NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.5.3.2025

Pan
Jakub Bronowicki
Wójt Gminy Wisznia Mała

Urząd Gminy Wisznia Mała
ul. Wrocławska 9
55-114 Wisznia Mała

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 Gminy Wisznia Mała[1], ul. Wrocławska 9, 55-114 Wisznia Mała.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Bronowicki, Wójt Gminy Wisznia Mała[2], od 13 grudnia 2010 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	Mirosław Perłowski , główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/62/2025 z 1 kwietnia 2025 r. Rafał Wojtko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/66/2025 z 9 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wójt co do zasady prawidłowo przygotował i wdrażał reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego na etapie objętym kontrolą.

Wszczęto procedurę wyłonienia wykonawcy planu ogólnego, a Rada Gminy Wisznia Mała[5], na wniosek Wójta, przyjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego Gminy Wisznia Mała[6].

Terminowo utworzony i opublikowany został zbiór danych przestrzennych. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do procesu zbierania wniosków do planu ogólnego Gminy.

W Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania w pełni adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w zakresie przygotowania do wdrożenia i wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ujawniono bowiem opóźnienia w wyznaczeniu przez Wójta – w ramach kontroli zarządczej – celów i zadań związanych z reformą planowania i zagospodarowania przestrzennego, co w konsekwencji doprowadziło do zbyt późnego podjęcia działań w przedmiotowym zakresie i wystąpienia ryzyka utraty ważności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy[7] przed uchwaleniem i wejściem w życie planu ogólnego Gminy.

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. Zarządzeniem Wójta z 29 grudnia 2010 r. zostały ustalone organizacja i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy. Podstawą do wprowadzenia powyższych organizacji i zasad był komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[8]. Celem zapewnienia funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej Wójt wprowadził 30 grudnia 2016 r. procedurę wyznaczania celów i zarządzania ryzykiem. Jednakże nie założono realizacji celów dotyczących planu ogólnego Gminy na lata 2023–2024, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Z kolei na lata 2025-2026 – przyjęto 3 grudnia 2024 r. dla Urzędu – trzy cele, w tym dotyczący przeprowadzenia postępowania w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy w ramach wdrożenia reformy planowania przestrzennego. Realizację tego celu zaplanowano od 31 grudnia 2024 r. do

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[5] Dalej: Rada Gminy.
[6] Dalej: Gmina.
[7] Uchwała z dnia 29 grudnia 2009 r. Rady Gminy Wisznia Mała Nr V/XXXV/194/09 opublikowana na: https://bip.wiszniamala.pl/m,973,studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-gminy.html – stan na 9 kwietnia 2025 r.; dalej: Studium.
[8] Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

