



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.013.01.2022

Pan
Wiesław Kozłowski
Wójt Gminy Dębno
Urząd Gminy Dębno
Wola Dębińska 240
32-852 Dębno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/023 Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Dębno (<i>Gmina, Urząd</i>) Wola Dębińska 240, 32-852 Dębno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Kozłowski – Wójt Gminy Dębno ¹ (akta kontroli, str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój 2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w Gminie Dębno 3. Zapewnienie przez Gminę Dębno ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie ustaw specjalnych 4. Korzystanie przez Gminę Dębno z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r., z wykorzystaniem dokumentów sporządzonych przed tym okresem, a także po nim, jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LKR/105/2022 z 14 lipca 2022 r. oraz nr LKR/135/2022 z 29 września 2022 r. (akta kontroli, str. 1-4)

¹ Od 1 grudnia 2014 r. w kadencji 2014 - 2018 oraz od 19 listopada 2018 r. w kadencji 2018 - 2023. Dalej: *Wójt*.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: *ustawa o NIK*).

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą – od 31 sierpnia 2021 r. – Gmina Dębno posiadała aktualną *Strategię Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030*⁴, w której uwzględniono jej wymiar przestrzenny m.in. poprzez określenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej Gminy, sformułowanie ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, a także wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji wraz z zakresem planowanych działań. Wskazano również system realizacji *Strategii na lata 2021 - 2030*, jej ramy finansowe oraz potencjalne źródła finansowania. Tym samym spełnione zostały wymogi art. 10e ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ odnośnie do wymaganego zakresu tego dokumentu. Poprzednio obowiązująca *Strategia Rozwoju Gminy Dębno na lata 2015 - 2022*⁶ nie zawierała ww. elementów, była jednak uchwalona przez wejściem w życie przytoczonego przepisu ustawy o samorządzie gminnym⁷.

Pozytywnie należy ocenić aktywne działania podejmowane w Urzędzie dotyczące opracowywania dokumentów planistycznych decydujących o rozwoju przestrzennym Gminy, w tym *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno* oraz *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*⁸, pokrywających swoim zasięgiem cały obszar Gminy. Jakkolwiek ponad połowa tego obszaru objęta była planem miejscowym uchwalonym jeszcze w 2004 r. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁹, a w przeprowadzonej w 2021 ocenie aktualności obowiązujące plany miejscowe uznano tylko za częściowo aktualne, należy podkreślić działania Gminy zmierzające do zmiany tego stanu, tj. przystąpienie w 2020 r. do opracowania 13 planów miejscowych dla wszystkich sołectw (obrubów) Gminy, co powinno zapewnić ich aktualność oraz wzajemną spójność.

NIK zwraca uwagę na nierzetelność przy opracowaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. Zarówno *Studium z 2019 r.*, jak i *Studium z 2022 r.*, oparte zostały m.in. na opracowaniu *Analiza i ocena uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno z 2016 roku*, a także na analizach ekonomicznych, środowiskowych i społecznych wykonanych na etapie zmiany Studium w 2010 r. W konsekwencji obydwa dokumenty opierały się na historycznych, zdezaktualizowanych danych, sprzed 10 i więcej lat od daty ich uchwalenia.

NIK negatywnie ocenia niepodejmowanie przez Urząd działań dotyczących ustalania opłat planistycznych, pomimo znaczącej skali transakcji na runku nieruchomości, o czym świadczy liczba przekazywanych przez notariuszy wypisów z aktów notarialnych. Jedyna aktywność w tym zakresie polegała na gromadzeniu otrzymywanych wypisów w teczках aktowych i ich rejestrowanie w spisach spraw,

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁴ Uchwała Nr IX/366/2021 Rady Gminy Dębno z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030*. Dalej: *Strategia na lata 2021 - 2030*.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm. Dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

⁶ Uchwała Nr IV/61/2015 Rady Gminy Dębno z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia *Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2015 - 2022*. Dalej: *Strategia na lata 2015 - 2022*.

⁷ 13 listopada 2020 r.

⁸ Dalej również: *plany miejscowe*.

⁹ Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139, ze zm. Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2004 r. Dalej: *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*.

przy czym odbywało się to w sposób nierzetelny, o czym świadczyła liczba wypisów aktów notarialnych nieujętych w spisach, nieodesłanie do właściwych organów wypisów błędnie przesłanych do Urzędu, a także akceptowanie praktyki jednej z kancelarii notarialnych (przekazującej do Urzędu największą liczbę wypisów), polegającej na przesyłaniu wypisów aktów notarialnych za okresy miesięczne, zamiast, stosownie do wymogu z art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy.

Przyjętą w Gminie praktykę nieustalania opłat planistycznych, podobnie jak opłat adiacenckich, potwierdzają kolejne uchwały budżetowe Gminy Dębno na lata objęte kontrolą, jak i lata wcześniejsze, w których nie planowano dochodów z tego tytułu oraz sprawozdania Wójta z wykonania budżetu Gminy.

W odniesieniu do opłat adiacenckich należy podkreślić, że do czasu zakończenia niniejszej kontroli zachowywała swoją aktualność uchwała Nr II/269/2010 Rady Gminy Dębno z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej¹¹, ustalająca stawkę 20% z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, oraz 30 % z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Niepodejmowanie w Urzędzie analiz zmierzających do ustalenia zasadności ewentualnego wszczęcia postępowania w przedmiocie ustalenia takiej opłaty, Najwyższa Izba Kontroli – w kontekście obowiązującego prawa miejscowego – ocenia negatywnie.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm. Dalej: *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Mał. Nr 101 poz. 652.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Sposób uwzględnienia w dokumentach strategicznych gminy Dębno warunków i działań zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój
Opis stanu faktycznego	1.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dwie strategie rozwoju: – <i>Strategia Rozwoju Gminy Dębno na lata 2015 - 2022</i> z 27 kwietnia 2015 r.¹³; – <i>Strategia Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030</i> z 31 sierpnia 2021 r.¹⁴ (akta kontroli, str. 1322-1429, 1435-1560) Opracowanie <i>Strategii na lata 2021 - 2030</i> zainicjowane zostało uchwałą Rady Gminy Dębno z 27 listopada 2020 r.¹⁵ Załącznikami do uchwały były: <i>Procedura opracowania Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030</i> oraz wytyczne merytoryczne względem dokumentu (załącznik nr 1) oraz <i>Harmonogram opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030</i> (załącznik nr 2). Dokumenty te przewidywały m.in. następujące etapy prac: – opracowanie wniosków z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gminy, przygotowanej na potrzeby strategii; – wypracowanie założeń programowych, funkcjonalno-przestrzennych i wdrożeniowych; – opracowanie projektu Strategii na lata 2021 - 2030; – ogłoszenie i przeprowadzenie konsultacji projektu oraz przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji; – zaopiniowanie projektu przez Zarząd Województwa Małopolskiego; – wprowadzenie do projektu ew. zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji i opiniowania; – przeprowadzenie ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii; – wystąpienie do regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie konieczności sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko w związku z przygotowaniem strategii. (akta kontroli, str. 1430-1434)

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Uchwała Nr IV/61/2015 Rady Gminy Dębno z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2015 - 2022.

¹⁴ Uchwała Nr IX/366/2021 Rady Gminy Dębno z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030. Dalej: *Strategia na lata 2021 - 2030*.

¹⁵ Uchwała Nr XII/267/2020 Rady Gminy Dębno z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie: przystąpienia do sporządzenia Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii. w tym trybu konsultacji.

Założone prace związane z przygotowaniem projektu *Strategii na lata 2021 - 2030* zostały zrealizowane, m.in. poprzez:

- przeprowadzenie konsultacji projektu strategii oraz sporządzenie sprawozdania z ich przebiegu i wyników¹⁶;
- uzyskanie pozytywnej opinii Zarządu Województwa Małopolskiego¹⁷;
- przeprowadzenie ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii;
- uzyskanie opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie i Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, potwierdzające brak konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla Strategii na lata 2021-2030.

(akta kontroli, str. 141-146, 147-150, 151-178, 179-194, 195-205)

Stosownie do wymogu art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w *Strategii na lata 2021 - 2030* zawarto wnioski z „Raportu diagnostycznego dla Strategii Rozwoju Gminy Dębno na lata 2021 - 2030), opracowanego w 2020 r. (tj. diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸), a także określono:

- cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia tych celów oraz oczekiwane rezultaty planowanych działań (w ramach celu strategicznego nr 1 *Konkurencyjność gospodarki lokalnej wykorzystująca dogodne położenie komunikacyjne* założono m.in. tworzenie i aktualizowanie dokumentów planistycznych, pozyskiwanie i scalanie terenów, inwestycje w zakresie poprawy dostępności komunikacyjnej terenów oraz ich uzbrojenia i zagospodarowania);
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej Gminy;
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w Gminie;
- obszary strategicznej interwencji (OSI) wraz zakresem planowanych działań (OSI Zamek Dębno wraz z bliższym i dalszym otoczeniem, OSI Tereny planowanej oraz istniejącej aktywności gospodarczej i inwestycyjnej wzdłuż drogi krajowej nr 94 i w Maszkienicach, OSI obszar zdegradowany i wydzielony w jego ramach obszar rewitalizacji oraz obszary odnowy miejscowości);
- system realizacji strategii oraz ramy finansowe i potencjalne źródła finansowania.

Potwierdzono również spójność Strategii na lata 2021 - 2020 z dokumentami strategicznymi wyższego szczebla, m.in. z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030 i Strategią Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”.

W modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej *Strategii na lata 2021 - 2030* graficznie zobrazowano funkcje poszczególnych terenów Gminy (▪ zabudowa mieszkaniowa, ▪ tereny produkcyjne, ▪ tereny usługowe, ▪ tereny rolnicze, ▪ tereny eksploatacji kruszywa, ▪ lasy, tereny zieleni i dolesienia, ▪ główne drogi, ▪ rzeki i główne potoki) oraz przedstawiono ustalenia i rekomendacje w zakresie

¹⁶ Jedynym podmiotem, który wniósł uwagi do projektu strategii było Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie. Zostały one uwzględnione,

¹⁷ W tzw. „karcie milczącej zgody”, dostępnej pod adresem <https://bip.malopolska.pl/umwm.a.1933206.projekt-strategii-rozwoju-gminy-debno-na-lata-2021-2030.html>, odnotowano, że przedłożony dokument: 1) w sposób właściwy odnosi się do obszarów strategicznej interwencji (OSI) na poziomie regionalnym, przedstawionych w *Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”*; 2) uwzględnia ustalenia i rekomendacje dotyczące kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określone w *Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”*; 3) jest spójny ze *Strategią Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”*.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm. Dalej: *ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

kształtowania polityki przestrzennej dla tych terenów¹⁹, np.:

- **dla terenów o funkcjach mieszkaniowych:** ograniczenie znacznego powiększania przestrzeni zabudowanej; uwzględnianie ograniczeń w zabudowie terenów zagrożonych powodzią i ruchami masowymi; kreowanie prawidłowych relacji pomiędzy zabudową a terenami otwartymi, rolnymi oraz terenami lasów; kształtowanie prawidłowych relacji pomiędzy zabudową związaną z produkcją rolną a zabudową mieszkaniową; ograniczanie rozpraszania zabudowy; ochrona materialnych elementów dziedzictwa kulturowego i krajobrazu gminy; kształtowanie zieleni, m.in. poprzez powiązanie z usługami sportu i rekreacji; dążenie do poprawy dostępności infrastruktury społecznej (przedszkola, szkoły, instytucje kultury itp.); zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej m.in. poprzez układ dróg publicznych, transport zbiorowy, połączenia rowerowe; prowadzenie infrastruktury technicznej (głównie kanalizacyjnej) bazujące na analizie potrzeb i rachunku ekonomicznym;
- **dla terenów o funkcjach usługowych:** rozwój funkcji usługowych w centrum administracyjnym gminy i dążenie do kształtowania lokalnych przestrzeni usługowych i zwiększenia udziału usług w centrach wsi, głównie w sołectwach Dębno, Wola Dębińska i Porąbka Uszewska, Sufczyn i Łysa Góra; kształtowanie czytelnej, zwartej struktury przestrzennej i dopełnianie układów urbanistycznych; kształtowanie struktury przestrzennej uwypuklające i wzmacniające znaczenie istniejących obiektów o ważnych funkcjach lokalnych i ponadlokalnych; zwiększenie powierzchni terenów zabudowy turystyczno-rekreacyjnej, w tym rekreacji indywidualnej i agroturystyki oraz zróżnicowanych programowo terenów rekreacji i sportu, w tym z obiektami i urządzeniami służącymi obsłudze ruchu turystycznego; zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej (układ drogowy, komunikacja zbiorowa, infrastruktura pieszna i rowerowa, punkty przesiadkowe); organizacja miejsc parkingowych przy kluczowych obiektach;
- **dla terenów działalności produkcyjnej, składów, magazynów** (również z udziałem usług): tworzenie układu kompozycyjno-komunikacyjnego zapewniającego dostępność oraz dobrą dystrybucję terenów i ich obsługę; ograniczenie negatywnego wpływu terenów aktywności gospodarczej na sąsiadującą zabudowę mieszkaniową, środowisko i krajobraz; wyposażenie terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej w kanalizację sanitarną i nakaz odprowadzania ścieków do kanalizacji sanitarnej; uzbrajanie terenów proporcjonalnie do stopnia zainwestowania i zagospodarowania; zapewnienie odpowiednich parametrów infrastruktury liniowej.

(akta kontroli, str. 1436-1560)

Przed przyjęciem *Strategii na lata 2021-2030* (w sierpniu 2021 r.) – stosownie do wymogu art. 10a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – przeprowadzono jej ewaluację (w czerwcu 2021 r.). W podsumowaniu i wnioskach z ewaluacji stwierdzono m.in.:

- w zakresie ustawowych wytycznych merytorycznych:

¹⁹ Przykładowe rekomendacje dla terenów o funkcjach mieszkaniowych: ograniczenie znacznego powiększania przestrzeni zabudowanej; kreowanie prawidłowych relacji pomiędzy zabudową a terenami otwartymi, rolnymi oraz terenami lasów; kształtowanie prawidłowych relacji pomiędzy zabudową związaną z produkcją rolną a zabudową mieszkaniową; ograniczanie rozpraszania zabudowy; ochrona materialnych elementów dziedzictwa kulturowego i krajobrazu gminy; kształtowanie zieleni, m.in. poprzez powiązanie z usługami sportu i rekreacji; dążenie do poprawy dostępności infrastruktury społecznej (przedszkola, szkoły, instytucje kultury itp.); zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej m.in. poprzez układ dróg publicznych, transport zbiorowy, połączenia rowerowe; prowadzenie infrastruktury technicznej (głównie kanalizacyjnej) bazujące na analizie potrzeb i rachunku ekonomicznym.

Projekt Strategii na lata 2021-2030 spełnia ustawowe wytyczne merytoryczne, w szczególności zawiera elementy wyszczególnione w art. 10e ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie wniesiono uwagę do braku formy graficznej obszarów strategicznej interwencji określonych w strategii rozwoju województwa.

- w zakresie spójności wewnętrznej i zewnętrznej:
Analiza wykazała silne powiązanie projektu z politykami publicznymi i celami rozwojowymi, zarówno poziomu krajowego, jak i wspólnotowego, co miało gwarantować możliwość współfinansowania planowanych działań z różnych źródeł, w tym z budżetu Unii Europejskiej. W kontekście spójności wewnętrznej podkreślono horyzontalny charakter poszczególnych elementów, które, poza bezpośrednim wpływem na określone dziedziny rozwojowe, mają także swoje implikacje dla innych (np. działania służące ochronie środowiska czy dziedzictwa kulturowego powiązane z efektywnym włączaniem tych zasobów w obieg społeczny).
- w zakresie przewidywanej skuteczności:
Konstrukcja celów strategicznych i operacyjnych zapewnia możliwość oddziaływania na procesy społeczne, gospodarcze, środowiskowe i przestrzenne. Pozwala również sprostać wyzwaniom uznanym za istotne w kontekście rozwoju Gminy Dębno. Podkreślono przewidziany w ramach projektu szeroko zakrojony system realizacji strategii wraz zakresem odpowiedzialności poszczególnych podmiotów. Stwierdzono, że system realizacji strategii zapewnia merytoryczne, organizacyjne i finansowe wsparcie dla osiągnięcia celów rozwojowych, a także umożliwia angażowanie w procesy rozwojowe mieszkańców i innych interesariuszy oraz partnerów.
- w zakresie przewidywanej efektywności:
Przewidziany w strategii system finansowania celów rozwojowych oceniono jako bezpieczny i efektywny. Jednocześnie zasugerowano zweryfikowanie i uzupełnienie podrozdziału dotyczącego potencjalnych źródeł finansowania zgodnie z aktualną wiedzą oraz stanem negocjacji dotyczących środków unijnych. Oceniono, że ryzyko niewykonania zadań określonych w strategii jest relatywnie niewielkie.

W podsumowaniu wskazano, że przeprowadzone badanie ewaluacyjne umożliwiło sformułowanie szeregu rekomendacji, które znalazły odzwierciedlenie w zmianach wprowadzonych do projektu.

(akta kontroli, str. 151-178)

Strategia na lata 2015 - 2022 nie zawierała ww. elementów wymaganych na podstawie art. 10 e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym – została uchwalona przed wejściem w życie tego przepisu (13 listopada 2020 r.). Wymiar przestrzenny tego dokumentu sprowadzał się m.in. do sformułowania celów operacyjnych w ramach celu strategicznego II. *Rozwój infrastruktury technicznej zwiększającej atrakcyjność inwestycyjną Gminy Dębno* oraz zdefiniowanie kierunków interwencji/kluczowych zadań dla realizacji tych celów, tj.

- II.1. *Rozbudowa i modernizacja układu komunikacyjnego oraz rozwój infrastruktury technicznej na terenie Gminy* – m.in. przebudowa i rozwój gminnych ciągów komunikacyjnych; budowa chodników, ścieżek rowerowych oraz ciągów pieszo-rowerowych; poprawa dostępności komunikacyjnej terenów zagospodarowania inwestycyjnego i turystycznego, w tym budowa parkingów;
- II.2. *Stworzenie warunków dla rozwoju mieszkalnictwa na terenie Gminy* – m.in.

rozwój infrastruktury komunikacyjnej i technicznej na terenach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe; opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

(akta kontroli, str. 1323-1429)

1.2. Obowiązujące w Gminie Studium uchwalono 27 lutego 2019 r.²⁰ (dalej: *Studium z 2019 r.*), a następnie zmieniono uchwałą z 28 stycznia 2022 r.²¹ (dalej: *Studium z 2022 r.*); zapisy *Studium z 2022 r.* stanowiły powielenie zapisów *Studium z 2019 r.*, ze zmianami obejmującymi wyłącznie obszaru udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego „Maszkienice”. Studium obowiązujące w okresie objętym kontrolą formalnie stanowiło kolejną zmianę Studium uchwalonego jeszcze w 2001 r.²², faktycznie było nowym dokumentem.

(akta kontroli, str. 855-856, 857-932, 968-969, 970-1045)

Przystąpienie do sporządzenia Studium z 2022 r. zostało poprzedzone wnioskiem przedsiębiorcy z 9 stycznia 2020 r. o podjęcie działań zmierzających do zmiany obowiązującego studium. Wniosek umotywowano decyzją Marszałka Województwa Małopolskiego, w wyniku której uległa zmianie granica udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego „Maszkienice”.

(akta kontroli, str. 368)

W odniesieniu do kosztów opracowania studiów uchwalonych w okresie objętym kontrolą Gmina wykazała:

- w odniesieniu do Studium z 2019 r. – 161,3 tys. zł, w tym wynagrodzenie wykonawcy 150,4 tys. zł;
- w odniesieniu do Studium z 2022 r. – 24,3 tys. zł, w tym wynagrodzenia wykonawcy 22,1 tys. zł.

