NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.4.2.2025

Jarosław Radacz
Burmistrz Brodnicy
Urząd Miejski w Brodnicy
ul. Kamionka 23
87-300 Brodnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/017 – Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-131 Bydgoszcz
tel. 48525675800, lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brodnicy[1], ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Radacz, Burmistrz Brodnicy[2], od 25 listopada 2020 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[3].
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Robert Elwertowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/14/2025 z 3 lutego 2025 r. Karol Zieliński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/15/2025 z 3 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4, 27-30)

[1] Dalej: „Urząd”.
[2] Dalej: „Burmistrz”.
[3] Zakończenie czynności kontrolnych: 8 kwietnia 2025 r.
[4] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna[5] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz przypisał zadania związane z kształtowaniem polityki przestrzennej na terenie Brodnicy, w tym proces sporządzania planu ogólnego, wyodrębnionej komórce organizacyjnej Urzędu, tj. Biuru Urbanistyki[6]. Pracownicy, którym je powierzono byli odpowiednio przeszkoleni w zakresie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Trzyosobowa obsada zespołu nie pozwalała jednak na samodzielne opracowywanie projektów planu ogólnego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy.

Burmistrz podejmował działania w celu wyłonienia wykonawcy zamówienia publicznego na opracowanie planu ogólnego miasta, które okazały się nieskuteczne. Dwukrotnie unieważniano postępowania w trybie podstawowym, ze względu na brak złożonych ofert. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych[7] nie podpisano umowy z wykonawcą na opracowanie planu ogólnego miasta. Przeprowadzono wyłącznie negocjacje z wykonawcą, któremu Urząd zamierza udzielić zamówienia z wolnej ręki.

Terminowo utworzono pierwszą wersję danych projektowych w formie cyfrowej oraz zgłoszono do Głównego Geodety Kraju zbiór danych przestrzennych dla planu ogólnego. Pozytywnie oceniono sporządzanie nowych mpzp lub ich aktualizację w ramach Wieloletniego programu działań[8].

Analiza 20 postępowań dotyczących decyzji ustalających warunki zabudowy, wykazała, że wydawano je po spełnieniu wymagań określonych w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[9]. W przypadku jednej decyzji, obszar poddany analizie uwarunkowań przestrzennych wyznaczono niezgodnie z art. 61 ust. 5a ww. ustawy.

Ponadto za nieprawidłowe NIK uznała nieogłoszenie przez Burmistrza informacji o podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego, nieokreślenie sposobu i miejsca składania wniosków do projektu planu ogólnego oraz terminu ich składania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do wdrożenia i wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z przyjętym regulaminem organizacyjnym w Urzędu[10], do zadań Burmistrza należało zapewnianie funkcjonowania efektywnego i skutecznego

[5] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[6] Dalej: „Biuro".
[7] Tj. do 8 kwietnia 2025 r.
[8] Wieloletni program działań został zawarty dokumencie: „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym", który został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Brodnicy z 6 czerwca 2019 r. Nr VII/54/2019 w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnica oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnica.
[9] Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm., dalej: „ustawa o planowaniu".
[10] Zarządzenie nr 52/2026 Burmistrza Brodnicy z 4 lutego 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego dla Urzędu Miejskiego w Brodnicy wraz ze zmianami; Zarządzenie nr 144/2024

systemu zarządzania, w tym kontroli zarządczej. Ustanowione Księgi Zintegrowanego Systemu Zarządzania[11] zawierały opis rozwiązań dotyczących kontroli zarządczej w powiązaniu z wymaganiami systemu zarządzania jakością wg normy ISO 9001.

Sprawami związanymi z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej na terenie Brodnicy, w tym procesem sporządzenia planu ogólnego miasta, w myśl art. 13a ust. 1 ustawy o planowaniu, w związku z wprowadzoną reformą[12], zajmowało się Biuro Urbanistyki[13]. Bezpośredni nadzór nad Biurem sprawował zastępca burmistrza.