31 marca 2026 r. w dwóch etapach: 1) uchwalenie planu ogólnego – do 31 grudnia 2025 r.; 2) wejście w życie planu ogólnego – do 31 marca 2026 r. Dla realizacji powyższego celu wyznaczono takie działania jak: 1) zabezpieczenie środków w budżecie na realizację zadania, z uwzględnieniem możliwości pozyskania dotacji celowych, 2) podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego, 3) wyznaczenie terminu i zebranie wniosków do projektu planu ogólnego, 4) wyłonienie wykonawcy zewnętrznego do realizacji zadania, 5) analiza dokumentów będących w posiadaniu organu, niezbędnych do realizacji zadania, w tym ocena ich aktualności, a następnie sporządzenie/pozyskanie/zamówienie dokumentów niezbędnych do realizacji zadania, 6) sporządzenie projektu planu ogólnego i uzyskanie opinii i uzgodnień, konsultacje społeczne, wyłożenie do publicznego wglądu, rozstrzygnięcie uwag, 7) uchwalenie planu ogólnego, 8) ogłoszenie w dzienniku urzędowym i wejście w życie planu ogólnego. Jednocześnie przeprowadzono analizę ryzyka dla przedmiotowego zadania, definiując cztery istotne ryzyka, w tym trzy poważne i jedno umiarkowane[9] oraz formułując działania zaradcze dla ryzyk poważnych. Były to następujące ryzyka oraz działania zaradcze: [1] opóźnienia związane z pozyskaniem dokumentów niezbędnych do realizacji zadania – ryzyko umiarkowane; [2] brak pozytywnych uzgodnień projektu planu ogólnego – ryzyko poważne, działania zaradcze: rzetelna analiza oraz uwzględnienie wniosków złożonych przez instytucje uzgadniające do planu ogólnego; [3] bardzo duża liczba uwag złożonych przez interesariuszy do projektu planu ogólnego – ryzyko poważne, działania zaradcze: zaangażowanie adekwatnej do liczby złożonych uwag liczby pracowników prowadzących ich analizę, przeprowadzenie rzeczowych konsultacji społecznych mających na celu wyczerpujące przedstawienie zagadnień wnoszonych przez interesariuszy; [4] zastrzeżenia organu nadzorczego do uchwały zatwierdzającej plan ogólny – ryzyko poważne, działania zaradcze: rzetelne i profesjonalne prowadzenie prac projektowych, postępowanie według zasady, że treść sprawdzają dwie osoby, uważne kompletowanie dokumentacji projektowej. Jak wynikało z informacji okresowej o wynikach podjętych działań do 28 lutego 2025 r. zrealizowano działania od 1 do 3.

Zadania związane z reformą zagospodarowania przestrzennego były realizowane przez dwóch pracowników Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego, zatrudnionych na stanowiskach zastępcy kierownika Referatu oraz młodszego referenta do spraw planowania przestrzennego. Posiadali oni stosowne kwalifikacje oraz brali udział w następujących szkoleniach i konferencjach: planowanie przestrzenne, konferencje szkoleniowe dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz reformy systemu planowania przestrzennego, planowanie przestrzenne po nowelizacji w 2023 r., warsztaty prawne planowania przestrzennego, plan ogólny gminy – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki, zintegrowany plan inwestycyjny a specustawa mieszkaniowa.

(akta kontroli str. 7-43, 198-202)

[9] Dla tego ryzyka nie zaprojektowano działań zaradczych.

1.2. Wójt złożył 13 grudnia 2024 r. do Rady Gminy wniosek o podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego Gminy. Uchwała w przedmiotowej sprawie została podjęta 20 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 7-19, 73-76)

Urząd opublikował 17 lutego 2025 r. ogłoszenie o zamówieniu planu ogólnego dla Gminy. Do przetargu zgłosiły się dwa podmioty, jednak Wójt unieważnił 17 marca 2025 r. wszczęte postępowanie, ponieważ najkorzystniejsza oferta przewyższała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotowego zadania. Ponowne wszczęcie procedury zamówienia miało miejsce 24 marca 2025 r. W wyznaczonym na 1 kwietnia 2025 r. terminie wpłynęły dwie oferty. W trakcie kontroli NIK trwała ocena złożonych ofert. Ustalony w obydwu ogłoszeniach o przetargu okres realizacji zamówienia, wynoszący odpowiednio 13 i 12 miesięcy nie pozwalał – zakładając pełne wykorzystanie czasu realizacji zadania – na uchwalenie planu ogólnego przed utratą ważności Studium, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zamawiający w obydwu przetargach określił i zweryfikował warunki dotyczące spełnienia wymogów z art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[10] odnośnie do wykonawcy projektu planu ogólnego Gminy.

Gmina posiadała opracowanie ekofizjograficzne, obejmujące zasięgiem cały jej obszar, sporządzane w 2007 r. i 2015 r.

(akta kontroli str. 7-19, 44-72, 203)

1.3. Uchwałą z 27 czerwca 2022 r. dla Gminy została przyjęta Strategia Rozwoju na lata 2021-2030[11]. Wójt 8 kwietnia 2025 r. wyjaśnił, że aktualnie, z uwzględnieniem przepisów po tzw. „reformie planistycznej", jest procedowana strategia rozwoju ponadlokalnego dla terenu m.in. Gminy.

