę z jej dochodów własnych w latach 2021-2024 wyniosła łącznie 196,70 tys. zł, z której przypadało: w 2021 r. – 34,94 tys. zł, w 2022 r. – 36,03 tys. zł, w 2023 r. – 97,5 4 tys. zł i w 2024 r. – 28,19 tys. zł. Sposób finansowania przez gminy dokumentacji planistycznej (sporządzania MPZP) był zgodny z art. 21 ustawy o planowaniu. Gmina nie realizowała inwestycji, innych niż finansowanych ze środków własnych budżetu.

(akta kontroli str. 210-278)

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych[32] Gmina nie złożyła wniosków o dofinansowanie za środków KPO na sporządzenie, uchwalenie MPZP lub sporządzenie i uchwalenie gminnych programów rewitalizacji.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina planuje złożyć wniosek o dofinansowanie ze środków KPO na sporządzenie planu ogólnego Gminy po jego uchwaleniu przez Radę Miejską i wejściu w życie. Ponadto w przypadku spełniania przez Gminę wymogów określonych w obecnie funkcjonujących programach regionalnych dla Dolnego Śląska (FEDS 2021-2027, FST, DFPR 2025) w zakresie prac nad

[31] Dz. U. z 2024 r. poz. 1799; dalej: ustawa o statystyce publicznej.
[32] Tj. 11 kwietnia 2025 r.

miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, Gmina będzie wnioskowała o przyznanie dofinansowania.

(akta kontroli str. 7-13)

Od połowy 2009 r. obszar Gminy ma 100% pokrycia planami miejscowymi. W zawiązku z powyższym w latach 2020-2024 nie wpłynęły wnioski o wydanie warunków zabudowy[33].

(akta kontroli str. 210)

Na terenie Gminy w latach 2023-2024 nie były realizowane lub planowane do realizacji inwestycje mieszkaniowe na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[34].

(akta kontroli str. 7-13)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie zidentyfikowano ryzyka dla procesu opracowania planu ogólnego Gminy. Stanowiło to naruszenie art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych oraz standardu nr 7 określonego w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zarządzania ryzykiem. Natomiast ww. standard 7 stanowi, że nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań[35].

Burmistrz wyjaśnił, że kontrola zarządcza w zakresie wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego obejmowała monitorowanie i nadzór nad procedurami uchwalania planów miejscowych oraz procedurą sporządzania planu ogólnego, a także nadzór nad zgodnością podjętych działań z przepisami prawa poprzez np.: [a] wyznaczenie pracownika jednostki organizacyjnej odpowiedzialnego za przeprowadzanie procedur związanych z uchwalaniem planów miejscowych i planu ogólnego, [b] regularne spotkania wyznaczonym pracownikiem w celu raportowania etapów i przebiegu prac dot. planów miejscowych i planu ogólnego, [c] przeszkolenie pracownika w zakresie wprowadzanej reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 7-13, 22-106)

Zdaniem NIK nieokreślenie ryzyk w zakresie przygotowania do wdrożenia i wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności ryzyk dotyczących uzyskania dofinansowania kosztów sporządzenia projektu planu ogólnego Gminy, mogło skutkować podjęciem działań w celu wyłonienia wykonawcy dopiero w listopadzie 2024 r. W efekcie uzyskanie refundacji ze środków KPO kosztów opracowania planu ogólnego

[33] Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu, w sytuacji obszaru pozbawionego MPZP określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji WZ.
[34] Dz. U. z 2024 r. poz. 195, ze zm.
[35] W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.

Gminy, stało się zależne w szczególności od terminowej realizacji umowy na wykonanie projektu tego planu.