(akta kontroli str. 31-76, 122-278)

Burmistrz, w okresie objętym kontrolą, zatwierdzał plany pracy opracowywane przez kierownika Biura zgodnie z przyjętą procedurą zarządzania celami i ryzykiem[14]. Proces sporządzania planu ogólnego gminy został określony w planach pracy Biura na lata 2024 i 2025. Wyznaczonymi celami i miernikami stopnia ich osiągnięcia były:

- przedstawienie kompletnej dokumentacji planistycznej w terminie 7 dni od podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia planu ogólnego (miernik: ilość dni);
- uzyskanie wymaganych prawem uzgodnień i opinii, w tym środowiskowych dla każdej projektowanej zmiany zagospodarowania terenu (miernik: liczba wymaganych uzgodnień-opinii/liczba uzyskanych udogodnień/opinii).

Określone cele były adekwatne do zadań objętych zakresem działania Biura. W 2024 r. dokonano analizy i oceny ryzyka dla realizacji zadania i osiągnięcia celu, w wyniku której zidentyfikowano niski poziom ryzyka. Ryzyko dla zadania sporządzania planu ogólnego gminy w planie pracy na 2025 r. zostało zidentyfikowane przez Kierownika Biura na poziomie średnim. Spowodowane to było brakiem wyłonienia wykonawcy, w pierwszym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie planu ogólnego przez Urząd

---

Burmistrza Brodnicy z 30 kwietnia 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Brodnicy.

[11] Zarządzenie nr 211/2018 Burmistrza Brodnicy z 12 lipca 2018 r. w sprawie ustanowienia Księgi Zintegrowanego Systemu Zarządzenia w Urzędzie Miejskim w Brodnicy; Zarządzenie nr 404/2023 Burmistrza Brodnicy z 31 października 2023 r. w sprawie ustanowienia Księgi Zintegrowanego Systemu Zarządzenia oraz zatwierdzenia zmian w procedurach ustalonych w odniesieniu do wymagań normy ISO 9001:2015, dalej: „Księga zarządzania".

[12] Rozwiązania wprowadzone ustawą z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz. U poz. 1688 ze zm.), dalej: „reforma", „ustawa o zmianie ustawy o planowaniu".

[13] Komórka organizacyjna Urzędu Miejskiego w Brodnicy, dalej: „Biuro".

[14] Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 336/2020 z 3 listopada 2020 r. w sprawie procedury zarządzania celami i ryzykiem, Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 404/2023 r. z 31 października 2023 r. w sprawie ustanowienia Księgi Zintegrowanego Systemu Zarządzania oraz zatwierdzenia zmian w procedurach ustalonych w odniesieniu do wymagań normy ISO 9001:2015, dalej: „Procedura zarządzania celami i ryzykiem".

i niezrealizowanie zadania przez Biuro w 2024 r., co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz złożył oświadczenie[15] o stanie kontroli zarządczej za 2023 r. Z treści dokumentu wynikało, że kontrola zarządcza w Urzędzie funkcjonowała w wystarczającym stopniu.

(akta kontroli str. 77-121)

1.2 W Biurze zatrudnionych było trzech pracowników, w tym kierownik i dwóch pracowników merytorycznych. Wszyscy posiadali wykształcenie wyższe oraz świadectwo ukończenia studiów podyplomowych w zakresie planowania przestrzennego, spełniając tym samym wymóg art. 5 pkt 4 ustawy o planowaniu.

Wszystkim pracownikom Biura zapewniono uczestnictwo w szkoleniu realizowanym w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności Inwestycja A1.3.1 „Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego”[16]. Ponadto kierownik Biura ukończył szkolenie „Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r.”[17] oraz uczestniczył w konferencji „Planowanie przestrzenne w praktyce”[18].

(akta kontroli str. 11-12, 279-370)

30 października 2024 r. wszczęto pierwsze postępowanie w trybie podstawowym[19] dotyczące wyboru wykonawcy na opracowanie planu ogólnego gminy[20]. W ogłoszeniu określono wymogi dla podmiotu sporządzającego projekt planu ogólnego, o których mowa w art. 5 ustawy o planowaniu. Postępowanie unieważniono ze względu na brak złożonych ofert. Kolejne postępowanie[21] wszczęto 5 lutego 2025 r. W tym również nie wpłynęła żadna oferta.