(akta kontroli str. 7-15)

2. Wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

2.1. Zbiór danych przestrzennych Gminy zarejestrowany został pod numerem porządkowym 11318 w prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju ewidencji zbiorów i usług na podstawie zgłoszenia z 3 stycznia 2025 r. Pierwsza wersja danych przestrzennych utworzona i opublikowana została 15 stycznia 2025 r., tj. 26 dni od podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego Gminy.

(akta kontroli str. 8, 12, 82, 143, 144)

2.2. Wójt 15 stycznia 2025 r. ogłosił o podjęciu ww. uchwały oraz określił sposób i miejsce składania wniosków do projektu planu ogólnego, wyznaczając termin ich składania na 21 lutego 2025 r. Ogłoszenie nastąpiło poprzez zamieszczenie

---

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

[11] Strategia Rozwoju Gminy oraz uchwała o jej przyjęciu zostały opublikowane na https://www.wiszniamala.pl/strategia-rozwoju-gminy-wisznia-mala-2021-2030/strategia-rozwoju-gminy-wisznia-mala-w-latach-2021-2030 - stan na 9 kwietnia 2025 r.

stosownych informacji na stronie internetowej Gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu oraz w prasie. Ogłoszenie wywieszono również w siedzibie Urzędu oraz, jak wskazał Wójt, w widocznych miejscach w miejscowościach położonych na terenie Gminy. Wójt dopuścił zarówno formę papierową, jak i elektroniczną wniosków. O przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego poinformowane zostały również, zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 5 ustawy o planowaniu, podmioty i organy administracji publicznej, do których Wójt zobowiązany był wystąpić o opinie.

(akta kontroli str. 7, 12, 84-142)

2.3. Do Urzędu wpłynęło 565 wniosków do projektu planu ogólnego. Do dnia zakończenia kontroli[12] nie powstał wykaz wniosków do projektu, a złożone wnioski nie zostały rozpatrzone.

(akta kontroli str. 8, 13)

W toku kontroli badaniu poddano próbę 11 wniosków. Badanie wykazało, że:

1) udostępniony przez Gminę wzór formularza był zgodny ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[13];
2) cztery z 11 wniosków złożonych zostało po terminie zgłaszania wniosków;
3) jeden z siedmiu wniosków złożonych w terminie nie zawierał podpisu składającego;
4) wszystkie wymogi formalne spełniało sześć wniosków;
5) wnioski, o których mowa w pkt 4, dotyczyły ujęcia wskazanych w nich działek w planie ogólnym Gminy jako przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub działek w strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną.

Jednocześnie Wójt wyjaśnił, że wnioski do planu ogólnego po wyznaczonym terminie zostaną rozpatrzone.

(akta kontroli str. 170-196, 512)

2.4. Do dnia zakończenia kontroli[14] Wójt nie sporządził projektu planu ogólnego. Według wyjaśnień Wójta termin przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu planu ogólnego przewidziano na ostatni kwartał 2025 r., a przedstawienie projektu planu Radzie Gminy na grudzień 2025 r.

(akta kontroli str. 8, 13)

2.5. W związku z brakiem uchwalenia i ogłoszenia uchwały w sprawie przyjęcia planu ogólnego, Wójt nie występował o dofinansowanie wydatków na jego sporządzenie. Jak wyjaśnił Wójt, Gmina będzie występować o dofinansowanie tych wydatków. Jednocześnie Wójt nie wykluczył wystąpienia o dofinansowanie kosztów opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[15]

[12] Tj. do 29 kwietnia 2025 r.
[13] Dz. U. poz. 2509.
[14] Tj. do 29 kwietnia 2025 r.
[15] Dalej: mpzp.

w związku z faktem prowadzenia prac nad planami kwalifikującymi się do takiego dofinansowania.