Na pozostałe koszty, tj. wykraczające poza koszty wynagrodzenia wykonawcy, złożyły się koszty ogłoszeń prasowych oraz koszty obsługi Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

(akta kontroli, str. 24-26)

Wykonawców projektów obydwu studiów wyłoniono bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³ (*Studium z 2019 r.*) oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ (*Studium z 2022 r.*), na podstawie, odpowiednio, art. 4 pkt 8 poprzednio obowiązującej ustawy²⁵ oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy²⁶.

²⁰ Uchwała Nr III/60/2019 Rady Gminy Dębno z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno.

²¹ Uchwała Nr I/405/2022 Rady Gminy Dębno z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia I zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno.

²² Uchwała Nr I/135/2001 Rady Gminy Dębno z dnia 23 marca 2001 r., zmieniona uchwałami: (1) Nr II/266/2010 z 26 lutego 2010 r. (zmianą objęto cały obszar Gminy), (2) Nr IV/365/2014 z 27 maja 2014 r. (zmianą objęto obszary położone w miejscowościach Maszkienice – obszar porządkowania poprzez wymianę, remonty, przebudowę oraz rozbudowę zabudowy usługowej i Wola Dębińska – obszar rozwoju zabudowy produkcyjnej, składów, magazynów – wyznaczenie terenu gospodarowania odpadami dla budowy punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych), (3) Nr III/60/2019 z 27 lutego 2019 r. (zmianą objęto cały obszar Gminy) i (4) Nr I/405/2022 z 28 stycznia 2022 r. (zmianą objęto obszar udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego „Maszkienice”).

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: *ustawa Prawo zamówień publicznych*.

²⁵ Ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

²⁶ Przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych.

Umowę z wykonawcą *Studium z 2019 r.* podpisano 23 września 2015 r.²⁷, a jego wynagrodzenie ustalono na 104 550 zł brutto²⁸. Wyboru wykonawcy *Studium z 2022 r.* dokonano na podstawie przepisów wewnętrznych²⁹, poprzez wysłanie do czterech wykonawców zapytań ofertowych, a jedynym kryterium wyboru była cena. Spośród trzech nadesłanych ofert w dniu 12 stycznia 2021 r. wybrano ofertę z ceną 22 140 zł brutto³⁰. Umowę z wykonawcą zawarto 21 stycznia 2021 r., a termin realizacji przedmiotu umowy określono na 11 miesięcy od jej podpisania. Aneks nr 1 z 21 września zmieniono harmonogram rzeczowo-finansowy, stanowiący załącznik nr 2 do umowy, w którym termin wykonania etapu VI „projekt do uchwalenia na sesji Rady Gminy wraz z dokumentacją prac planistycznych” zmieniono z „do 11 m-cy” (liczony od daty podpisania) na „do 27.12.2021 r.” co w praktyce oznaczało jego wydłużenie o sześć dni (nie zmieniono zapisu dotyczącego terminu wykonania określonego w § 2 ust. 2 umowy). Umowę w zakresie etapów I - VI zrealizowano w terminie umownym³¹, a zapłaty dokonano w czterech ratach, z tego w 2021 r. 19 926,00 zł w trzech ratach w 2021 r. oraz 2 214,00 zł w dniu 27 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli, str. 249-284, 285-302, 303-313, 314-349, 350-364)

W *Studium z 2019 r.* oraz w *Studium z 2022 r.* określono cele zagospodarowania przestrzennego Gminy, jako wytyczne dla określania kierunków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, w tym długookresowy cel główny, tj. stały, zrównoważony rozwój Gminy gwarantujący systematyczną poprawę warunków życia jego mieszkańców oraz warunków pobytu turystów poprzez podnoszenie atrakcyjności turystyczno-wypoczynkowej, przy uwzględnieniu walorów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Celami strategicznymi, pozwalającymi na realizację celu głównego były:

- 1) Racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych, społecznych i gospodarczych dla rozwoju gminy poprzez stworzenie warunków do inwestowania na terenach korzystnych pod względem ekofizjograficznym, z uwzględnieniem ochrony przyrody i krajobrazu.
- 2) Rozwój agroturystyki oraz tworzenie stref aktywności gospodarczej.
- 3) Poprawa standardu życia i prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępu do infrastruktury technicznej.
- 4) Poprawa standardu zamieszkiwania i wypoczynku turystów, m.in. poprzez rozbudowę infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej.
- 5) Uporządkowanie funkcjonalno-przestrzenne i estetyczne zabudowy poprzez kształtowanie wnętrza architektonicznych w nawiązaniu do tradycji.
- 6) Ochrona niezabudowanych terenów otwartych jako istotnych dla funkcjonowania osnowy ekologicznej gminy.
- 7) Utrzymanie tożsamości kulturowej gminy Dębno.
- 8) Zapobieganie degradacji krajobrazu.
- 9) Stworzenie na bazie wartości kulturowych i krajobrazowych silnej marki turystycznej–Gmina Dębno.

W części szczegółowej studiów (kierunki zagospodarowania przestrzennego) określono:

²⁷ Umowa nr IGOŚ.272.1.66.2015, do której sporządzono trzy aneksy: nr 1/2016 z 11 lutego 2016 r., nr 2/2017 z 21 lutego 2017 r. i nr 3/2017 z 20 listopada 2017 r.

²⁸ Zmienione aneksem nr 3/2017 r. na 150 367,50 zł brutto.

²⁹ Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Dębno, wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 55/W/2015 z 13 sierpnia 2015 r., ze zm.

³⁰ Pozostałe oferty: 25,8 tys. zł brutto i 29,5 tys. zł brutto.

³¹ Termin realizacji etapu VII (ostatniego) „sprawdzenie projektu pod względem formalno-prawnym przez służby Wojewody” określono „wg terminów administracyjnych służb Wojewody”.

- a) Kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania Gminy i zmian w jej strukturze przestrzennej.
2. Kierunki i wskaźniki w zakresie przeznaczenia terenów oraz sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów dla trzech kategorii obszarów, tj. obszarów do zabudowy, obszarów o ograniczonej zabudowie oraz obszarów zamkniętych (terenów kolejowych).
3. Kierunki rozwoju komunikacji.
4. Kierunki rozwoju systemów infrastruktury technicznej.
5. Zasady ochrony środowiska i jego zasobów.
6. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.
7. Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego.
8. Politykę w zakresie opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ramach kierunków polityki przestrzennego zagospodarowania Gminy i zmian w jej strukturze przestrzennej wydzielono trzy strefy dla prowadzenia polityki przestrzennej, które należy uwzględniać w zmianach planów miejscowych:

- a) strefę rozwoju rolnictwa i turystyki – obejmującą północną część Gminy (na północ od drogi krajowej nr 94)³²;
- b) strefę rozwoju turystyki i rolnictwa ekologicznego – obejmującą południową część Gminy (na południe od drogi krajowej nr 94)³³;
- c) strefę intensywnego rozwoju usług i produkcji³⁴.

Uwzględniając uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy Dębno, w tym ustalenia obowiązujących planów miejscowych i istniejące zainwestowanie, wydzielono strefy funkcjonalno-przestrzenne:

- a) strefę osiedleńczą, wielofunkcyjną, do ekstensywnego zagospodarowania, o zróżnicowanej funkcji mieszkaniowej i usługowej;
- b) strefę rolniczą o dominującej funkcji rolniczej;
- c) strefę przyrodniczą o funkcji leśnej i rolniczej;

które dopełniają: korytarze ekologiczne, strefy ekologiczne rzek i potoków, tereny o najwyższych walorach krajobrazowych, elementy istotne dla ochrony dziedzictwa kulturowego, podstawowy układ komunikacyjny oraz podstawowe obiekty infrastruktury technicznej.

Wskazano też główne kierunki zmian w strukturze przestrzennej Gminy w zakresie zagospodarowania oraz użytkowania terenów, a także kierunki rozwoju systemów infrastruktury technicznej i systemów komunikacji oraz kierunki i zasady kształtowania leśnej i rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

W części dotyczącej kierunków i wskaźników w zakresie przeznaczenia terenów oraz sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów m.in. określono indywidualne wskaźniki urbanistyczne, opisujące cechy i parametry przyszłego zagospodarowania, takie jak:

- powierzchnia biologicznie czynna; wskaźnik nie może być mniejszy niż:
 - 10% powierzchni terenu inwestycji dla terenów produkcyjnych P/U i produkcyjno-usługowych PU;
 - 20% powierzchni terenu inwestycji dla zabudowy usługowej w terenach MNU, U;

³² Wola Dębińska, Maszkienice, Perła, Biadoliny Szlacheckie, część Sufczyzna.

³³ Dębno, Jastew, Sufczyn, Porąbka Uszewska, Łysa Góra, Doły, Łoniowa, Jaworsko, Niedźwiedza.

³⁴ Tereny wzdłuż drogi krajowej nr 94 oraz w Maszkienicach.

- 30% powierzchni terenu inwestycji dla zabudowy mieszkalno-usługowej w terenach MNU;
- 40% powierzchni terenu inwestycji dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w terenach MNU, MN, zagrodowej w terenach RM;
- powierzchnia zabudowy; wskaźnik nie może przekroczyć:
 - 0,7 dla terenów produkcyjnych P/U i produkcyjno-usługowych PU;
 - 0,6 dla zabudowy usługowej w terenach U;
 - 0,5 dla zabudowy usługowej w terenach MNU;
 - 0,3 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkalno-usługowej oraz usług hotelarskich w terenach MNU, rekreacji indywidualnej w wypadku wiosek rekreacyjnych w terenach ML;
 - 0,2 dla zabudowy rekreacji indywidualnej w terenach ML, terenów sportu i rekreacji w terenach UT/US, PG/UT/US;
- wysokość zabudowy
 - do 4 m dla obiektów architektury parkowej we wszystkich wskazanych na rysunku studium ciągów i punktów widokowych (w słowniczku, w którym wyjaśniono pojęcie „obiektów architektury parkowej, wskazano wysokość „do 5 m”);
 - do 12 metrów dla budynków usługowych i mieszkalno-usługowych oraz mieszkalnych jednorodzinnych, w tym z pokojami na wynajem w terenach oznaczonych symbolem MNU, MN i RM, zabudowy rekreacji indywidualnej ML, terenów sportu i rekreacji w terenach UT/US, PG/UT/US;
 - do 15 metrów dla budynków związanych z produkcją rolniczą i przetwórstwem rolnym w terenach RM, dla terenów usług oznaczonych symbolem U;
 - w terenach produkcyjnych i produkcyjno-usługowych oznaczonych symbolami P/U, PU i PG/PU, dopuszczono zwiększenie wysokości zabudowy w ustaleniach planów miejscowych w dostosowaniu do wymogów technologicznych prowadzonej działalności produkcyjno-usługowej; analogicznie w terenach lokalizacji obiektów i urządzeń obsługi technicznej gminy oznaczonych symbolem O.