Burmistrz podał, że szeroki zakres działalności Biura, duża ilość prowadzonych spraw oraz jedynie trzyosobowy zespół nie pozwalał na samodzielne opracowywanie projektów gminnych aktów planowania przestrzennego[22], a stworzenie pracowni urbanistycznej wymagałoby zakupu odpowiedniego sprzętu i urządzeń. Podczas szkoleń uczulano gminy na prawidłowe ustalenie warunków udziału w postępowaniu, gdyż obawiano się firm bez doświadczenia, które mogły nie zapewnić uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów w sposób umożliwiający terminową realizację zamówienia. Dodał, że w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia uwzględniono również obowiązek opracowania ekofizjograficznego przez wykonawcę, stosownie do

---

[15] Ocena funkcjonowania systemu zarządzania, zgodnie przyjętą Księgą zarządzania przeprowadzana była raz w roku, najpóźniej do końca września.

[16] Szkolenia dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i planistów zaangażowanych w opracowywanie dokumentów planowania przestrzennego w terminach: 21-31 października 2024 r. oraz 2-12 grudnia 2024 r.

[17] 3 października 2023 r.

[18] 29 lutego 2024 r.

[19] Zgodnie z art. 276 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320), dalej: „pzp”.

[20] Ogłoszenie nr 2024/BZP 00570878.

[21] Ogłoszenie nr 2025/BZP 00090344.

[22] Dalej: „mpzp”.

art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[23], z uwagi na obszerność i wymaganą wiedzę fachową do jego sporządzenia.

(akta kontroli str. 23-24, 371-392, 414, 416)

1.3 Burmistrz, 7 maja 2024 r., opracował projekt uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy. Rada Miejska w Brodnicy podjęła ww. uchwałę 23 maja 2024 r.[24] Burmistrz podał, że projekt uchwały został opracowany po wejściu w życie rozporządzeń Ministra Rozwoju i Technologii regulujących tematyką sporządzania planów ogólnych[25], gdyż pochopnym byłoby przystępowanie do opracowania planu ogólnego przed wydaniem przepisów wykonawczych, regulujących tą materię.

(akta kontroli str. 19-23, 393-398)

1.4 Miasto posiadało Strategię Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy na lata 2016-2023[26]. W Urzędzie rozpoczęto prace nad opracowaniem nowego dokumentu strategicznego w związku z art. 69 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu. Burmistrz wskazał, że komórki merytoryczne Urzędu przygotowywały niezbędne informacje do opracowania diagnozy będącej podstawą do sporządzenia strategii rozwoju gminy. Po jej opracowaniu w II kw. 2025 r. zostanie powołany zespół zadaniowy do spraw opracowania projektu Strategii na lata 2026-2035.

(akta kontroli str. 15, 399-401)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2.1 Zbiór danych przestrzennych[27] dla planu ogólnego zgłoszono do Głównego Geodety Kraju 27 maja 2024 r. Pierwszą wersję danych projektowych zawierających lokalizację przestrzenną w postaci wektorowej utworzono dzień później, tj. w terminie przewidzianym w art. 67c ust.1 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 402-412)

2.2 Uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego została opublikowania na stronie internetowej Urzędu[28] 27 maja 2024 r.

Burmistrz po podjęciu przez radę gminy ww. uchwały, nie ogłosił o jej podjęciu i nie określił sposobu, miejsca składania wniosków do projektu planu ogólnego

[23] Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.

[24] Uchwała Rady Miejskiej w Brodnicy nr II/6/24 z 23 maja 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego Gminy Brodnica.

[25] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758); Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r. poz. 729).

[26] Uchwała nr XIII/89/2015 Rady Miejskiej w Brodnicy z 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy na lata 2016-2023.

[27] Identyfikator PL.ZIPPZP.9988.