(akta kontroli str. 9, 14, 512)

2.6. W latach 2023-2024 Wójt nie wydawał na podstawie art. 35a ustawy o planowaniu, decyzji zakazujących właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 9, 77)

2.7. Rada Gminy uchwałą nr VII/XLVII/385/18 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Gminie Wisznia Mała, uznała za aktualne Studium oraz mpzp, wymienione w wykazie obowiązujących mpzp. Podstawą do podjęcia powyższej uchwały była sporządzona w czerwcu 2018 r. ocena aktualności Studium oraz mpzp. Jednocześnie, jak wyjaśnił Wójt, była to ostatnia ocena Studium i mpzp w Gminie. W ocenie ujęto również wieloletni plan sporządzania mpzp[16]. Plan ten, jak wyjaśnił Wójt, został zrealizowany poprzez przyjęcie od 18 października 2018 r. 20 mpzp oraz trzech uchwał zmieniających zapisy Studium.

Mimo niesporządzenia kolejnej oceny Studium i mpzp Rada Gminy po 2018 r. podjęła dwie uchwały w sprawie zmiany studium: [1] nr VIII/XLV/454/22 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała o nazwie STUDIUM PIOTRKOWICZKI – KRYNICZNO – SZEWCE – LIGOTA PIĘKNA – WISZNIA MAŁA oraz [2] nr VIII/LVII/554/23 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała o nazwie STUDIUM KRYNICZNO – KRZYŻANOWICE – MALIN – CIENIN – RAKÓW.

Z kolei 29 listopada 2024 r. uchwałą Rady Gminy nr IX/VIII/84/24 przyjęto aktualizację studium, w którym wskazano na stronie 66, w pkt 9, w części II, kierunki rozwoju przestrzennego, obszary do sporządzenia mpzp.

(akta kontroli str. 9, 13-14, 146-169, 512-513)

W Gminie w latach 2020-2022 obowiązywała następująca liczba mpzp:

- na 31 grudnia 2020 r. – 41 mpzp, obejmujących powierzchnię 5904,7 ha (57,14% powierzchni Gminy[17]);
- na 31 grudnia 2021 r. – 44 mpzp, obejmujących powierzchnię 5919,22 ha (57,28% powierzchni Gminy);

[16] Plan ten nie zakładał przyjęcia konkretnie wskazanej liczby mpzp. Założony został jednak wzrost powierzchni Gminy objętej mpzp z 55,7% do 63% dzięki przyjęciu 17 mpzp oraz przyjęto możliwość zaistnienia potrzeby uchwalenia mpzp wynikającej z wprowadzenia inwestycji nieprzewidzianej na etapie powstawania Studium.

[17] Całkowita powierzchnia Gminy wynosiła 10332,98 ha.

- na 31 grudnia 2022 r. – 48 mpzp, obejmujących powierzchnię 5930,46 ha (57,39% powierzchni Gminy).

(akta kontroli str. 78)

W latach 2021-2024 do Gminy wpłynęły łącznie 394 wnioski o opracowanie oraz zmianę mpzp, z czego: w 2021 r. 71 wniosków, w 2022 r. 89 wniosków, w 2023 r. 71 wniosków i w 2024 r. 163 wnioski.

(akta kontroli str. 9, 14)

W latach 2023-2024 uchwalone zostały łącznie cztery nowe mpzp dla terenów o łącznej powierzchni wynoszącej 166,13 ha (15 kwietnia 2023 r., 31 stycznia 2024 r., 27 marca 2024 r. oraz 28 maja 2024 r.). Jak wyjaśnił Wójt, mpzp w 2023 r. został zatwierdzony celem ustalenia funkcji terenu rolniczego z zakazem zabudowy w miejscach, gdzie złożono wnioski o warunki zabudowy dla inwestycji związanych z zabudową mieszkaniową oraz terenów sąsiednich celem usankcjonowania ustaleń Studium w zakresie wyznaczenia terenów rolniczych. Jak wskazał dalej, mpzp przyjęte w 2024 r. wynikały z potrzeb inwestycyjnych Gminy oraz wniosków składanych przez mieszkańców i inwestorów oraz w celu aktualizacji już istniejących mpzp.