2. Burmistrz zlecił przygotowanie ogłoszeń o przystąpienie do planu ogólnego Gminy zewnętrznemu podmiotowi bez wcześniejszego formalnego postępowania, co naruszało § 20 ust. 7 Regulaminu udzielania zamówień publicznych Urzędu[36], zgodnie z którym, zamawiający udziela zamówienia wykonawcy, który zaoferował najkorzystniejsze warunki realizacji zamówienia, biorąc pod uwagę cenę jak również inne warunki określone w zapytaniu ofertowym. Zmówienie takie może być udzielone w formie zawartej umowy z wykonawcą bądź w formie pisemnego zamówienia lub zlecenia. Następnie Burmistrz 4 listopada 2024 r. wszczął procedurę (w trybie zapytania ofertowego) wyłonienia wykonawcy usługi opracowania planu ogólnego Gminy. Po jej zakończeniu, 15 listopada 2024 r. został wybrany wykonawca (ten sam któremu wcześniej w sposób nieformalny zlecono przygotowanie ogłoszeń). Z wybranym wykonawcą 20 stycznia 2024 r. zawarto umowę o opracowanie POG. Zgodnie z harmonogramem prac i zakresem opracowania stanowiącym załącznik nr 1 do umowy o opracowanie POG, wykonawca w I etapie prac miał m.in. przygotować treść ogłoszeń/obwieszczeń oraz zawiadomień (wraz z rozdzielnikiem) o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego Gminy. Jednak obwieszczenie Burmistrza o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego Gminy zostało ogłoszone 6 listopada 2024 r., tj. przed upływem terminu składania ofert na sporządzenie projektu planu ogólnego Gminy upływającym 12 listopada 2024 r. Natomiast zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego Gminy (wraz z rozdzielnikiem) zostało sporządzone 5 grudnia 2024 r., po rozstrzygnięciu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Burmistrz wyjaśnił, że prace projektowe dotyczące przygotowania treści ogłoszenia/obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego zostały przygotowane przez wykonawcę, który został wybrany w wyniku zapytania ofertowego, przed podpisaniem umowy w celu minimalizacji ryzyka opóźnień w prowadzonej procedurze. Czynności te miały kluczowe znaczenie dla formalnego rozpoczęcia procedury planistycznej. Urbanista wykonał te czynności w dobrej wierze, aby nie opóźniać procesu sporządzania planu i sprostać wymogom narzuconego terminu składania wniosków o dofinansowanie środków z KPO. Pomoc urbanisty była konieczna ze względu na nieobecność pracownika merytorycznego spowodowanej udziałem w szkoleniu (od 30 października do 13 listopada 2024 r.). O pomoc zgłoszono się telefonicznie do dwóch urbanistów, z których jeden zaoferował pomoc przy sporządzaniu ogłoszenia/obwieszczenia. Natomiast zlecenie sporządzenia zawiadomień nastąpiło już po rozstrzygnięciu zapytania ofertowego na sporządzenie planu ogólnego Gminy. Działania te wynikały z inicjatywy pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 415-436, 445-447, 544-551)

NIK wskazuje, że planowanie, przeprowadzanie i udzielanie zamówień publicznych powinno odbywać się w terminach, które umożliwią realizację

[36] Wprowadzony zarządzeniem nr 3/2021 Burmistrza z dnia 4 stycznia 2021 r.

zamówienia zgodnie z harmonogramem prac wynikającym z zawartej umowy o zamówienie publiczne.

3. Pierwszą wersję danych przestrzennych (projektowych) sporządzono 10 marca 2025 r., tj. 100 dni po terminie wskazanym w art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym powinny one zostać utworzone w terminie do 30 dni od podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego. Rada Miejska stosowną uchwałę podjęła 31 października 2024 r., zatem utworzenie danych powinno nastąpić do 30 listopada 2024 r.

Burmistrz wyjaśnił, że pracownik merytoryczny zajmujący się planowaniem przestrzennym nie był w stanie sporządzić pliku gml, który przeszedłby walidację w przeglądarce danych przestrzennych. Nastąpiło to również z opóźnieniem ze względu na nadmiar obowiązków związanych z planowaniem przestrzennym ciążących na pracowniku merytorycznym. Dołożono wszelkich starań aby plik został opracowany zgodnie z obowiązującymi przepisami, a jego treść była kompletna i zgodna z uchwałą.

(akta kontroli str. 437-444, 464-466)

4. Zgodnie z art. 32 ust. 1-2 ustawy o planowaniu (w brzmieniu przed 24 września 2023 r.), w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych, Burmistrz był obowiązany przeprowadzić analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ocenić postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracować wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych, a także wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego[37]. Burmistrz był obowiązany przekazać Radzie Miejskiej wyniki ww. analiz, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji tej Rady.

Wskazana analiza nie została przeprowadzona w latach 2018-2024.