W studiach wskazano, że wymienione wyżej maksymalne powierzchnie zabudowy oraz wskaźniki terenów biologicznie czynnych nie dotyczą terenów, na których w wyniku istniejącego zainwestowania ww. wskaźniki są już przekroczone. Możliwe jest w ww. terenach zwiększenie w zmianach planów miejscowych maksymalnych powierzchni zabudowy w zależności od funkcji i położenia terenu o nie więcej niż 10% istniejącej powierzchni zabudowy.

(akta kontroli, str. 857-932, 970-1045)

1.3. Opracowanie projektu Studium z 2019 r. poprzedzone zostało sporządzeniem *Analizy i oceny uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno* (dalej: *Analiza*), datowanej „styczeń/kwiecień 2016”.

(akta kontroli, str. 371-407)

Analizy takiej nie sporządzono dla *Studium z 2022 r.* Wójt wyjaśnił, że nie zaszła potrzeba opracowania nowej analizy i oceny uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno, ponieważ [...] podstawowym celem I zmiany Studium było spełnienie obowiązku wynikającego z art. 95 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopalin obowiązkowo wprowadza się do studium. Mając

powyższe na uwadze w dokumencie studium zaistniał obowiązek dokonania korekty granicy udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego Maszkienice, zgodnie z dokumentacją geologiczną zatwierdzoną decyzją Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 21 maja 2019 r.

Obszar objęty I zmianą Studium miał niewielki zasięg w stosunku do obszaru całej Gminy, w związku z czym nie wystąpiła pełna problematyka wymagana do uregulowania w ramach zmiany Studium. Zmianą wprowadzono nowe tereny do obecnej struktury przestrzennej – terenów usługowych i produkcyjnych oraz eksploatacji złóż naturalnych. Ze względu na wyznaczenie terenów w ramach już wcześniej wyznaczonych terenów pod eksploatację oraz z uwagi na brak terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową, nie było potrzeby uwzględniania prognozy demograficznej oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Dla obszaru I zmiany określono obsługę komunikacyjną z przyległych istniejących i projektowanych dróg publicznych. Kierunki rozwoju infrastruktury technicznej dla tego obszaru określono poprzez rozbudowę istniejącej sieci i urządzeń infrastruktury technicznej: sieci elektroenergetycznej, kanalizacji sanitarnej, sieci wodociągowej i gazowej.

(akta kontroli, str. 1658, 1660-1661)

Kolejne części Analizy opracowanej w ramach prac nad przygotowaniem projektu Studium z 2019 r. zawierały:

- 1) prognozę demograficzną;
- 2) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
- 3) możliwości finansowania przez Gminę Dębno wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy;
- 4) potrzeby inwestycyjne Gminy Dębno wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy.

W odniesieniu do analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w dokumencie odnotowano, że ww. analizy zostały wykonane dla potrzeb obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno na etapie uwarunkowań i zaktualizowane na etapie jego zmiany w roku 2010. Zostały one uwzględnione i wykorzystane w niniejszej analizie.

W ramach sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę – w wyniku przyjętych założeń i dokonanych obliczeń:

- ustalono łączną chłonność zespołów zwartej zabudowy i obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zainwestowanie – 927 250 m² (876 850 m² dla funkcji mieszkaniowej, 50 400 m² dla funkcji usługowej);
- ustalono zapotrzebowanie na nową zabudowę w perspektywie do 2045 r. – 351 300 m² (265 800 m² dla zabudowy mieszkaniowej, 52 500 m² dla zabudowy pensjonatowej, 15 000 m² dla zabudowy letniskowej oraz 18 000 m² dla zabudowy usługowej);
- zwiększono zapotrzebowanie w stosunku do wyników analiz o 30% z uwagi na niepewność procesów rozwojowych (dopuszczone przez art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co podwyższyło jego wielkość do 456 690 m².

W konkluzji stwierdzono, że ilość wolnych od zabudowy terenów, których zagospodarowanie jest możliwe na podstawie już obowiązujących planów

miejscowych, dwukrotnie przewyższa przyszłe zapotrzebowanie na nową zabudowę. Przytoczono również przepis art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stosownie do którego w sytuacji, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej (obszarami zwartej zabudowy) oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod zabudowę.

W odniesieniu do możliwości finansowania przez Gminę Dębno wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy w *Analizie* ograniczono się do planowanych wydatków inwestycyjnych budżetu Gminy na rok 2016 w zakresie zadań, *których realizacja może być istotna z punktu widzenia opracowywanego studium*. Wymieniono:

- 12 zadań z zakresu infrastruktury sportowej i z zakresu kultury na łączną kwotę 251,4 tys. zł;
- cztery zadania z zakresu sieci i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych na łączną kwotę 743,0 tys. zł;
- cztery zadania z zakresu dróg i parkingów na łączną kwotę 1 956,3 tys. zł;
- jedno zadanie z zakresu budynków komunalnych na kwotę 15,0 tys. zł.

Przedstawiono również planowane wydatki i dochody budżetu Gminy, przewidywany deficyt i sposób jego pokrycia, prognozę kwoty długu w wieloletniej prognozie finansowej, informację o wydatkach majątkowych w latach 2011-2015, a także informację o zrealizowanych projektach w 2015 r.

Stwierdzono też m.in., że *zrealizowane w pełnym zakresie i terminowo inwestycje infrastrukturalne pozwalają przypuszczać, iż przyszła budowa kanalizacji sanitarnej również zostanie dofinansowana ze środków unijnych*. Dodano, że Gmina zamierza skorzystać ze środków unijnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w celu współfinansowania budowy dróg.

W części *Analizy* odnoszącej się do potrzeb inwestycyjnych Gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy, wyszczególniono:

- 1) planowane przez Gminę inwestycje (dodając, że większość zostanie zrealizowana w roku 2016):
 - w zakresie dróg publicznych, parkingów, ciągów pieszych i dróg rowerowych – sześć zadań na łączną kwotę 1 020,0 tys. zł,
 - w zakresie sieci i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych – jedno zadanie na kwotę 6 000,0 tys. zł,
 - w zakresie infrastruktury sportowej i kultury – 11 zadań, z tego dziesięć na łączną kwotę 600,0 tys. zł (w odniesieniu do zadania 11, tj. budowy hali sportowej, nie podano kosztów realizacji inwestycji z uwagi *na brak decyzji w sprawie lokalizacji* (w dacie uchwalenia Studium z 2019 r. hala sportowa znajdowała się na etapie realizacji, a w dacie uchwalenia Studium z 2022 r. – była już oddana do użytkowania);
 - w zakresie zagospodarowania przestrzeni publicznej – trzy zadania na łączną kwotę 516,0 tys. zł;
- 2) 11 zadań, *których realizacja planowana jest na następne 5 lat*, o łącznym prognozowanym koszcie w wysokości 7 027,0 tys. zł;
- 3) cztery zadania, *których realizacja planowana jest w okresie od 5 do 10 lat*, na

łącną kwotę 6 122,7 tys. zł (w tym budowa hali sportowej, dla której w tej części Analizy określono szacunkowy koszt realizacji w wysokości 5 772,7 tys. zł).

W podsumowaniu stwierdzono: *Szeroki wachlarz wyposażenia każdej wsi w tereny rekreacji, budynki oświatowe [...], budynki komunalne [...], powoduje, iż proponowane w zmianie studium poszerzenia nowych terenów mieszkaniowych i usługowych nie będą wymagały podjęcia nowych działań w kierunku realizacji inwestycji z ww. zakresu, a tym samym poniesienia przez Gminę znacznych kosztów ich realizacji. Również inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, takie jak budowa nowych dróg, sieci kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej, realizowane są przez Gminę systematycznie [...]. Jest to efekt prowadzonej przez Gminę w okresie ostatnich 10 lat polityki przestrzennej, związanej z wyznaczeniem nadmiernej ilości terenów budowlanych w planach miejscowych, które Gmina zobligowana jest uzbroić [...].*

(akta kontroli, str. 371-407)

1.4. W okresie objętym kontrolą dokonano jednej oceny aktualności studium oraz planów miejscowych – w 2021 r. (dalej: *Ocena aktualności*). Przeprowadzenie oceny zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu, bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do jej regulacji z art. 2 ust. 1 pkt 1. Wyboru wykonawcy dokonano na podstawie przepisów wewnętrznych³⁵, poprzez wysłanie do czterech wykonawców zapytań ofertowych, a jedynym kryterium wyboru była cena. Spośród trzech nadesłanych ofert w dniu 12 stycznia 2021 r. wybrano ofertę z ceną 24,4 tys. zł brutto³⁶. Umowę z wykonawcą zawarto 21 stycznia 2021 r., a termin realizacji przedmiotu umowy określono na 6 miesięcy od jej podpisania, a następnie – aneksem nr 1 z 21 czerwca 2021 r. – na 13 miesięcy od jej podpisania³⁷. Umowę zrealizowano w terminie ustalonym w aneksie nr 1, a zapłaty kwoty 24 354,00 zł Urząd dokonał 28 grudnia 2021 r.