(akta kontroli str. 18-19, 198-201, 394-503)

2.8. Gmina, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, finansowała sporządzanie mpzp z własnego budżetu. W latach 2021-2024 Gmina poniosła następujące wydatki związane z dokumentacją planistyczną: w 2021 r. – 50 250,57 zł, w 2022 r. – 64 235,30 zł, w 2023 r. – 63 898,85 zł oraz w 2024 r. – 24 184,95 zł.

(akta kontroli str. 9, 14)

Gmina nie występowała o dofinansowanie wydatków na opracowanie mpzp ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[18]. Jak wyjaśnił Wójt, na 8 kwietnia 2025 r. trwały dopiero prace nad przyjęciem mpzp kwalifikujących się do takiego dofinansowania, natomiast Gmina nie może wystąpić o dofinansowanie przed przyjęciem mpzp uchwałą Rady Gminy oraz publikacją tej uchwały w odpowiednim publikatorze. W związku z opóźnieniem w sporządzaniu planu ogólnego Gminy, wynikającym z braku wyłonionego projektanta i z faktem, że na sporządzenie tego planu zostanie mniej niż 12 miesięcy, możliwość skorzystania ze środków KPO może być zagrożona.

(akta kontroli str. 9, 14)

2.9. W latach 2021-2024 do Urzędu wpłynęło odpowiednio 132, 76, 85 i 92 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (385 łącznie). Wydano 171 takich decyzji dla nowych inwestycji mieszkaniowych, w tym w poszczególnych latach kolejno: 54, 38, 40 i 39, z czego w kolejnych latach odpowiednio: 40, 22, 34 i 23 – łącznie 119 dotyczyło terenów innych niż wskazane pod zabudowę mieszkaniową w obowiązującym w Gminie Studium. Powierzchnia działek objęta wydanymi w ww. latach warunkami zabudowy dla

[18] Dalej: KPO.

nowych inwestycji mieszkaniowych wyniosła 34,9 ha, w tym 17,6 ha na terenach innych niż wskazane pod zabudowę mieszkaniową w Studium.

W toku kontroli badaniu poddano 20 wybranych decyzji o warunkach zabudowy dla nowych inwestycji mieszkaniowych, wydanych w latach 2023-2024, z których cztery dotyczyły terenów przeznaczonych w Studium pod zabudowę. Stwierdzono, że przed wydaniem decyzji – uprawniony architekt, wykonujący zadania na podstawie umowy zawartej po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne – przeprowadził analizę pod kątem spełniania warunków z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu, dla terenów nimi objętych, takich jak: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo taką zgodę uzyskano; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi; 6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze sieci przesyłowej i ustanowionego w związku z tym zakazu wznoszenia obiektów budowlanych, strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu oraz strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu. Kontrola wykazała, że wszystkie tereny objęte zbadanymi decyzjami spełniały powyższe warunki.

W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenów, objętych ww. decyzjami uprawniony architekt – zgodnie z art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu – wyznaczał na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu objętego wnioskiem, jednak nie mniejszej niż 50 m.

(akta kontroli str. 16-19, 77, 197, 204-389)

2.10. W latach 2023-2024 na terenie Gminy nie realizowano oraz nie planowano do realizacji inwestycji mieszkaniowych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniu w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[19].

(akta kontroli str. 9, 14)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W ramach wprowadzonej 30 grudnia 2016 r. w Urzędzie procedury wyznaczania celów i zarządzania ryzykiem – aby zapewnić funkcjonowanie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej – Wójt nie wyznaczył na lata 2023-2024 realizacji celów związanych z przygotowaniem planu ogólnego Gminy, mimo że reforma planowania przestrzennego, nakładająca taki obowiązek została wprowadzona 24 września 2023 r. Powyższe było niezgodne ze

[19] Dz. U. z 2024 r. poz. 195, ze zm.

standardem nr 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji", stosownie do którego cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie[20]. Brak wyznaczenia celów i zadań w przedmiotowym zakresie spowodował opóźnienia w przygotowaniu opracowania planu ogólnego Gminy.