Poprzednio pełniący funkcję Burmistrza wyjaśnił, że brak przeprowadzenia wskazanych analiz w wymaganej formie i treści w czasie kadencji 2018-2024 wynikał z nieświadomości istnienia wymogów prawnych sporządzenia takiego dokumentu. Wskazał, że harmonogram zawierający kolejność zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego każdego roku przedstawiał na komisjach Rady Miejskiej. W protokołach komisji Rady Miejskiej nie było zapisów na potwierdzenie wyjaśnień osoby pełniącej funkcję burmistrza w poprzedniej kadencji.

(akta kontroli str. 146-206, 340-342)

5. Urząd w sprawozdaniu PZP-1[38] według stanu na 31 grudnia 2022 r. (którego termin złożenia upływał 28 kwietnia 2023 r.) wykazał 93 MPZP, a według stanu na ten dzień faktycznie obowiązywało 95 MPZP. Było to niezgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej, w związku z rozporządzeniem Rady

[37] W ww. przepisie obowiązującym od 24 września 2023 r. dodano „... lub planu ogólnego".
[38] Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Adresat: Urząd Statystyczny we Wrocławiu.

Ministrów z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022[39].

Rozbieżności stwierdzono również w sprawozdaniu PZP-1 według stanu na 31 grudnia 2020 r.[40] w którym wykazano 96 MPZP, a według stanu na ten dzień faktycznie obowiązywały 94 MPZP, a także w sprawozdaniu PZP-1 według stanu na 31 grudnia 2021 r.[41] w którym wykazano 97 MPZP, a według stanu na ten dzień faktycznie obowiązywało 96 MPZP.

Burmistrz wyjaśnił, że w sprawozdaniu PZP-1 według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wykazano 93 obowiązujące plany miejscowe. Informację tę wygenerowano z Systemu Informacji Przestrzennej (SIP) na potrzeby sprawozdania PZP-1. Po przeanalizowaniu obu wykazów okazało się, że w wygenerowanej informacji z SIP brakowało dwóch uchwał (uchwała nr XXI/157/2012 z dnia 29 marca 2012 r., uchwała nr XXXIII/262/2021 z dnia 2 września 2021 r.), które obejmowały zmianę tekstową obowiązujących na terenie miasta Żarów planów miejscowych.

NIK zauważa, że we wzmiankowanych dwóch uchwałach zmieniono przeznaczenie terenu, są to więc dwa nowe MPZP.

Różnic w liczbie planów miejscowych na dzień 31 grudnia 2020 r. i 2021 r. pomiędzy wykazem sporządzonym przez pracownika merytorycznego a danymi ze sprawozdań PZP-1 Burmistrz nie był w stanie wyjaśnić, ponieważ obecny pracownik zajmujący się planowaniem przestrzennym pracuje w Urzędzie od września 2022 r. i nie był w stanie dotrzeć do materiałów, na których opierał się poprzedni pracownik odpowiedzialny za sprawozdania PZP-1 w przytoczonych latach.

Poprzednio pełniący funkcję Burmistrza wyjaśnił, że nie był świadomy takich różnic, nie wiedział dlaczego one powstały. W jego ocenie wynikały one z błędów rachunkowych odpowiedzialnego za sporządzenie tych sprawozdań pracownika.

(akta kontroli str. 281-325, 340-342, 347-355)

NIK zauważa, że występowanie powyższych różnic w danych o liczbie obowiązujących MPZP świadczy o niedostatecznym nadzorze nad sporządzaniem sprawozdań PZP-1.

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

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości odnoszące się do przygotowania do wdrożenia oraz wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w Urzędzie w celu urzeczywistnienia określonego w art. 68

[39] Dz. U. poz. 2303, ze zm.

[40] W związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2366, ze zm.).

[41] W związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2062, ze zm.).

ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy. Zasadne w związku z tym byłoby identyfikowanie ryzyka w zakresie przygotowania do wdrożenia i wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Wnioski

Podjęcie skutecznych działań w celu identyfikacji ryzyka dla procesu opracowania planu ogólnego Gminy.

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 Najwyższej Izby Kontroli 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, 22 maja 2025 r.

Kontrolerzy

Maria Ossowska

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Aneta Jurczenko

Inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

z up. p.o. Wicedyrektor

Krzysztof Całka

/podpisano elektronicznie/