(akta kontroli, str. 206-212, 213-245)

W *Ocenie aktualności* stwierdzono m.in.:

- *przystępując do zmiany studium należy mieć na względzie fakt, iż w obowiązującym porządku prawnym brak jest możliwości ustalania dowolnego przyrostu terenów przeznaczonych pod zabudowę;*
- *w ramach analiz, do których obliguje ustawa należy jednak wziąć pod uwagę szereg elementów mogących uzasadnić zapotrzebowanie na dodatkowe tereny i ich lokalizację w poszczególnych miejscach gminy, stąd na etapie oceny aktualności stwierdzić można jedynie, iż stopień wykorzystania istniejących terenów budowlanych może na etapie sporządzania zmiany studium stanowić przeszkodę do uruchamiania nowych obszarów inwestycyjnych;*
- *obowiązujące studium [...] wskazuje na potrzebę ograniczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę, w szczególności do miejscowości objętych planem z dnia 28 kwietnia 2004 r.³⁸ [...];*
- *[...] studium wskazuje na potrzebę zmiany przeznaczenia niektórych terenów oraz korektę granic terenów przeznaczonych do zabudowy [...], argumentując, że „uruchomienie zbyt dużej ilości terenów do zabudowy skutkować może*

³⁵ Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Dębno, wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 55/W/2015 z 13 sierpnia 2015 r., ze zm.

³⁶ Pozostałe oferty: 27,1 tys. zł brutto i 30,8 tys. zł brutto.

³⁷ Stwierdzono zaistnienie przesłanek przewidzianych w umowie – okoliczności mogące doprowadzić do opóźnień prac, nie leżące po stronie wykonawcy, tj. potrzebę analizy wniosków złożonych do rozpoczętych procedur planistycznych w zakresie przygotowania 13 projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

³⁸ Biadoliny Szlacheckie, Doły, Jaworsko, Łoniowa, Łysa Góra, Maszkienice, Perła, Niedźwiedza.

postępującym rozpraszaniem zabudowy, degradacją walorów krajobrazowych oraz pogarszaniem standardów zamieszkania”;

- [...] zapisy obowiązującego studium stanowiły podstawę do przeprowadzenia analizy, polegającej na zidentyfikowaniu rozmieszczenia i powierzchni terenów wyznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, w których studium obecnie nie przewiduje możliwości zabudowy, bądź istotnie ograniczyło możliwość realizacji zabudowy nierolniczej [...];
- [...] zgodnie z wynikami powyższej analizy, z zabudowy wycofano ok. 187,4017 ha terenów [...]; powierzchnia terenów, gdzie istotnie ograniczono zabudowę [...] wynosi ok. 75,8336 ha [...];
- utrzymanie zapisów studium w obecnym kształcie spowoduje konieczność odstąpienia od przyjętych w obowiązujących planach ustaleń, co wpłynie na istotne ograniczenie praw nabytych właścicieli nieruchomości, których dotyczy wycofanie terenów przeznaczonych pod zabudowę; grozi to uzasadnionymi roszczeniami z tytułu art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...].

W konkluzji opracowania stwierdzono, że w wyniku przeprowadzonej analizy obowiązujące Studium Gminy Dębno uznaje się za aktualne. Jednocześnie wskazano, że będzie ono wymagać sukcesywnych aktualizacji z uwagi na:

- zmianę uwarunkowań (m.in. procesy przekształceń własnościowych, intensywne procesy inwestycyjne, szybkie zmiany w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenów, zmiany w zaludnieniu, warunkach i jakości życia mieszkańców; zmiana wskazań i wniosków dla Gminy wynikających z opracowywanej strategii rozwoju gminy);
- zmiany w przyjętych kierunkach rozwoju struktury przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
- przyjęte w studium prognozy demograficzne, przekładające się na program rozwoju usług i infrastruktury technicznej;
- oczekiwania wyrażone we wnioskach o zmianę studium lub zmianę planu miejscowego.

(akta kontroli, str. 1050-1100)

24 maja 2022 r. Rada Gminy Dębno podjęła uchwałę w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Gminy Dębno³⁹. W uchwale, do której załącznik stanowiła Ocena aktualności, stwierdzono aktualność Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno, zatwierdzonego Uchwałą Nr III/60/2019 Rady Gminy Dębno z dnia 27 lutego 2019 r., z zastrzeżeniem wskazania potrzeby uzupełnienia ustaleń w zakresie możliwości utrzymania przeznaczenia terenów z obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – według wskazań zawartych w załączniku do niniejszej uchwały.

(akta kontroli, str. 1047-1049)

Tego samego dnia, tj. 24 maja 2022 r., Rada Gminy Dębno podjęła – na wniosek Wójta Gminy Dębno – uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia II zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno⁴⁰. W uchwale wskazano, że zmiana obejmuje postanowienia Studium w zakresie:

³⁹ Uchwała Nr VI/453/2022.

⁴⁰ Uchwała Nr VI/454/2022 r.

- 1) zasad lokalizacji inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii;
- 2) zmiany i uzupełnienia ustaleń w zakresie wskaźników urbanistycznych;
- 3) uzupełnienia ustaleń w zakresie odstępstw oraz interpretacji zapisów studium na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, że jej podjęcie [...] jest niezbędne z uwagi na potrzeby rozwoju Gminy Dębno w związku z prowadzonymi aktualnie pracami nad sporządzeniem nowej edycji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w związku z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonej w 2021 r. oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Problematyka niniejszej zmiany studium została ograniczona do konkretnych ustaleń aktualizujących uwarunkowania i kierunki rozwoju oraz do uzupełnienia ustaleń w zakresie odstępstw oraz interpretacji zapisów studium na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [...].

(akta kontroli, str. 369-370, 1046)

1.5. Uchwałą z 28 grudnia 2016 roku⁴¹ Rada Gminy Dębno, działając na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴², wyznaczyła obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji na terenie Gminy Dębno.

Wyznaczony obszar zdegradowany objął sołectwa: Łoniowa, Biadoliny Szlacheckie, Doły, Jastew, Łysa Góra, Maszkienice, Niedźwiedza oraz Porąbka Uszewska. W wyniku przeprowadzonej diagnozy z obszaru zdegradowanego wyznaczono obszar rewitalizacji, obejmujący swoim zasięgiem zamieszkałe części sołectw: Doły i Łysa Góra oraz fragment drogi gminnej w Porąbce Uszewskiej, łączący te dwie miejscowości. Jak wynikało z przeprowadzonej diagnozy, w obszarze tym nastąpiła kumulacja problemów społecznych, gospodarczych, przestrzenno-funkcyjnych, technicznych i środowiskowych.

(akta kontroli, str. 371-407, 1525)

Uchwałą z 30 maja 2017 r. Rada Gminy Dębno, działając na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, przyjęła Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Dębno na lata 2016-2026 (dalej: *Program Rewitalizacji*). Uchwałą z 27 lipca 2017 r.⁴³ Rada Gminy Dębno dokonała zmiany *Programu Rewitalizacji*, która polegała na dodaniu załącznika nr 2 „Diagnoza na potrzeby wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Gminy Dębno”.

(akta kontroli, str. 1104, 1264)

W pkt 6.2. *Programu Rewitalizacji* zaznaczono, że w związku z jego sporządzeniem nie przewiduje się zmian w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy (wówczas obowiązywało Studium uchwalone w 2014 roku), a także w obowiązującym planie miejscowym z 2004 r. (który dla wyznaczonego obszaru rewitalizacji nadal obowiązuje). Dodano, że nie przewiduje się również konieczności sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli, str. 1105-1263, 1265-1321)

Studium z 2019 r. i Studium z 2022 r. zostały uchwalone po uchwaleniu *Programu*

⁴¹ Uchwała Nr XIV/245/2016 (Dz. Urz. Woj. Mał. z 2017 r. poz. 753).

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 485. Dalej: *ustawa o rewitalizacji*.

⁴³ Uchwała Nr VII/301/2017.

Rewitalizacji, a analiza ich zapisów nie wskazuje na rozbieżności między wskazanymi dokumentami, które, stosownie do przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, wymagałyby przeprowadzenia postępowania w sprawie zmiany studium, w celu jego dostosowania do gminnego programu rewitalizacji.

(akta kontroli, str. 857-932, 970-1045, 1105-1263)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Studium z 2019 r., a w konsekwencji powielające jego zapisy *Studium z 2022 r.* oparte zostały na nieaktualnych danych, a tym samym opracowane zostały niezetelnie. Wykonawca zewnętrzny, któremu Gmina zleciła opracowanie projektu *Studium z 2019 r.* opierał się na danych z dokumentu *Analiza i ocena uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno z 2016 roku*, a także na analizach ekonomicznych, środowiskowych i społecznych wykonanych na etapie zmiany Studium w roku 2010. Kolejny projekt zmiany Studium powielał te dane.

W pkt 7 obydwu dokumentów "Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego", wymieniono planowane do realizacji inwestycje, w tym 16 zadań inwestycyjnych o znaczeniu lokalnym z zakresu infrastruktury technicznej, których terminy realizacji określono na lata 2007 - 2015.

Studium z 2019 r. i *Studium z 2022 r.* zostały wykonane przez podmioty zewnętrzne i odebrane przez Gminę od wykonawców bez zachowania należytej staranności.

(akta kontroli, str. 929, 1042)

Wójt wyjaśnił, że w kwestii odnoszącej się do zapisów pkt 7 obowiązującego Studium, doszło do pozostawienia części zadań w zapisie z poprzedniej edycji Studium, mimo że część z nich była już zakończona, a część z nich, dotycząca m.in. rozbudowy sieci kanalizacyjnej, była w dalszej realizacji. Sytuacja ta jest wynikiem niedostatecznego nadzoru nad przedłożonym przez wykonawcę opracowaniem.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zaangażowanie Urzędu w zakresie tworzenia dokumentów strategicznych, zapewniających ład przestrzenny i zrównoważony rozwój na terenie Gminy. Jednocześnie zwraca uwagę na konieczność dokonywania rzetelnego odbioru opracowań planistycznych zleconych wykonawcom zewnętrznym.

OBSZAR

2. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian jako narzędzia zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w Gminie Dębno

Opis stanu
faktycznego

2.1. W *Studium z 2019 r.* oraz *Studium z 2022 r.* wskazano, że cały obszar Gminy pokryty jest obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego. Z kolei według danych opublikowanych przez Bank Danych Lokalnych GUS udział powierzchni Gminy Dębno objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem wynosił 99,9% (2021

rok)⁴⁴. W *Ocenie aktualności Studium* stwierdzono z kolei, że obszar Gminy Dębno niemal w całości pokryty jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli, str. 930, 1043, 1080)

Wójt wyjaśnił, że wskazana różnica wynikająca z Banku Danych Lokalnych GUS prawdopodobnie wynika z rozbieżności pomiędzy wartością w [ha] wskazywaną do sprawozdania GUS, dotyczącą obszaru objętego miejscowymi planami, a wartością wynikającą z rejestru gruntów prowadzonego przez Starostwo Powiatowe.