(akta kontroli str. 7-43, 198-202)

Wójt wyjaśnił, że:

- poza ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[21], istotne są także przepisy wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów[22], którego ostateczna wersja weszła w życie 18 grudnia 2024 r. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy[23];

- dla osiągnięcia odpowiedniej jakości planu ogólnego potrzebne jest zaangażowanie ekspertów (w tym urbanistów) posiadających niezbędną wiedzę, ale także delegowanie pracowników, których wiedza będzie wystarczająca dla zweryfikowania wartości merytorycznej planu ogólnego. Oczywistym jest zatem, że wejście w życie przepisów wymagało także przed rozpoczęciem prac nad planem ogólnym odpowiednich szkoleń. Zauważyć należy, iż sporządzając obecnie projekt można skorzystać z doświadczeń samorządów i urbanistów, którzy takie projekty już sporządzili;

- w trakcie sporządzania jest także powiązana bezpośrednio z planem ogólnym strategia rozwoju ponadlokalnego obejmująca zasięgiem przestrzennym Gminę. Sporządzany jest projekt strategii oraz prowadzone są warsztaty eksperckie. W kolejnych miesiącach winien być dostępny projekt, który będzie można uwzględnić w pracach nad planem ogólnym Gminy. Po wejściu w życie ww. strategii będzie można także zatwierdzić projekt planu ogólnego Gminy. Przy czym należy zauważyć że strategia ta musi zostać przyjęta przez wszystkie gminy nią objęte, co planowane jest w ostatnim kwartale tego roku, czyli do końca grudnia 2025 r.;

- Gmina realizuje zadania planistyczne nieustannie oraz na dzień wejścia w życie zreformowanych przepisów była w trakcie realizacji wielu zadań planistycznych, w tym planów miejscowych oraz w trakcie zmiany Studium, zadania te były realizowane na podstawie umów w ramach udzielonych zamówień publicznych (są to podjęte przez Gminę zobowiązania finansowe), potrzeb inwestycyjnych Gminy, ale też ustaleń z mieszkańcami i inwestorami, z których inicjatywy rozpoczęto różne prace planistyczne, mając na uwadze planowane przez nich

[20] Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).
[21] Dz. U. z 2025 r. poz. 527; dalej: ustawa zmieniająca.
[22] Dz. U. poz. 2758, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie projektu planu ogólnego.
[23] Dz. U. poz. 729.

inwestycje oraz w nadziei na korzyści dla Gminy, np. z tytułu podatków od tych inwestycji;

- co prawda przepisy przejściowe nie zabraniały podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego przed dniem zakończenia trwającej procedury zamiany Studium, jednakże nie było możliwe prowadzenie obu postępowań jednocześnie ze względów organizacyjnych. Urząd bowiem dysponuje ograniczoną liczbą pracowników merytorycznych oraz nie było zasadnym tworzenie w przestrzeni publicznej „szumu informacyjnego" wprowadzającego zamęt w prowadzonym dialogu z lokalną społecznością. Zamęt ten generowałoby jednoczesne zbieraniem wniosków do planu ogólnego i uwag do już istniejącego projektu zmiany Studium oraz jednoczesne dyskusje nad projektem w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu oraz tworzeniem projektu planu ogólnego w oparciu o ustalania, których *de facto* jeszcze nie podjęto (których nie zatwierdziła Rada Gminy). Od mieszkańców zaangażowanych w proces konsultacji społecznych nie można bowiem wymagać znajomości przepisów prawa i zrozumienia dla wymogów reformy planistycznej, a procesy planistyczne muszą uwzględniać potrzeby gminy oraz odbywać się z szacunkiem dla wszystkich ww. interesariuszy procesu planowania.