[28] Strona BIP z dokumentem, [dostęp 21 lutego 2025 r.].

oraz terminu ich składania, stosownie do art. 13i ust. 3 pkt. 1 i 2 ustawy o planowaniu, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z unieważnieniem postępowań i brakiem wyłonienia wykonawcy na opracowanie planu ogólnego gminy (wraz z pracami towarzyszącymi), prowadzone były rozmowy z potencjalnymi wykonawcami w celu zaproszenia do negocjacji w trybie z wolnej ręki. Ostatecznie negocjacje przeprowadzono 8 kwietnia 2025 r. i ustalono, za wykonanie ww. usługi, kwotę w wysokości 280 tys. zł brutto. Wykonawca spełniał wymogi, o których mowa w art. 5 ustawy o planowaniu. Termin realizacji zamówienia pozostał bez zmian tj. do 31 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 12, 17-24, 546-555)

2.3 Burmistrz podał, że planowane jest złożenie wniosku o dofinansowanie ze środków KPO na sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego gminy, po jego uchwaleniu i ogłoszeniu[29].

(akta kontroli str. 24)

2.4 W latach 2023-2024 Burmistrz nie wydawał decyzji zakazujących właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego[30], według art. 35 ustawy o planowaniu. Nie przeprowadzano również postępowań administracyjnych na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 24, 413)

2.5 Burmistrz przeprowadził ocenę aktualności studium[31] i planów miejscowych oraz analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy[32]. Ww. dokument uzyskał pozytywną opinię Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Brodnicy Zawierał on *Wieloletni program działań*, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu. 6 czerwca 2019 r. Rada Miejska w Brodnicy uznała za aktualne Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnic*y* oraz 35 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego[33] (zgodnie z wykazem stanowiącym załącznik do uchwały). Badanie wykazało, że prowadzone w gminie prace planistyczne były zgodne z wieloletnim programem działań. W szczególności, od 2019 r., uchwalonych zostało 17 mpzp (w tym w ramach aktualizacji: trzy mpzp zostały zastąpione nowymi planami, a cztery w części). Obecnie trwają prace nad dwoma mpzp.

(akta kontroli str. 431-482)

---

[29] Zgodnie z postanowieniem § 6 Regulaminu wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z Krajowego Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności w Inwestycji A1.3.1,

[30] Dalej: „mpzp".

[31] Tj. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnicy", zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej w Brodnicy z 16 kwietnia 2019 r. Nr VI/38/2019, dalej: „Studium".

[32] Dalej: „Analiza zmian".

[33] Uchwała Rady Miejskiej w Brodnicy nr VII/54/2019 z 6 czerwca 2019 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnica oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnica.

Liczba obowiązujących w gminie mpzp oraz ich powierzchnia w poszczególnych latach[34] wynosiła: 39 i 650 ha (co stanowiło 28% powierzchni gminy) w 2020 r.; 40 i 677,6 ha (29% powierzchni gminy) w 2021 r.; 42 i 677,6 ha (29% powierzchni gminy) w 2022 r.; 45 i 758,6 ha (32,8% powierzchni gminy) w 2023 r. ; 46 i 758,6 ha (32,8% powierzchni gminy) w 2024 r. W ww. okresie do rady gminy wpłynęło łącznie 15 wniosków[35] o opracowanie mpzp, z czego 11 z nich dotyczyło zmiany obowiązujących mpzp.

W latach 2023-2024 uchwalonych nowych lub zmienionych zostało siedem mpzp o łącznej powierzchni 295,4 ha, z czego powierzchnia terenów zmienionych wynosiła 159,1 ha a nowych 136,3 ha. Powyższe prace planistyczne dotyczyły głównie obszarów nie objętych ustaleniami mpzp lub wynikały ze zmian funkcji przeznaczenia tych terenów.

(akta kontroli str. 425-428)

W obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnicy[36] nie wyznaczono obszarów, dla których obowiązkowe było sporządzenie mpzp, ani obszarów, dla których Gmina zamierzała sporządzić mpzp[37]

(akta kontroli str. 26)

2.6 W latach 2021-2024 wydatki na sporządzenie mpzp lub dokonanie ich zmian wyniosły odpowiednio: 41,0 tys. zł w 2021 r.; 33,0 tys. zł w 2022 r.; 165,0 tys. zł w 2023 r. oraz 57,0 tys. zł w 2024 r. Ww. koszty sfinansowane zostały ze środków własnych gminy.