(akta kontroli, str. 1658, 1661)

Według stanu na 31 marca 2022 r. w Gminie Dębno obowiązywało 11 planów miejscowych, przy czym najstarszy z nich z 2004 r.⁴⁵ swoimi ustaleniami obejmował obszar całej Gminy (8 151,2 ha⁴⁶). Plan ten został opracowany i uchwalony w trybie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, uchylonej z dniem 1 stycznia 2004 r.⁴⁷

Uchwalane od 2012 r. przez Radę Gminy Dębno plany miejscowe obejmowały tereny poszczególnych sołectw lub mniejsze fragmenty Gminy (plany punktowe), a skutkiem ich wejścia w życie była utrata mocy obowiązującej planu z 2004 r. w odniesieniu do obszarów objętych tymi planami⁴⁸.

Kolejne plany miejscowe uchwalane były:

- w 2012 r. – dla obrębu Jastew (238,90 ha)⁴⁹;
- w 2014 r. – dla obrębów: Sufczyn (960,50 ha)⁵⁰, Wola Dębińska (578,60 ha)⁵¹ i Dębno (823,50 ha)⁵²;
- w 2015 r. – dla obrębu Porąbka Uszewska (994,60 ha)⁵³ oraz dla obszaru „oczyszczalnia ścieków Maszkienice” (0,90 ha)⁵⁴;
- w 2017 r.⁵⁵ – dla obszarów: „Osiedle (Wola Dębińska)” (0,57 ha)⁵⁶, „Obszar przy drodze krajowej (Wola Dębińska)” (0,70 ha)⁵⁷ i „Przy oczyszczalni (Wola Dębińska)” (1,14 ha)⁵⁸;

⁴⁴ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica>.

⁴⁵ Uchwała Nr II/133/2004 Rady Gminy Dębno z 28 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. Nr 163 poz. 1927).

⁴⁶ Według obowiązującego Studium, odwołującego się do danych z Banku Danych Lokalnych GUS z 2014 r. – 8 160 ha).

⁴⁷ Stosownie do art. 85 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*

⁴⁸ Plan miejscowy obejmujący obszar całej Gminy uchwalony został jeszcze w 2006 r. (Uchwała Nr IV/306/2006 Rady Gminy Dębno z dnia 31 maja 2006 r., Dz. Urz. Woj. Mał. Nr 473 poz. 2884), ale Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 28 stycznia 2008 r. (sygn. akt SA/Kr 29/07) stwierdził nieważność tej uchwały.

⁴⁹ Uchwała Nr II/152/2012 Rady Gminy Dębno z dnia 29 marca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 2550).

⁵⁰ Uchwała Nr II/334/2014 Rady Gminy Dębno z dnia 18 marca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 2387). Plan nie obowiązuje dla terenu oznaczonego symbolem 3.U.3. – wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2018 r. (sygn. akt II SA/Kr 184/18).

⁵¹ Uchwała Nr II/337/2014 Rady Gminy Dębno z dnia 18 marca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 2388).

⁵² Uchwała Nr II/342/2014 Rady Gminy Dębno z dnia 18 marca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 2394).

⁵³ Uchwała Nr II/48/2015 Rady Gminy Dębno z dnia 27 lutego 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1360).

⁵⁴ Uchwała Nr IV/67/2015 Rady Gminy Dębno z dnia 27 kwietnia 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 2750).

⁵⁵ W 2017 r. uchwalony został również plan miejscowy dla terenu występowania złoża kruszywa naturalnego „Maszkienice”, zlokalizowanego w miejscowości Maszkienice - Uchwała Nr II/263/ 2017 Rady Gminy Dębno z dnia 3 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1819). Plan ten utracił moc obowiązującą w związku z wejściem w życie planu miejscowego dla obszaru „złoże Maszkienice” z 25 lutego 2022 r.

⁵⁶ Uchwała Nr II/261/2017 Rady Gminy Dębno z dnia 3 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1817).

⁵⁷ Uchwała Nr II/262/2017 Rady Gminy Dębno z dnia 3 marca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1818).

⁵⁸ Uchwała Nr VIII/312/2017 Rady Gminy Dębno z dnia 29 sierpnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 5470).

- w 2022 r. dla obszaru „złóże Maszkienice” (23,99 ha)⁵⁹.
(akta kontroli, str. 31-32, 736, 805)

Według stanu na 31 marca 2022 r. obowiązujące plany miejscowe dopuszczały zabudowę na obszarach o łącznej powierzchni 2 296,6 ha (28,2 % powierzchni Gminy), z tego na poszczególne jej rodzaje:

- 1) zabudowa mieszkaniowa (jednorodzinna, wielorodzinna) – 472,3 ha (5,8%);
- 2) zabudowa mieszkaniowo-usługowa – 106,8 ha (1,3%);
- 3) zabudowa usługowa – 86,2 ha (1,1%);
- 4) zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych – 757,3 ha (9,3%);
- 5) zabudowa produkcyjna – 83,3 ha (1,0%);
- 6) zabudowa wielofunkcyjna o pełnej możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej i usługowej (tereny MU w planie miejscowym z 2004 r.) – 751,3 ha (9,2%);
- 7) zabudowa inna – 39,4 ha (0,5%).

(akta kontroli, str. 34)

W *Ocenie aktualności* (vide pkt 1.4. niniejszego wystąpienia) obowiązujące w Gminie plany miejscowe uznano za częściowo aktualne. Stwierdzono, że cele i wizja rozwoju Gminy oraz główne kierunki rozwoju przestrzennego określone w Studium nie znajdują przełożenia na ustalenia planów miejscowych, ponieważ plany nie podlegały zmianom od czasu uchwalenia zmiany Studium. Nienaruszalność ustaleń obowiązującego Studium oraz realizacja określonej w nim polityki będzie jednak zapewniona dzięki nowej edycji planów miejscowych, przygotowywanych dla całego obszaru Gminy.

Wskazano również, że:

- 10 z 11 planów miejscowych zostało sporządzonych w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym wypełniają one wymogi określone w obowiązujących aktualnie przepisach ustawowych i wykonawczych;
- obszary objęte planami wymagają aktualizacji w zakresie wypełnienia oczekiwań właścicieli nieruchomości, w zgodności z ustaleniami studium;
- aktualizacji w planach wymagają elementy uwarunkowań przestrzennych zawarte m.in.:
 - w uchwale określającej zakazy obowiązujące w Obszarze Chronionego Krajobrazu Wschodniego Pogórza Wiśnickiego
 - w kartach osuwiskowych aktualizujących dane zgromadzone w ramach Programu Ochrony Przeciwosuwiskowej SOPO;
 - w gminnej ewidencji zabytków;
 - w aktualnych mapach zagrożenia powodziowego;
 - we wnioskach o zmianę planu miejscowego.

Jednocześnie stwierdzono, że *z uwagi na obowiązujący porządek prawny w zakresie planowania przestrzennego oraz treści planu miejscowego uznaje się obowiązujące plany za aktualne. W obecnym kształcie plany zawierają ustalenia wystarczające dla funkcji im wyznaczonej przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w sposób dostateczny dla wydania pozwolenia na budowę ustalają przeznaczenie terenów oraz określają sposoby ich zagospodarowania i zabudowy, w tym ograniczenia w użytkowaniu terenów. Także analiza zagadnień występujących*

⁵⁹ Uchwała Nr II/417/2022 Rady Gminy Dębno z dnia 25 lutego 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1522).

na obszarze Gminy Dębno, obowiązującego Studium oraz planów miejscowych oraz aktów prawnych wyższego szczebla, wykazała brak obowiązku sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany [...].

Podkreślono jednak zasadność sporządzenia nowych planów miejscowych – w zakresie wynikającym z ustaleń Studium oraz oczekiwań właścicieli nieruchomości.
(akta kontroli, str. 1050-1100)

13 uchwałami z 28 października 2020 r.⁶⁰ Rada Gminy Dębno przystąpiła do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w poszczególnych obrębach Gminy, tj. dla całego obszaru Gminy.
(akta kontroli, str. 1628-1653)

W „Analizie zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” z września 2020 r.:

- podkreślono, że dla znacznego obszaru Gminy⁶¹ obowiązuje plan miejscowy, który wszedł w życie w 2004 r., przez co jego zapisy straciły na aktualności, a także fakt uchwalenia w 2019 r. przez Radę Gminy Dębno nowego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- przytoczono wnioski z *Oceny aktualności*, stosownie do których aktualizacji winny podlegać elementy uwarunkowań przestrzennych wynikające z odrębnych dokumentów/opracowań (tereny osuwiskowe, tereny zagrożone powodzią itd.);
- zaznaczono, że równoczesne procedowanie 13 planów miejscowych dla poszczególnych miejscowości (obrębów) Gminy pozwoli na utrzymanie spójności wprowadzonych zapisów.

(akta kontroli, str. 841-844)

W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych) w dniu 21 maja 2021 r. Gmina zawarła z Wykonawcą umowę na „Opracowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” dla trzynastu obrębów ewidencyjnych Gminy Dębno⁶². Termin wykonania przedmiotu umowy, rozumiany jako przekazanie projektów planów do uchwalenia, ustalono na „do 36 miesięcy od dnia podpisania umowy”, a wynagrodzenie Wykonawcy – w wysokości 399 750 zł (brutto).

(akta kontroli, str. 544-733)

2.2. Jedyny plan miejscowy uchwalony w okresie objętym kontrolą to plan przyjęty uchwałą Rady Gminy Dębno Nr II/417/2022 z 25 lutego 2022 r. o nazwie „złóże Maszkienice”, zlokalizowane w miejscowości Maszkienice⁶³. Niecały miesiąc wcześniej, tj. 28 stycznia 2022 r., Rada Gminy Dębno uchwaliła zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno (*Studium z 2022 r.*).