(akta kontroli str. 508-522)

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości występujące problemy związane z przygotowaniem planu ogólnego Gminy, nie uznając jednocześnie, aby mogły one mieć istotny wpływ na możliwość wyznaczenia celów i zadań w przedmiotowym zakresie oraz ich realizację, dopiero na okres po upływie 15 miesięcy od wejścia w życie ustawy zmieniającej. Powinno się to bowiem odbywać równolegle do innych prac planistycznych realizowanych w Urzędzie, na podstawie rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego, obowiązującego od 23 grudnia 2023 r.

2. Urząd wszczął postępowanie o zamówienie publiczne na sporządzenie planu ogólnego Gminy 17 lutego 2025 r., co przy ustalonym na 13 miesięcy okresie realizacji zamówienia uniemożliwiało jego uchwalenie przed utratą ważności Studium, która w ówczesnym stanie prawnym miała ostatecznie nastąpić 31 grudnia 2025 r., zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej, w brzmieniu obowiązującym do 6 maja 2025 r.

Z uwagi na unieważnienie powyższego zamówienia publicznego, wszczęcie kolejnego zamówienia nastąpiło 24 marca 2025 r., a do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, tj. do 29 kwietnia 2025 r., nie zakończono oceny złożonych ofert. Ustalony w tym postępowaniu okres realizacji zamówienia, wynoszący 12 miesięcy również nie pozwalał – zakładając pełne wykorzystanie czasu realizacji zadania – na uchwalenie planu ogólnego przed utratą ważności Studium w stanie prawnym obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania. Wprawdzie ostateczna data utraty ważności Studium została ustalona na 30 czerwca 2026 r., jednak uchwalenie i wejście w życie planu ogólnego do tego dnia będzie możliwe tylko przy założeniu zachowania terminu realizacji zamówienia publicznego przez jego wykonawcę.

(akta kontroli str. 7-19, 44-72, 203)

Wójt wyjaśnił, że termin rozpoczęcia prac nad planem ogólnym Gminy zaplanowany był w oparciu o przewidywany termin zakończenia sporządzania zmiany Studium oraz został ustalony także na podstawie wielu innych uwarunkowań, wskazanych w wyjaśnieniach do nieprawidłowości nr 1.

(akta kontroli str. 508-522)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że:

a) utrata mocy obowiązywania Studium przed opracowaniem planu ogólnego, spowoduje brak możliwości uchwalania zmian mpzp Gminy. Wprawdzie, uznając dotychczasowe działania, należy stwierdzić, że nie będzie to stan długotrwały, ale dla poszczególnych inwestorów nawet krótkotrwałe wstrzymanie możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy może mieć znaczenie;

b) istnieje zagrożenie dla uzyskania dofinansowania (o które Gmina zamierza się ubiegać) wydatków poniesionych na opracowanie planu ogólnego w wysokości 209,5 tys. zł oraz wydatków poniesionych na opracowanie mpzp uchwalonych po 24 września 2023 r. w kwocie 64,3 tys. zł zgodnie z Regulaminem wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w Inwestycji A1.3.1.[24].

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

Nie sformułowano uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie wyznaczania – w ramach sprawowanej przez Wójta kontroli zarządczej – celów i zadań, w sposób umożliwiający ich terminową realizację.
2. Zapewnienie niezwłocznej realizacji obowiązków związanych z wprowadzaniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności dotyczących uchwalenia 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 NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do

[24] Publikacja według stanu na 15 maja 2025 r. na https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/nabor-wnioskow-dot-wdrozenia-reformy-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego-wsparcie-dla-gmin--inwestycja-a131.

wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 22 maja 2025 r.

Kontroler

Rafał Wojtko

Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

Z up. Dyrektora

p.o. Wicedyrektor

Krzysztof Całka

/podpisano elektronicznie/