(akta kontroli str. 425)

Burmistrz podał, że gmina planuje złożyć wniosek o dofinansowanie ze środków KPO na sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz sporządzenie i uchwalenie gminnego programu rewitalizacji w terminach zgodnych z § 6 Regulaminu nr Naboru w aplikacji WOD2021: KPOD.01.06-IP.05-002/24 Zakres konkursu: „*Nabór przedsięwzięć w zakresie wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie poprzez sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz sporządzenie i uchwalenie gminnego programu rewitalizacji*". Wniosek o dofinansowanie zostanie złożony po uchwaleniu i ogłoszeniu planu ogólnego gminy. Dodał również, że w latach 2021 – 2024 nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będących w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym, ani na wniosek inwestora realizującego inwestycję celu publicznego inne niż Gmina Miasta Brodnicy. Nie

[34] Według stanu na 31 grudnia danego roku.
[35] Z czego: trzy w 2020; dwa w 2021 r.; trzy w 2022 r.; pięć w 2023 r oraz dwa 2024 r.
[36] Uchwała Rady Miejskiej w Brodnicy Nr VI/38/2019 z 16 kwietnia 2019 r.
[37] Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy o planowaniu (w brzmieniu ustawy obowiązującej w trakcie uchwalenia Studium.

sporządzano również mpzp lub ich zamian związanych z realizacją Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz inwestycji towarzyszących.

(akta kontroli str. 24, 424)

2.7 W latach 2021-2024 do Urzędu wpłynęło łącznie 289 wniosków[38] o wydanie decyzji o warunkach zabudowy[39]. Liczba decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych oraz powierzchnia działek objętych decyzją w poszczególnych latach wyniosła: 29 i 3,35 ha w 2021 r.; 39 i 7,63 ha w 2022 r.; 29 i 3,28 ha w 2023 r. oraz 25 i 5,08 ha w 2024 r. W latach 2023-2024 nie wydawano decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych na terenach innych niż wskazane w Studium pod zabudowę mieszkaniową.

(akta kontroli str. 429-430)

Badanie 20 decyzji[40] WZ wykazało m.in., że:

- wszystkie decyzje spełniały wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[41];
- zapewniono stronom możliwość czynnego udziału w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
- każdorazowo przeprowadzono analizę cech zabudowy i zagospodarowania terenu. W jednym przypadku obszar poddany analizie uwarunkowań przestrzennych został wyznaczony niezgodnie z art. 61 ust. 5a ww. ustawy, co zostało szerzej opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”;
- postępowania przeprowadzono z zachowaniem terminu określonego w art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu;
- wszystkie badane projekty decyzji WZ oraz analizy cech zabudowy i zagospodarowania terenu zostały sporządzone przez uprawnioną do tego osobę, stosownie do wymogów art. 60 ust. 4 ww. ustawy;
- w jednym przypadku ustalono warunki zabudowy dla budowy myjni samochodowej na działce oznaczonej w kierunkach zagospodarowania przestrzennego[42] jako tereny rolne i trwałe użytki zielone (Z). Burmistrz podał m.in., że studium jest wyrazem polityki planistycznej gminy, które określa kierunki zagospodarowania i nie jest aktem prawa miejscowego. Przeznaczenie terenu określane jest natomiast w mpzp. Zgodnie ustawą o planowaniu Burmistrz ma obowiązek wydania decyzji o warunkach zabudowy po spełnieniu warunków określonych w art. 61 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie z konstytucyjną koncepcją źródeł prawa, decyzje administracyjne, w tym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie mogą być wydawane w oparciu o akt prawa wewnętrznego, którym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W związku z powyższym

[38] Z czego: 74 w 2021 r.; 78 w 2022 r.; 68 w 2023 r. oraz 69 w 2024 r.
[39] Dalej: „decyzje WZ”.
[40] Po 10 decyzji wydanych w 2023 r. i 2024 r.
[41] Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „kpa”.
[42] Część II „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnicy” - Uchwała Rady Miejskiej w Brodnicy nr VI/38/2019 z dnia 16 kwietnia 2019 r.

obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku zgodności wydawanej decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto część terenu w wydanej decyzji w kierunkach jest oznaczona jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej (MU).

(akta kontroli str. 484-502, 505-529)

2.8 W latach 2023-2024 na terenie Gminy Miasta Brodnicy nie były planowane i realizowane inwestycje mieszkaniowe na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[43].