W załączniku nr 3 do uchwały z 28 stycznia 2022 r.⁶⁴ wskazano m.in., że:

- *celem I zmiany Studium jest korekta granic udokumentowanych złóż kruszyw naturalnych Maszkienice oraz umożliwienie opracowania dla powyższego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w procedurze którego będzie można wystąpić z wnioskiem o zgodę na zmianę przeznaczenia*

⁶⁰ Uchwały od Nr XI/248/2020 do Nr XI/260/2020 Rady Gminy Dębno.

⁶¹ Dla obszaru o powierzchni 4 554 ha, tj. ok. 56% powierzchni Gminy.

⁶² Umowa nr RWI.272.8.2021.

⁶³ Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1522.

⁶⁴ <https://bip.malopolska.pl/debno,a,2056881,uchwala-nr-i4052022-rady-gminy-debno-z-dnia-28-stycznia-2022-r-w-sprawie-uchwalenia-i-zmiany-studium.html>.

- gruntów leśnych na cele nieleśne;*
- *przedmiotem I zmiany Studium jest określenie przeznaczenia terenu pod **PU** - teren produkcyjno-usługowy i **PG/PU** – teren produkcyjno-usługowy, w tym lokalizacji obiektów i urządzeń po wyeksploatowaniu złoża i wykreśleniu z bilansu zasobów złóż kopalin;*
 - *I zmiana polega na wprowadzeniu nowych terenów do obecnej struktury przestrzennej – terenów usługowych i produkcyjnych oraz eksploatacji złóż naturalnych;*
 - *ze względu na wyznaczanie terenów w ramach już wcześniej wyznaczonych terenów pod eksploatację oraz z uwagi na brak terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową, nie było potrzeby uwzględniania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust 1 pkt 7 lit. d ustawy o pizp [o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym].*
- (akta kontroli, str. 968-969)

Projekt planu miejscowego „złóże Maszkienice”, jak i projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (*Studium z 2022 r.*) wykonał ten sam wykonawca, na podstawie umów podpisanych 21 stycznia 2021 r.⁶⁵

(akta kontroli, str. 303-313, 427-435)

Określone w planie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu były zgodne z ustaleniami *Studium z 2022 r.*

(akta kontroli, str. 28-30)

2.3. Stroną umowy w sprawie wykonania projektu planu miejscowego „złóże Maszkienice” – oprócz Gminy i Wykonawcy, był Przedsiębiorca. § 1 ust. 5 umowy stanowił, że *przedmiot umowy wykonany jest na potrzeby Przedsiębiorcy, który zobowiązuje się do poniesienia kosztów sporządzenia projektu miejscowego planu [...] na podstawie art. 104 ust. 6 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze [...].* Określone w § 6 ust. 1 umowy wynagrodzenie Wykonawcy wynosiło 25 830 zł (brutto).

(akta kontroli, str. 427-435)

Przytoczony w ww. umowie art. 104 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁶⁶ stanowi:

- 2. Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym.
- 6. Koszty sporządzenia projektu planu, o którym mowa w ust. 2, ponosi przedsiębiorca.

2.4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Małopolski nie wydawał rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących stwierdzenia nieważności uchwał Rady Gminy Dębno w sprawie przyjęcia nowego lub zmiany obowiązującego planu miejscowego

(akta kontroli, str. 736)

⁶⁵ Umowa nr WIGOŚ.272.1.12.2021 z 21 stycznia 2021 r. na wykonanie projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno oraz umowa trójstronna nr WIGOŚ.272.1.13.2021 z 21 stycznia 2021 r. na wykonanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o nazwie „złóże Maszkienice”.

⁶⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie uchwalania planów miejscowych. Wprawdzie ponad połowa obszaru Gminy objęta jest zdezaktualizowanym w znacznej części planem z 2004 roku, ale inicjatywa w zakresie uchwalenia nowych planów dla całego obszaru Gminy, podjęta w 2020 roku, potwierdza zaangażowanie organów Gminy w zakresie dla kształtowania polityki przestrzennej odpowiadającej potrzebom społeczności lokalnej.
OBSZAR	3. Zapewnianie przez gminę Dębno ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz na terenach, na których planowane były inwestycje na podstawie ustaw specjalnych
Opis stanu faktycznego	W okresie objętym kontrolą: – w Urzędzie Gminy Dębno nie były wydawane decyzje o warunkach zabudowy (w związku z pokryciem obszaru Gminy Dębno planami miejscowymi); – nie były planowane i realizowane inwestycje na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁶⁷, względnie na podstawie innych ustaw specjalnych w procesie inwestycyjnym. (akta kontroli, str. 35, 1659, 1662)
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Z uwagi na niewydawanie decyzji o warunkach zabudowy oraz nieplanowanie i nierealizowanie inwestycji na podstawie ustaw specjalnych w procesie inwestycyjnym Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje oceny częściowej w tym obszarze.
OBSZAR	4. Korzystanie przez gminę Dębno z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającym z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzeni
Opis stanu faktycznego	4.1. Stosownie do art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.

⁶⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1538.

W odniesieniu jedyne go planu miejscowego uchwalonego w okresie objętym kontrolą, tj. planu miejscowego „złóże Maszkienice”, powyższy wymóg zrealizowano w październiku 2021 r.

W prognozie, sporządzonej przez podmiot zewnętrzny⁶⁸, zamieszczono zestawienie dochodów i wydatków (obciążeń), w którym po stronie wydatkowej nie przewidziano żadnych kwot, natomiast po stronie dochodowej potencjalne dochody – przez okres prognozy, tj. 5 lat – w wysokości 250,6 tys. zł, z tego 97,2 tys. zł z tytułu opłaty planistycznej, 9,7 tys. zł z tytułu przyrostu podatku gruntowego oraz 143,6 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych.

(akta kontroli, str. 408-426)

Zakres rzeczowy umowy z 21 maja 2021 r. na „Opracowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” dla trzynastu obrębów ewidencyjnych Gminy Dębno przewiduje wykonanie prognoz skutków finansowych uchwalenia tych planów, ale, jak oświadczył Wójt, opracowania takie jeszcze nie zostały sporządzone.

(akta kontroli, str. 73, 472-543)

4.2. We wszystkich obowiązujących w Gminie planach miejscowych sporządzonych i uchwalonych w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4, tj. w sytuacjach, w których w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość. W dziewięciu planach miejscowych wysokość tej stawki ustalono na 30%, a w jednym, tj. w planie miejscowym dla obszaru „oczyszczalnia Maszkienice” – 25%⁶⁹. W planie miejscowym z 2004 r., sporządzonym i uchwalonym w trybie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przedmiotową stawkę, o której stanowił art. 36 ust. 3 tej ustawy, ustalono na poziomie 0%.

(akta kontroli, str. 736)

4.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wydawano decyzji ustalających opłaty planistyczne. Nie obowiązywały też żadne procedury wewnętrzne w zakresie ustalania, poboru i windykacji takich opłat (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli, str. 53-55, 69, 72)

Podstawą do wszczęcia postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej są wypisy z aktów notarialnych, przekazywane wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) przez notariusza w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, o czym stanowi art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wypisy z takich aktów gromadzone były w Urzędzie Gminy w teczkach aktowych 6724.6 „Przeznaczenie terenu w miejscowym planie/akty notarialne” (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

4.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły od właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości – zgłaszane na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – żądania od Gminy wypłaty odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia

⁶⁸ Prognozę sporządził członek Stowarzyszenia Urbaniści Polscy.

⁶⁹ Właścicielem jedynej działki objętej tym planem jest Gmina Dębno.

nieruchomości lub jej części, w sytuacjach, w których, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

(akta kontroli, str. 72)

4.5. W okresie objętym kontrolą Wójt nie przedstawiał okresowo – odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku – na sesji Rady Gminy informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 (roszczenia odszkodowawcze), i wydanych decyzjach, o których mowa w ust. 6 i 7 (opłaty planistyczne) (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli, str. 69, 72)

4.6. W latach 2019 - 2022 (I kw.) Gmina zrealizowała 28 inwestycji infrastrukturalnych w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej oraz remontów i przebudowy dróg, na które wydatkowała 4 309,9 tys. zł, z tego 1 580,1 tys. zł ze środków własnych oraz 2 729,8 tys. zł z innych źródeł (środki europejskie, budżet państwa⁷⁰).

Po I kw. 2022 r. w realizacji pozostawało 6 zadań inwestycyjnych (kanalizacja sanitarna, drogi wraz z budową mostu, punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych) o łącznej wartości 16 687,1 tys. zł (3 140,8 tys. zł – środki własne, 13 546,4 tys. zł – inne źródła⁷¹).

(akta kontroli, str. 37-39)

4.7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie:

- wydano 343 decyzje w sprawie podziałów nieruchomości;
- nie przeprowadzano scaleń i podziałów nieruchomości;
- nie wydawano decyzji ustalających opłaty adiacenckie (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli, str. 40-48, 49, 50-52)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie podejmowano działań w celu ustalenia opłat planistycznych, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym nie wydawano decyzji ustalających opłaty planistyczne. Nie ustalono również żadnych procedur w tym zakresie.

(akta kontroli, str. 53-55, 69, 72)

Zadania z zakresu zagospodarowania przestrzennego, tym m.in. prowadzenie spraw związanych z naliczaniem jednorazowej opłaty, ustalonej w planie miejscowym, jeżeli w związku z uchwaleniem tego planu albo jego zmianą, wzrosła wartość nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, przypisano do zakresu czynności tylko jednego pracownika Urzędu – inspektora

⁷⁰ Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (wcześniej: Fundusz Dróg Samorządowych), Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych.

⁷¹ Zewnętrzne źródła finansowania – jak w latach wcześniejszych + Rządowy Fundusz Polski Ład.

w Wydziale Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej oraz Ochrony Środowiska⁷².

(akta kontroli, str. 69, 73, 734-735)

Analiza sprawozdań Wójta Gminy Dębno z wykonania budżetu Gminy za lata 2012⁷³ – 2021, publikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, wykazała, że w tym okresie w Urzędzie nie planowano, a Gmina nie uzyskiwała, żadnych dochodów z tytułu opłat planistycznych.

(akta kontroli, str. 1666-1667)

W odpowiedzi na pytania:

- o przyczyny przypisania zadań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym tylko jednemu pracownikowi – Wójt wyjaśnił, że do realizacji tych zadań nie widziano potrzeby zatrudnienia dodatkowych osób;
- o brak procedur postępowania w zakresie ustalania, poboru i windykacji opłat planistycznych – Wójt wyjaśnił, że niewprowadzenie takich procedur wynikało z faktu, że prowadzenie tych spraw zostało w Regulaminie organizacyjnym Urzędu przypisane do zadań Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej oraz Ochrony Środowiska oraz do zakresu obowiązków pracownika tego Wydziału;
- o przyczyny nieustalania opłat planistycznych – Wójt wyjaśnił, że [...] *brak ustalania opłaty planistycznej [...] był skutkiem dużego zaangażowania pracowników Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej oraz Ochrony Środowiska w inne zadania, o krótszych terminach załatwienia. Termin, w którym Urząd Gminy Dębno miał możliwość wszczęcia postępowania, wynoszący do 5 lat od uchwalenia lub zmiany MPZP, kiedy to na skutek zmiany planu wzrosła wartość sprzedawanej nieruchomości, skutkował w wyniku zaangażowania pracownika w inne przypisane obowiązki stałym odsuwaniem wszczęcia postępowań, których charakter jest złożony i wymaga dużego zaangażowania czasu i dodatkowych środków finansowych, które to nie zawsze muszą potwierdzać zasadność naliczenia opłaty planistycznej.*

(akta kontroli, str. 1659, 1661-1662, 1663-1664)

W ocenie NIK wielość i złożoność zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym na poziomie Gminy sprawia, że przypisanie ich do zakresu czynności tylko jednego pracownika Urzędu stwarza znaczne ryzyko dla rzetelnej realizacji tych zadań.

2. W spisach spraw prowadzonych w ramach teczek aktowych 6724.6 „Przeznaczenie terenu w miejscowym planie/akty notarialne” ostatecznie sprawy z kolejnych lat objętych kontrolą zarejestrowano pod pozycją:

- w 2019 – 153;
- w 2020 – 122;
- w 2021 – 158;

⁷² A także m.in.: przygotowywanie koncepcji gospodarki przestrzennej Gminy; przygotowywanie projektów uchwał o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany studium oraz planów miejscowych; opracowywanie analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych; prowadzenie rejestru wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany studium i planów miejscowych; obsługa gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej; wydawanie wypisów i wyrysów ze studium i planów miejscowych; opiniowanie wstępnych projektów podziałów nieruchomości; wydawanie zaświadczeń o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego oraz o zgodności budowy z ustaleniami planów miejscowych; naliczanie opłat adiacenckich.

⁷³ Rok 2012 jest pierwszym, w którym na terenie Gminy Dębno zaczął obowiązywać plan miejscowy ze stawką opłaty planistycznej > 0%, tj. plan miejscowy dla obszaru Jastew.

- w I kw. 2022 – 45 (przy czym pozycje 1-6 to akty notarialne z 2021 r., a pozycje 37 i 39-44 – z II kw. 2022 r.).

(akta kontroli, str. 737-791)

Faktyczna liczba wypisów aktów notarialnych przesłanych do Urzędu przez notariuszy była znacząco inna (większa), co było wynikiem ujmowania w jednej pozycji spisu więcej niż jednego aktu notarialnego, dublowania zapisów, błędów w numeracji kolejnych pozycji spisów, a przede wszystkim – w przypadkach, w których notariusze przesyłali jednorazowo więcej niż jeden wypis aktu notarialnego – uwzględniania w spisach tylko pierwszego z nich.

Analiza teczek z wypisami aktów notarialnych:

- z 2019 r. wykazała, że notariusze przesłali do Urzędu 252 wypisy z aktów notarialnych, tj. o 99 więcej, niż wynika z liczby pozycji w spisach spraw oraz o 88 więcej, niż wypisów ujętych w spisach w jakiegokolwiek formie (np. ujmowanych zbiorczo w jednej pozycji)
- z I kw. 2022 r. wykazała, że notariusze przesłali do Urzędu 47 wypisów z aktów notarialnych, tj. o 13 więcej, wypisów ujętych w spisach (jw.).

Przesłane do Urzędu wypisy aktów notarialnych nie były poddawane analizie pod kątem ew. wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Stwierdzono również, że:

- dwa wypisy aktów notarialnych z 2019 r. dotyczyły nieruchomości położonych w innych gminach (w Gminie Brzesko – poz. 98 spisu spraw i w Gminie Dębno w województwie zachodniopomorskim – poz. 125 spisu spraw), jednak nie zostały one odesłane do właściwych organów;
- jedna z Kancelarii Notarialnych (98 wypisów z 2019 r.) stosowała praktykę polegającą na przesyłaniu Wójtowi Gminy Dębno wypisów z aktów notarialnych za okresy miesięczne, tj. niezgodnie z wymogiem art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – co nie spotkało się z żadną reakcją ze strony Urzędu.

(akta kontroli, str. 737-755, 787-791, 792-804, 806-807)

Inspektor w Wydziale Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej oraz Ochrony Środowiska wyjaśnił, że wskazane braki w spisach spraw prowadzonych w ramach teczek aktowych „Przeznaczenie terenu w miejscowym planie/akty notarialne” były wynikiem niedopatrzeń. Zapowiedział również weryfikację spisów pod kątem ich poprawności w celu wyeliminowania błędów i uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości. W odniesieniu do nieprzekazania dwóch wypisów aktów notarialnych do właściwych organów stwierdził, że było to wynikiem przeoczenia, a wypisy zostaną niezwłocznie przesłane właściwym adresatom.

(akta kontroli, str. 1654-1656)

Odnosząc się do niezgłaszania do Kancelarii Notarialnej z Brzeska zastrzeżeń w zakresie terminu przekazywania do Urzędu wypisów aktów notarialnych, Wójt wyjaśnił, że było to wynikiem zaniedbania pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań związanych z ustalaniem, poborem i windykacją opłat planistycznych.

(akta kontroli, str. 1659, 1662)

3. Nieprzedstawianie przez Wójta co najmniej raz w roku na sesji Rady Gminy informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 (roszczenia odszkodowawcze) i wydanych decyzjach, o których mowa w ust. 6 i 7

(opłaty planistyczne) było niezgodne z obowiązkiem wynikającym z art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli, str. 69, 72)

Wójt wyjaśnił, że nie widział potrzeby przedkładania na sesji Rady Gminy przedmiotowej informacji z uwagi na brak zgłoszonych żądań, których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz brak wydanych decyzji, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 ustawy.

(akta kontroli, str. 1659, 1662)

W ocenie NIK brak ww. żądań i decyzji nie stanowi wystarczającej przesłanki do odstąpienia od realizacji wymienionego obowiązku Wójta, o czym innym może bowiem świadczyć informacja o przedmiotowym braku, a o czym innym – brak takiej informacji. Należy również zwrócić uwagę na sformułowanie w przytoczonym przepisie – *odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku* – z którego jednoznacznie wynika obowiązek przedkładania przedmiotowej informacji, nawet w sytuacji niewystępowania wskazanych zdarzeń.

4. W okresie objętym kontrolą Wójt wydał, na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁴, 343 decyzje zatwierdzające – na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego – podziały nieruchomości.

(akta kontroli, str. 40-48, 56-67)

Zgodnie z art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrosła jej wartość, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

Rada Gminy Dębno, uchwałą Nr II/269/2010 z 26 lutego 2010 r. w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej, ustaliła dwie stawki takiej opłaty:

- 20% z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa;
- 30 % z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Powyższa uchwała nie została zmieniona ani uchylona.

Analiza sprawozdań Wójta Gminy Dębno z wykonania budżetu Gminy za lata 2011⁷⁵ – 2021, publikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, wykazała, że w tym okresie w Urzędzie nie planowano, a Gmina nie uzyskiwała, żadnych dochodów z tytułu opłat adiacenckich.

(akta kontroli, str. 1666-1667)

⁷⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm. Dalej: *ustawa o gospodarce nieruchomościami*.

⁷⁵ Rok 2011 jest pierwszym pełnym rokiem, w którym obowiązywały stawki procentowej opłaty adiacenckiej, ustalone uchwałą Nr II/269/2010 Rady Gminy Dębno z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej.

Wójt wyjaśnił, że przyczyny nieustalania opłat adiacenckich były tożsame z tymi, dla których nie ustalano opłat planistycznych (opis w pkt.1 sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli, str. 1663-1664)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wyrażony w przepisie art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami fakultatywny charakter opłaty adiacenckiej (wójt może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką) traci na znaczeniu w sytuacji jednoznacznej woli organu stanowiącego Gminy, ustalającego stawki procentowe takiej opłaty.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zaniechania ustalania opłat planistycznych w Urzędzie, a także – wobec istnienia stosownej podstawy prawnej w postaci uchwały Rady Gminy Dębno z 2020 r. – opłat adiacenckich. Należy podkreślić, że nieustalanie i niepobieranie tych opłat może skutkować odpowiedzialnością organu wykonawczego Gminy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na negatywną ocenę zasługuje również nieprzedstawianie przez Wójta, co najmniej raz w roku na sesji Rady Gminy informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5, i wydanych decyzjach, o których mowa w ust. 6 i 7, również w sytuacji braku takich żądań i decyzji.

5. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Naliczanie i pobieranie opłaty planistycznej należnej Gminie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w przypadku jej zbycia, jeżeli jej wartość wzrosła w następstwie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
2. Podjęcie analizy wydanych decyzji zatwierdzających podział nieruchomości pod kątem ewentualnego wszczęcia postępowań zmierzających do ustalenia opłaty adiacenckiej.
3. Wykonywanie obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. przedstawianie przez Wójta co najmniej raz w roku na sesji Rady Gminy informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 (roszczenia odszkodowawcze), i wydanych decyzjach, o których mowa w ust. 6 i 7 (opłaty planistyczne) – również w sytuacjach braku takich żądań i decyzji.

6. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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 terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, października 2022 r.

Kontroler

Piotr Smyrak
główny specjalista kontroli państwowej