(akta kontroli str. 26)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie wypełnił obowiązku określonego w art. 13i ust. 3 pkt. 1 i 2 ustawy o planowaniu tj. nie ogłosił o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego, w sposób określony w art. 8h ust. 1, co uznano jako nierzetelne. Obowiązek ten powstał w dniu 23 maja 2024 r. (podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego) i nie został zrealizowany do zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 12, 20)

Burmistrz wyjaśnił, m.in., że powyższe czynności zostaną dokonane po wyborze wykonawcy planu ogólnego gminy. W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zawarto wymóg przygotowania przez wykonawcę między innymi zawiadomień, ogłoszeń i obwieszczenia o przystąpieniu do opracowania planu ogólnego. Ponadto w ustawie nie wskazano terminu granicznego dla wykonania tych czynności.

(akta kontroli str. 414-416)

NIK zauważa, że od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego (23 maja 2024 r.) przez Radę Miejską w Brodnicy do dnia zakończenia czynności kontrolnych minęło 320 dni. Jest to o tyle istotne, że ustawa o planowaniu w art. 13i ust. 1 pkt 1-3 wyraźnie wskazuje jakie czynności należy kolejno wykonać po podjęciu ww. uchwały. Ponadto, skutkiem zaniechania ww. czynności było zatrzymanie procesu wdrażania reformy na etapie podjęcia przez Radę Miejską w Brodnicy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego gminy. Tym samym występuje zagrożenie dla opracowania planu ogólnego Gminy przed terminem utraty mocy obowiązywania Studium, które przypada 30 czerwca 2026 r. Po utracie mocy obowiązywania Studium, opracowanie nowych lub zmiana istniejących mpzp będzie możliwa jedynie w odniesieniu do mpzp, co do których ogłoszono o wyłożeniu do publicznego wglądu przed tym terminem. Ponadto konsekwencją nieopracowania planu ogólnego do 30 czerwca 2026 r. jest również brak możliwości refinansowania ze

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

środków KPO wydatków poniesionych na opracowanie planu ogólnego, mpzp oraz gminnego programu rewitalizacji.

2. W przypadku jednej decyzji[44] spośród 20 objętych badaniem, obszar poddany analizie uwarunkowań przestrzennych został wyznaczony niezgodnie[45] z art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu. Zgodnie z ww. przepisem (w brzmieniu przed nowelizacją ustawy[46]) w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę.

Zgodnie z treścią analizy uwarunkowań przestrzennych stanowiącej załącznik nr 2 do ww. decyzji, szerokość frontu wyznaczono na 65 m a granice obszaru analizowanego w odległości 100 m czyli mniejszej od trzykrotności frontu terenu (195 m).

(akta kontroli str. 484-485, 530-545)

Burmistrz wyjaśnił, m.in., że w przedmiotowej sprawie nie wystąpiła potrzeba określania granic obszaru analizowanego w odległości trzykrotnej szerokości frontowej terenu inwestycji, ponieważ granice obszaru analizowanego wyznaczono jako jednolitą urbanistyczną całość (obszar zwartej zabudowy) dostępną z tej samej drogi publicznej. Niemniej jednak przy kolejnych sprawach obszar będzie wyznaczany zgodnie z art. 61 ust. 5a, nawet jeśli z punktu widzenia urbanistycznego nie będzie to miało wpływu na wynik analizy.

(akta kontroli str. 503-506)

NIK zauważa, że przepisy prawa mają charakter obligatoryjny, a nie uznaniowy. Zatem Burmistrz w przypadku ww. decyzji był zobowiązany do wyznaczenia analizowanego obszaru w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu.

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 — Prawidłowe wyznaczanie, w decyzjach ustalających warunki zabudowy, obszaru poddanego analizie uwarunkowań przestrzennych.

[44] Decyzja znak BU.6730.7.2023 z 4 maja 2023 r.
[45] W ówcześnie obowiązującym stanie prawnym.
[46] Dz. U. poz. 1688.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzono podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących 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 w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, 14 maja 2025 r.

Kontroler

(-) Robert Elwertowski

Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki