



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.04.2022

**Pan  
Krzysztof Wołoszyn  
Wójt Gminy Żukowice**

Urząd Gminy w Żukowicach  
Żukowice 148  
67-231 Żukowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Żukowicach, Żukowice 148, 67-231 Żukowice <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Wołoszyn, Wójt Gminy Żukowice od dnia 17 listopada 2014 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, jako narzędzi zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminie.</li><li>2. Korzystanie przez gminy z instrumentów prawnych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych stanowiących dochody własne gminy.</li><li>3. Wykorzystywanie i rozliczanie zewnętrznych źródeł dochodów gminy.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2017 r. - 31 grudnia 2021 r. z uwzględnieniem działań oraz dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/174/2022 z 28 września 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd Gminy.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu Gminy związaną z opracowywaniem projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>5</sup> oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>6</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Uzasadnieniem oceny negatywnej jest waga oraz charakter stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Polegały one na: **[1]** przekazaniu KGHM Polska Miedź S.A.<sup>7</sup> w drodze porozumień uprawnień do wyboru i zatrudnienia urbanisty, który następnie przygotował dokumenty planistyczne; **[2]** dopuszczeniu do niezgodnego z prawem sfinansowania przez KGHM procesu sporządzania zmian w studium; **[3]** dopuszczeniu do niezgodnego z prawem poniesienia przez KGHM kosztów uchwalenia zmian w studium oraz mpzp; **[4]** występowaniu do KGHM o opinię o projektach studium i mpzp w ramach procedur planistycznych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

### Przyznawanie środków finansowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Gminie Żukowice<sup>8</sup> obowiązywało pięć wersji mpzp, w tym dwie, na których uwzględniono obszary objęte działalnością koncesjonowaną, jako terenu górniczego i jeden, na którym zaplanowano utworzenie składowisko odpadów w związku z ww. działalnością:

- mpzp dla fragmentu terenu górniczego „Głogów Głęboki-Przemysłowy” położonego w Żukowicach (uchwała nr XVI/106/2012 Rady Gminy Żukowice<sup>9</sup> z 29 maja 2012 r.),
- mpzp dla części obrębów Kamiona, Słone, Zabłocie i Żukowice w gminie Żukowice (uchwała nr XXXIV/279/2014 Rady Gminy Żukowice z 11 września 2014 r.),
- mpzp dla części obrębów Kamiona, Słone, Zabłocie i Żukowice w gminie Żukowice dla północnego fragmentu działki 581/4 w obrębie Żukowice (uchwała nr XXVII/210/2017 Rady Gminy Żukowice z 30 stycznia 2017 r.),
- mpzp dla przeważającej części obrębu Żukowice w gminie Żukowice (uchwała nr XV/138/2020 Rady Gminy Żukowice z 6 lutego 2020 r.),
- mpzp dla obszaru realizacji szybu GG-2 wraz z niezbędnymi powiązaniem infrastrukturalnymi i komunikacyjnymi (uchwała nr XXVIII/242/2021 Rady Gminy Żukowice z 27 maja 2021 r.).

W okresie objętym kontrolą uchwalono jeden mpzp w związku z działalnością górniczą - mpzp dla obszaru realizacji szybu GG-2 KGHM wraz z niezbędnymi powiązaniem infrastrukturalnymi i komunikacyjnymi (uchwała nr XXVIII/242/2021 Rady Gminy Żukowice z 27 maja 2021 r.).

Przyczynami wprowadzenia zmian w mpzp w związku z działalnością górniczą (mpzp dla obszaru realizacji szybu GG-2 wraz z niezbędnymi powiązaniem infrastrukturalnymi i komunikacyjnymi oraz mpzp dla części obrębów Kamiona, Słone, Zabłocie i Żukowice w Gminie Żukowice dla północnego fragmentu działki 581/4

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

<sup>5</sup> Dalej: studium.

<sup>6</sup> Dalej: mpzp.

<sup>7</sup> Dalej: KGHM.

<sup>8</sup> Dalej: Gmina.

<sup>9</sup> Dalej: Rada Gminy.

w obrębie Żukowice) były wnioski składane Wójtowi przez KGHM o wszczęcie takiej procedury. Wnioski te składano w związku z potrzebami tego inwestora.

(akta kontroli: tom I, str. 213-407, tom II, str. 156-159, 320-326)

W Gminie obowiązywały cztery wersje studium, przy czym w okresie objętym kontrolą zmian w studium dokonywano dwukrotnie:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice (uchwała nr XXIX/166/2010 Rady Gminy Żukowice z 30 kwietnia 2010 r. zmieniona uchwałą nr XV/98/2012 Rady Gminy Żukowice z 11 kwietnia 2012 r.),
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice obejmujące użytek Tr na działce 581/4 w obrębie Żukowice (uchwała nr XXVII/199/2016 Rady Gminy Żukowice z 30 grudnia 2016 r.),
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice (uchwała nr XII/97/2019 Rady Gminy Żukowice z 27 listopada 2019 r.),
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice dla obszaru realizacji szybu GG-2 wraz z niezbędnymi powiązaniem infrastrukturalnymi i komunikacyjnymi (uchwała nr XXII/195/2020 Rady Gminy Żukowice z 24 listopada 2020 r.).

Zmiany w studium spowodowane były wnioskami<sup>10</sup> KGHM składanymi Wójtowi o wszczęcie takiej procedury. Wnioski te składano w związku z potrzebami tego inwestora.

Stwierdzono, że w trakcie realizowanych procedur planistycznych dotyczących zmian studium oraz mpzp występowało do KGHM o opinie o projektach tych dokumentów niezgodnie z art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup>, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 97-212, tom II, str. 160-164, 320-326)

W Urzędzie Gminy zawarto dwa porozumienia z KGHM, których przedmiotem był tryb i sposób uchwalenia zmian w studium i mpzp. W okresie objętym kontrolą 10 października 2018 r. zawarto porozumienie nr KGHM-BZ-U-0318-2018<sup>12</sup>, którego przedmiotem była współpraca stron przy realizacji procedury planistycznej zmiany studium i mpzp w zakresie umożliwiającym prowadzenie działalności KGHM na terenie Gminy, zgodnie ze złożonym wnioskiem. W efekcie zawarcia tego porozumienia Wójt zobowiązał się do przeprowadzenia całego procesu planistycznego, w tym m.in. wykonania czynności przygotowawczych zmierzających do podjęcia przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium i mpzp, przekazania Radzie Gminy celem uchwalenia projektu studium i mpzp w terminie 14 dni po otrzymaniu projektów tych dokumentów od urbanisty. Ponadto Gmina zobowiązała się m.in. do współpracy z urbanistą, ustosunkowywania się na piśmie do przedstawianych przez urbanistę w ramach poszczególnych etapów prac wersji dokumentów planistycznych, informowania na piśmie KGHM o wszelkich ewentualnych przeszkodach w realizacji porozumienia, udostępniania urbaniście posiadanych dokumentów, przedłożenia KGHM do zaopiniowania dokumentów planistycznych oraz zapewnienia udziału KGHM w czasie trwania postępowania odszkodowawczego w każdej czynności dotyczącej takiego postępowania. Natomiast KGHM zobowiązał się do zapewnienia i sfinansowania prac wybranego przez siebie urbanisty do sporządzenia projektu studium oraz mpzp, pokrycia wszystkich kosztów związanych ze sporządzeniem ww. opracowań i zrefundowania kosztów poniesionych w Urzędzie Gminy związanych z uchwaleniem tych dokumentów

<sup>10</sup> Pisma nr: RG/211-13/664/2015 z 30 października 2015 r. oraz CS.PR/48/2017 z 15 września 2017 r.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.; dalej: upzp.

<sup>12</sup> Dalej: porozumienie z 2018 r.

(maksymalnie w kwocie 30,0 tys. zł), które miała ponieść Gmina w tym procesie. Ustalono, że wyżej opisana refundacja kosztów nastąpi w terminie 60 dni od daty otrzymania przez KGHM dokumentów księgowych wystawionych po wejściu w życie studium i mpzp, nie wcześniej niż 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego<sup>13</sup> mpzp. Dodatkowo KGHM zobowiązał się do zwrotu Gminie równowartości wypłaconych przez nią ewentualnych roszczeń odszkodowawczych na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w granicach terenu objętego mpzp, zapewniając sobie uprawnienie do niewypłacenia odszkodowania w przypadku nieuznania przez KGHM opinii rzeczoznawcy majątkowego działającego na zlecenie Gminy.

Zawarte porozumienie przewidywało również przygotowywanie przez biuro urbanistyczne projektów: zawiadomień, pism, wystąpień, uchwał, zmiany studium, stanowisk w sprawie rozpatrzenia wniosków zgłoszonych do zmiany studium służących wykorzystaniu przez pracowników Urzędu Gminy w realizowanej procedurze planistycznej, a także prognozy oddziaływania na środowisko na potrzeby opiniowania i uzgadniania projektu zmiany studium, wzorów obwieszczeń i ogłoszeń wymaganych upzp, analizy ewentualnych uwag do projektu zmiany studium, listy nieuwzględnionych uwag do projektu studium wraz z uzasadnieniem, ujednoczonego projektu zmiany studium z przeznaczeniem do uchwalenia. W treści porozumienia zawarto także zapisy dotyczące przygotowywania przez biuro urbanistyczne projektów dokumentów niezbędnych w procesie uchwalania mpzp.

Realizacja i finansowanie zmian studium oraz mpzp związane było z wykonywaniem zadań związanych z władztwem administracyjnym i zostało przekazane przez Gminę podmiotowi prywatnemu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 59-83)

Wskutek zawarcia ww. porozumienia, po przeprowadzeniu całego procesu planistycznego, Rada Gminy przyjęła mpzp dla obszaru realizacji szybu GG-2 wraz z niezbędnymi powiązaniem infrastrukturalnymi i komunikacyjnymi (uchwała nr XXVIII/242/2021 Rady Gminy Żukowice z 27 maja 2021 r.) oraz studium dla obszaru realizacji szybu GG-2 wraz z niezbędnymi powiązaniem infrastrukturalnymi i komunikacyjnymi (uchwała nr XXII/195/2020 Rady Gminy Żukowice z 24 listopada 2020 r.).

W ślad za ww. porozumieniem 10 października 2018 r., tego samego dnia Wójt zawarł z KGHM porozumienie w formie aktu notarialnego (Repertorium A 11933/2018)<sup>14</sup>, którego przedmiotem było stworzenie możliwości rozpoczęcia i zrealizowania inwestycji polegającej na wybudowaniu szybu wdechowego o funkcji materiałowo-zjazdowej GG-2 wraz z niezbędną infrastrukturą powierzchniową i podziemną. W porozumieniu tym Wójt zobowiązał się do:

- wykonania czynności przygotowawczych, zmierzających do podjęcia przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium oraz uchwały o przystąpieniu do sporządzenia dla potrzeb budowy szybu GG- 2;
- podania do publicznej wiadomości w terminie 7 dni od podjęcia ww. uchwał, informacji o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium i mpzp;
- przekazania Radzie Gminy, celem uchwalenia, projektu zmiany studium, w terminie 14 dni od otrzymania gotowego projektu i materiałów przygotowanych przez Biuro Urbanistyczne;
- przekazania Radzie Gminy, celem uchwalenia, projektu mpzp, w terminie 14 dni od otrzymania gotowego projektu i materiałów przygotowanych przez Biuro Urbanistyczne.

---

<sup>13</sup> Dalej: DUWD.

<sup>14</sup> Dalej: porozumienie notarialne z 2018 r.

Natomiast KGHM zobowiązał się do:

- do przekazania Gminie kwoty 20 000,0 tys. zł na realizację zadań w obszarach celów statutowych Gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym i wynikających z innych ustaw. Wskazano, że ww. kwota zostanie wypłacona w bezzwrotnych transzach:
  - a) kwota 3 000,0 tys. zł do 15 października 2018 r., jednak nie wcześniej niż po podjęciu przez Radę Gminy uchwał o przystąpieniu do sporządzania studium i mpzp;
  - b) kwota 3 000,0 tys. zł - do 15 lutego 2020 r. w przypadku kontynuowania prac planistycznych;
  - c) kwota 3 000,0 tys. zł - płatna do 15 lutego 2021 r., jednak nie wcześniej niż po opublikowaniu mpzp w DUWD;
  - d) kwota 3 000,0 tys. zł płatna do 15 lutego 2022 r.;
  - e) kwota 3 000,0 tys. zł płatna do 15 lutego 2023 r.;
  - f) kwota 3 000,0 tys. zł płatna do 15 lutego 2024 r.;
  - g) kwota 2 000,0 tys. zł płatna do 15 października 2025 r.

(akta kontroli: tom I, str. 84-96)

Z ww. tytułu ostatnia wpłata KGHM na konto Urzędu Gminy wpłynęła 15 lutego 2022 r., a łącznie przekazano 12 000,0 tys. zł. Zgodnie z zapisami ww. porozumienia Urząd Gminy rozliczył dwie pierwsze transze w łącznej wysokości 6 000,0 tys. zł wykorzystując otrzymane środki na zadania oświatowe (w łącznej wysokości 4 000,0 tys. zł), a także budowę dróg i chodników, zagospodarowanie przestrzeni publicznej w Żukowicach, modernizację systemu informatycznego i teleinformatycznego w Urzędzie Gminy, przebudowę budynku remizy w Kłodzie, remont poddasza i sufitów w dwóch obiektach gminnych<sup>15</sup> oraz budowę siłowni zewnętrznych w sześciu miejscowościach<sup>16</sup> (w łącznej wysokości 2 000,0 tys. zł).

Na mocy ww. porozumienia Urząd Gminy był zobowiązany do przedkładania KGHM w terminie do 31 grudnia kolejnego roku pisemnych sprawozdań z wydatkowania środków przekazanych w roku poprzednim. W okresie objętym kontrolą Urząd Gminy przekazał dwa sprawozdania, obejmujące rozliczenie środków pozyskanych w 2018 r. i 2020 r. W treści sprawozdań opisywano realizację ww. zadań ze wskazaniem kwoty jaką w ramach danego przedsięwzięcia wykorzystano ze środków pochodzących od KGHM. Przekazane przez KGHM środki w wysokości 6 000,0 tys. zł do zakończenia czynności kontrolnych, nie zostały rozliczone z uwagi na termin podjęcia takich czynności określony na 31 grudnia 2022 r. (w przypadku 3 000,0 tys. zł pozyskanych w 2021 r.) oraz 31 grudnia 2023 r. (w przypadku 3 000,0 tys. zł pozyskanych w 2022 r.).

(akta kontroli: tom I, str. 408-452)

Na mocy ww. porozumienia KGHM dodatkowo zobowiązał się m.in. do umożliwienia mieszkańcom miejscowości Kamiona i Słone uczestnictwa w bezpłatnych konsultacjach medycznych w Poradni Miedziowego Centrum Zdrowia w Głogowie, zapewnienia kart open na obiektów Chrobrego Głogów zainteresowanym mieszkańcom miejscowości Słone i Kamiona (a w przypadku rezygnacji z dwóch ostatnich obszarów – do przekazania Gminie darowizny w sześciu równych ratach po 200,0 tys. zł na dofinansowanie zadań w następujących obszarach: opieka zdrowotna, bezpieczeństwo, rewitalizacja terenów zielonych, rekreacja, ochrona gleb i upraw przed szkodliwym wpływem przemysłu, ochrona dóbr kultury, baseny,

<sup>15</sup> Świetlica wiejska i Biblioteka w Nielubi.

<sup>16</sup> Glinica, Czerna, Szczepów, Dobrzejowice, Nielubia i Słone.

realizację szeroko pojętej opieki społecznej i miejsc wypoczynku), zapewnienia w ciągu siedmiu lat raz w roku grupie 50 dzieci w wieku od 6 do 18 roku życia z miejscowości Słone - Kamiona, bezpłatnego, dwutygodniowego wypoczynku (wakacje letnie/ferie zimowe), wspierania edukacji młodzieży i dzieci w zawodach niezbędnych w działalności KGHM, wspierania zawodowego uczniów i studentów zamieszkałych w Gminie poprzez umożliwienie odbycia praktyk zawodowych i staży w oddziałach KGHM, udzielenia preferencji przedsiębiorcom mającym siedzibę na terenie Gminy w postaci otrzymywania dodatkowych punktów w trakcie prowadzenia procedur przetargowych KGHM oraz zapewnienia preferencyjnych warunków w procesie rekrutacji podczas uzupełniania i naturalnej fluktuacji załogi Mieszkańców Gminy w Grupie Kapitałowej KGHM Polska Miedź S.A. pod warunkiem spełniania merytorycznych kryteriów zawartych w ogłoszonej ofercie zatrudnienia.

W efekcie do 30 czerwca 2022 r. Urząd Gminy wydał mieszkańcom Gminy 919 kart abonamentowych (690 o wartości 1,3 tys. zł/szt. i 229 o wartości 1,5 tys. zł/szt.) z 1070 udostępnionych przez KGHM. W ramach realizacji projektu: „wypoczynek letni dzieci z Gminy Żukowice” w 2019 r. udział wzięło udział 20 osób wraz z opiekunem dziecka z niepełnosprawnością, a w 2022 r. 20 osób, oraz w „Zimowisko dla dzieci z Gminy Żukowice” w 2022 r. udział wzięło 19 osób. Zorganizowano także w 2022 r. w dwóch szkołach podstawowych dla uczniów klas ósmych, spotkania z przedstawicielami KGHM dotyczące ukazania możliwości dalszego kształcenia i korzyści przystąpienia do klas partnerskich KGHM, a w 2019 r. zorganizowano w siedzibie Urzędu Gminy spotkanie z przedstawicielami KGHM dla osób dorosłych w zakresie możliwości zatrudnienia w tej spółce.

(akta kontroli: tom I, str. 84-96, tom II, str. 171-216)

Wójt wyjaśnił, że porozumienie z 2018 r. oraz porozumienie notarialne z 2018 r. zawarto oddzielnie z uwagi na wolę stron tych porozumień. Dodał, że porozumienie z 2018 r. dotyczyło współpracy przy realizacji procedury planistycznej w zakresie umożliwiającym prowadzenie działalności KGHM na terenie Gminy. Natomiast porozumienie spisane w formie aktu notarialnego z 2018 r. dotyczyło rekompensaty lokalnej społeczności wpływu rozbudowy infrastruktury przemysłowej KGHM.

(akta kontroli: tom II, str. 82-92)

Zawarcie dwóch ww. porozumień zostało poprzedzone przeprowadzeniem 22 kwietnia 2018 r. konsultacji społecznych z mieszkańcami sołectw: Kamiona i Słone. Mieszkańcy ww. sołectw odpowiadali w zorganizowanym przez Urząd Gminy głosowaniu na pytanie „Czy jesteś za realizacją planowanej przez KGHM Polska Miedź S.A. z siedzibą w Lubinie inwestycji polegającej na budowie szybu wdechowego z funkcją materiałowo-zjazdową w obrębie miejscowości Słone i akceptujesz warunki współpracy przedstawione przez KGHM Polska Miedź S.A. dla Gminy Żukowice i jej mieszkańców”:

- w sołectwie Kamiona 45 osób udzieliło odpowiedzi negatywnej, a osiem – pozytywnej (53 oddane ważne głosy z 98 uprawnionych do głosowania);
- w sołectwie Słone 63 osób udzieliło odpowiedzi negatywnej, 21 – pozytywnej, jedna osoba wstrzymała się od głosu (85 oddanych ważnych głosów ze 135 uprawnionych do głosowania).

Wójt podał w wyjaśnieniach, że konsultacje społeczne mają opiniotwórczy i niewiązący charakter i nie służą rozstrzygnięciu spraw publicznych. Natomiast w trakcie posiedzenia wspólnego Komisji Gospodarczo – Budżetowej i Społeczno-Samorządowej Rady Gminy Żukowice 30 października 2017 r. stwierdził, w kontekście przewidywanych konsultacji społecznych w obliczu planów realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego przez KGHM, że „trzeba się liczyć z głosami mieszkańców” oraz że „wynik konsultacji dałby radzie jasny sygnał do podjęcia

decyzji”. Wójt dodał, że decyzję o zawarciu porozumienia z 2018 r. podjęto mając świadomość, że KGHM zrealizowałby planowane przedsięwzięcie na terenie innej gminy, gdzie przychody podatkowe wpływałyby do budżetu innej jednostki a problemy środowiskowe z uwagi na sąsiedztwo inwestycji spadłyby na Gminę Żukowice.

(akta kontroli: tom II, str. 82-89, 93-152, 219-225, 251-257)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało także porozumienie z KGHM nr KGHM-BZ-U-0975-2015 z 9 grudnia 2015 r.<sup>17</sup> o tożsamej treści jak porozumienie z 2018 r. Jego przedmiotem była współpraca stron przy realizacji procedur planistycznych (studium i mpzp) zgodnie z wnioskiem<sup>18</sup> złożonym przez KGHM w Urzędzie Gminy. Porozumienie dotyczyło: projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębów Kamiona, Słone, Zabłocie i Żukowice w Gminie Żukowice, projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przeważającej części obrębu Żukowice w Gminie Żukowice, projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice oraz projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice obejmującej użytek Tr na działce 581/4 w obrębie Żukowice. Finansowanie prac tak jak w przypadku ww. porozumienia z 2018 r. spoczywało na KGHM, z tym że podmiot ten zobowiązywał się do zrefundowania kosztów poniesionych w Urzędzie Gminy związanych z uchwaleniem tych dokumentów (maksymalnie w kwocie 20,0 tys. zł).

Wskutek zawarcia ww. porozumienia, po przeprowadzeniu całego procesu Rada Gminy przyjęła uchwałami<sup>19</sup> studium i mpzp.

W wyniku realizacji ww. porozumień z 2015 r. i 2018 r. prace planistyczne (studia i mpzp) wykonane były przez podmiot zewnętrzny, zatrudniany przez KGHM, a Wójt ani Rada Gminy nie mieli wpływu na proces wyboru tego wykonawcy.

Wójt wskazał, że prace planistyczne nie były wykonywane bezpośrednio przez pracowników Urzędu Gminy, w którym nie zatrudniano osób uprawnionych w tym zakresie. Wynagrodzenie dla Biura Urbanistycznego sporządzającego dokumentację w okresie objętym kontrolą w związku z realizacją porozumień z 2015 r. i 2018 r. wyniosło 530,7 tys. zł<sup>20</sup>. Koszty tych prac były pokrywane przez KGHM, natomiast koszt sfinansowania zmian w studium<sup>21</sup> wyniósł 297,0 tys. zł, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 27-49, tom II, str. 316-318)

Przed zawarciem ww. porozumienia, Wójt 7 grudnia 2015 r. zawarł porozumienie w formie aktu notarialnego (Repertorium A nr 5733/2015)<sup>22</sup> z KGHM, którego przedmiotem było przekazanie Gminie środków pieniężnych w formie darowizny w kwocie 3 500,0 tys. zł. W porozumieniu tym Wójt zobowiązał się do:

<sup>17</sup> Dalej: porozumienie z 2015 r.

<sup>18</sup> RG/211-13/664/2015 z 30 października 2015 r.

<sup>19</sup> Uchwała nr XXVII/210/2017 Rady Gminy Żukowice z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębów Kamiona, Słone, Zabłocie i Żukowice w Gminie Żukowice dla północnego fragmentu działki 581/4 w obrębie Żukowice, Uchwała nr XV/138/2020 Rady Gminy Żukowice z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przeważającej części obrębu w Gminie Żukowice, Uchwała nr XII/97/2019 z dnia 27 listopada 2019 r. Rady Gminy Żukowice w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice oraz Uchwała nr XXVI/199/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. Rady Gminy Żukowice w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żukowice obejmującej użytek Tr na działce nr 581/4 w obrębie Żukowice.

<sup>20</sup> Tytułem realizacji prac objętych porozumieniem z 2015 r. KGHM wypłacił na rzecz Biura Urbanistycznego: 147,6 tys. zł za sporządzenie dwóch wersji mpzp oraz 209,1 tys. zł za sporządzenie dwóch wersji studium, a tytułem realizacji prac objętych porozumieniem z 2018 r. - 86,1 tys. zł za sporządzenie mpzp oraz 87,9 tys. zł za sporządzenie studium.

<sup>21</sup> W procedurach rozpoczętych w związku z realizacją porozumień zawartych z KGHM w 2015 r. i 2018 r.

<sup>22</sup> Dalej: porozumienie notarialne z 2015 r.



- wykorzystania otrzymanych środków na dofinansowanie zadań w obszarach celów statutowych Gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz innymi ustawami,
- podjęcia starań, aby wydatkowanie środków następowało w taki sposób, aby w pierwszej kolejności realizowane były zadania statutowe Gminy na terenach pozostających w sąsiedztwie Huty Miedzi „Głogów”.

Natomiast KGHM zobowiązał się do przekazania kwoty 3 500,0 tys. zł<sup>23</sup> tytułem darowizny na rachunek bankowy Urzędu Gminy i polecił wykorzystanie jej na ww. cele statutowe Gminy oraz przedstawienie dokumentów dotyczących wydatkowania tych środków.

Zgodnie z zapisami ww. porozumienia Gmina rozliczyła trzy przekazane transze w łącznej wysokości 3 500,0 tys. zł wykorzystując otrzymane środki na dofinansowanie: wybudowanego wielofunkcyjnego boiska przy Szkole Podstawowej w Nielubi, termomodernizacji Szkoły Podstawowej w Brzegu Głogowskim oraz kapitalnego remontu Szkoły Podstawowej w Nielubi.

Na mocy ww. porozumienia, Gmina była zobowiązana do przedkładania KGHM w terminie do 31 grudnia kolejnego roku pisemnych sprawozdań z wydatkowania środków przekazanych w roku poprzednim. Urząd Gminy przekazał dwa sprawozdania, obejmujące rozliczenie środków pozyskanych w 2016 r. i 2017 r. oraz 2018 r. W treści sprawozdań opisywano realizację ww. zadań ze wskazaniem kwoty jaką w ramach danego przedsięwzięcia wykorzystano ze środków pochodzących od KGHM.

(akta kontroli: tom II, str. 226-231, 274-313)

W odniesieniu do powodów zawarcia ww. porozumienia Wójt wyjaśnił, że KGHM jako przedsiębiorca świadomy tego, że jego działalność wiąże się z dużą uciążliwością dla środowiska lokalnego przekazał środki na realizację zadań statutowych Gminy (do czego nie był ustawowo zobowiązany).

(akta kontroli: tom II, str. 251-257)

Wójt wyjaśnił<sup>24</sup> ponadto, że możliwość zawierania ww. porozumień była opiniowana przez komórkę prawną Urzędu Gminy oraz KGHM. Dodał, że porozumienie z 2015 r. oraz porozumienie z 2018 r. zostały zaopiniowane/zaakceptowane pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego<sup>25</sup> czego dowodzą złożone przez niego podpisy na tych dokumentach. Natomiast porozumienie notarialne z 2018 r. nie zawierało podpisu radcy prawnego, ale jak wyjaśnił Wójt – radca prawny był członkiem zespołu ds. negocjacji z KGHM.

(akta kontroli: tom I, str. 8-9, tom II, str. 251-257)

Przed zawieraniem ww. porozumień, przedstawiciele KGHM utrzymywali kontakty robocze z władzami Gminy, składając wnioski o zmianę dokumentacji planistycznej w związku z planowaną przez nich aktywnością inwestycyjną na terenach Gminy. Przed zawarciem porozumienia z 2015 r. KGHM zwrócił się do Wójta z prośbą o wszczęcie procedury planistycznej (studium i mpzp)<sup>26</sup> i wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z porozumienia<sup>27</sup> zawartego 14 czerwca 2011 r.

<sup>23</sup> W trzech ratach: I w wysokości 1 000,0 tys. zł do 10 lipca 2016 r., II w wysokości 1 500,0 tys. zł do 10 lipca 2017 r. oraz III w wysokości 1 000,0 tys. zł do 10 lutego 2018 r.

<sup>24</sup> W pismach nr: WG.0053.82.2022 z 20 września 2022 r. oraz WG.0053.91.2022 z 3 listopada 2022 r.

<sup>25</sup> Prowadzącego kompleksową obsługę prawną Urzędu Gminy.

<sup>26</sup> Pismem RG/211-13/664/2015 z 30 października 2015 r.

<sup>27</sup> Treść tego porozumienia dotyczyła restrukturyzacji długu Gminy wobec KGHM jaki powstał wskutek niezwrócenia w terminie nadpłaty w podatku od nieruchomości za lata 1997-2000 o wartości 14 780,6 tys. zł (4 925,4 tys. zł) oraz naliczenia oprocentowania tej nadpłaty (9 855,2 tys. zł) oraz wypracowania warunków do harmonijnej współpracy pomiędzy tymi podmiotami, która miała służyć również społeczności lokalnej. Na potrzeby

Wójt wyjaśnił<sup>28</sup>, że w Urzędzie Gminy nie zachowała się dokumentacja z prowadzonych negocjacji z KGHM przed podpisaniem tego porozumienia. Natomiast przed zawarciem porozumień w 2018 r. KGHM zwrócił się do Wójta z prośbą o wszczęcie zmian w dokumentach planistycznych (studium i mpzp), przekazując informacje dotyczące planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego (szyb GG-2 Odra)<sup>29</sup>. Ponadto przed zawarciem porozumień w 2018 r. Wójt powołał trzech pracowników Urzędu Gminy do zespołu negocjacyjnego, którego został przewodniczącym<sup>30</sup>. Radni Gminy Żukowice, na posiedzeniu wspólnym Komisji Gospodarczo-Budżetowej i Społeczno-Samorządowej Rady Gminy Żukowice 21 czerwca 2018 r. zdecydowali o wytypowaniu do udziału w negocjacjach z KGHM czterech radnych. Zespół negocjacyjny, w którego skład weszli pracownicy Urzędu Gminy i Radni Gminy, odbył dwa spotkania z przedstawicielami KGHM<sup>31</sup>. Na pierwszym spotkaniu Wójt przedłożył przedstawicielowi KGHM propozycję współpracy obejmującą m.in. postulat dotyczący udzielenia wsparcia na realizację zadań własnych Gminy, lecz jak wskazał – o wysokości planowanych do przekazania środków pieniężnych decydował KGHM.

(akta kontroli: tom I, str. 18-29, 50-58, tom II, str. 165-170, 272-273)

W związku z uchwalaniem zmian w studium oraz mpzp, które wynikały z inicjatywy KGHM, Gmina poniosła koszty<sup>32</sup> w łącznej wysokości 10,3 tys. zł:

- 5,1 tys. zł w związku z uchwalaniem studium (1,5 tys. zł dotyczyło studium, którego uchwalanie zainicjowano w 2018 r., natomiast 3,6 tys. zł dotyczyło studiów, których uchwalanie zainicjowano w 2015 r.),
- 5,2 tys. zł w związku z uchwalaniem mpzp (1,7 tys. zł dotyczyło mpzp, którego uchwalanie zainicjowano w 2018 r. i 3,5 tys. zł dotyczyło mpzp, których uchwalanie zainicjowano w 2015 r.).

Poniesione przez Urząd Gminy koszty tytułem uchwalania zmian w studium oraz mpzp, KGHM zrefundował na podstawie zapisów porozumień zawartych z 2015 r. i 2018 r., a przekazanie tych środków stało w sprzeczności z przepisami upzp oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>33</sup>, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 453-509, tom II, str. 1-77)

O planowanych zmianach studium oraz mpzp zawiadamiano<sup>34</sup> Wojewodę Dolnośląskiego oraz występowano o uzgodnienie<sup>35</sup>, co było zgodne z art. 11 pkt 2 i 6 oraz art. 17 pkt 2 i 6 lit. b upzp. Wójt wskazał, że w procesie tych uzgodnień, nie

---

restrukturyzacji długu wobec KGHM, Wójt zobowiązał się do zorganizowania przetargu i wystawienia na sprzedaż 14 działek gruntowych o ówczesnej wartości 2 970,0 tys. zł, a po ich zakupie przez KGHM – do zwrotu na rzecz KGHM części wpłaconej sumy. Ponadto Wójt zobowiązał się do zwrotu na rzecz KGHM 70% uzyskanych środków ze sprzedanych nieruchomości gminnych na rzecz KGHM w przyszłości oraz przekazania KGHM 10% uzyskanych środków ze sprzedanych nieruchomości gminnych innym nabywcom. Co więcej, Wójt zobowiązał się do wprowadzenia zmian w studium i mpzp na wniosek KGHM. Do 30 września 2022 r. Gmina uregulowała na rzecz KGHM 11 706,6 tys. zł (3 901,3 tys. należności głównej oraz 7 805,3 tys. odsetek) a więc 79,2% tego zobowiązania.

<sup>28</sup> W piśmie nr: WG.0053.91.2022 z 25 października 2022 r.

<sup>29</sup> Pismem CS.PR/48/2017 z 15 września 2017 r.

<sup>30</sup> Polecenie służbowe nr 1/2018 Wójta Gminy Żukowice z 26 czerwca 2018 r. w sprawie powołania pracowników Urzędu Gminy Żukowice do zespołu ds. negocjacji z KGHM.

<sup>31</sup> W dniach: 26 lipca 2018 r. i 14 sierpnia 2018 r.

<sup>32</sup> Koszty: ogłoszeń w gazetach lokalnych, sporządzenia mapy topograficznej, usług pocztowych, posiedzeń gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.; dalej: upgg.

<sup>34</sup> RGI.6720.3.1.9012.2015 z 28 grudnia 2015 r., RGI.6720.2.1.8919.2015 z 28 grudnia 2015 r., RGI.6720.1.2.6651.2018 z 23 października 2018 r., RGI.6721.1.2.6754.2018 z 25 października 2018 r., RGI.6721.5.1.4480.2015 z 30 czerwca 2016 r. i RGI.6721.4.1.3978.2016 z 10 czerwca 2016 r.

<sup>35</sup> RGI.6720.3.3.4283.2016 z 22 czerwca 2016 r., RGI.6720.2.5.8267.2018 z 27 grudnia 2018 r., RGI.6720.1.15.737.2020 z 29 stycznia 2020 r., RGI.6721.1.13.806.2020 z 31 stycznia 2020 r., RGI.6721.5.3.1050.2018 z 14 lutego 2018 r. i RGI.6721.4.6.5391.2016 z 4 sierpnia 2016 r.

wysyłano do Wojewody Dolnośląskiego treści porozumień z 2015 r., z 2018 r. i porozumień notarialnych z 2015 r. i 2018 r.

(akta kontroli: tom I, str. 8-9, tom II, str. 165-170, 320-326)

W związku ze zmianami studium oraz mpzp przeprowadzonymi w okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność wypłaty odszkodowań dla osób, ani podmiotów objętych tymi zmianami.

Otrzymywane od KGHM środki z tytułu realizacji z ww. porozumień Urząd Gminy klasyfikował jako:

- § 096 Wpływy z otrzymanych spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej w przypadku otrzymanych 15 500,0 tys. zł w związku z realizacją porozumień notarialnych z 2015 r. i 2018 r.,
- § 094 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych w przypadku refundacji wydatków w wysokości 10,3 tys. zł w związku z realizacją porozumień z 2015 r. i 2018 r. (na podstawie not księgowych).

W przelewach bankowych przesyłanych przez KGHM tytułem realizacji ww. porozumień wskazywano nr aktu notarialnego (a w przypadku porozumienia notarialnego z 2015 r. w tytule przelewu transzy drugiej i trzeciej przekazywane środki nazywano darowizną) ze wskazaniem numeru przekazywanej transzy, a w przypadku refundacji poniesionych kosztów uchwalenia dokumentów planistycznych – numer noty księgowej wystawianej przez Gminę. Wpływy nie powodowały powstania obowiązku podatkowego w Gminie. Nie wyodrębniano ich w szczególny sposób w systemie finansowo-księgowym.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie zwracała się do KGHM o wypłatę środków zagwarantowanych porozumieniami notarialnymi z 2015 r. i 2018 r. – porozumienia określały terminy i warunki uruchomienia wypłaty kolejnych transz.

(akta kontroli: tom I, str. 8-9, 409, 423, 448, 450, 457, tom II, str. 251-257, 278-283)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przekazanie na mocy porozumień z 2015 r. i 2018 r. KGHM uprawnień do wyboru i zatrudnienia urbanisty, który następnie przygotował dokumenty planistyczne było sprzeczne z naturą stosunku cywilnoprawnego, o której mowa w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>36</sup>, a także nie miało podstawy w upzp. Ponadto godziło w swobodę i w obiektywizm planistyczny Gminy, gwarantowane przez art. 1 ust. 2-4<sup>37</sup>, art. 3 ust. 1<sup>38</sup>, art. 7<sup>39</sup>, art. 9 ust. 1-2<sup>40</sup>, art. 10 ust. 1-2 i 4-5<sup>41</sup>, art. 11<sup>42</sup>, art. 12 ust. 1-2<sup>43</sup>, art. 14 ust. 1 i 4-5<sup>44</sup>, art. 15 ust. 1-3<sup>45</sup>, art. 16 ust. 2<sup>46</sup>, art. 17-19<sup>47</sup>, art. 20 ust. 1-2<sup>48</sup> oraz art. 27<sup>49</sup> upzp.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: Kodeks cywilny.

<sup>37</sup> Wskazującym ustawowe kryteria planistyczne oraz zobowiązującym do wyważania interesu prywatnego i społecznego.

<sup>38</sup> Określającym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie Gminy jako jej zadanie własne.

<sup>39</sup> Wyłączającym spod kognicji sądów administracyjnych rozstrzygnięcia Wójta dotyczące wniosków i uwag co do studium i planów.

<sup>40</sup> Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu studium pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

<sup>41</sup> Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do studium.

<sup>42</sup> Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą studium.

<sup>43</sup> Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie studium dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy Gminy do poddania Studium pod ocenę jego zgodności z prawem.

<sup>44</sup> Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu planów pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

<sup>45</sup> Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do planów.

<sup>46</sup> Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do planów.

<sup>47</sup> Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą planów.

<sup>48</sup> Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie planów dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy Gminy do poddania planów pod ocenę ich zgodności z prawem.

<sup>49</sup> Przewidującym wprowadzanie zmian w studium i w planach w trybach właściwych dla ich uchwalenia.

Wójt wyjaśnił, że zawierając porozumienie Gmina w żaden sposób nie zrzekła się samodzielności planistycznej. Wójt wskazał, że projekty zmian mpzp oraz studium opracowywane były przez uprawnione Biuro Urbanistyczne. KGHM nie opracowywał projektów zmian mpzp oraz studium, gdyż nie jest do tego uprawniony. Sporządzenie projektu studium jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 5 upzp, zarówno projekt studium jak i projekt mpzp powinien być przygotowany przez osobę uprawnioną, spełniającą jeden z warunków, które zostały przez ustawodawcę enumeratywnie wymienione w tym przepisie. Wójt Gminy prowadzi samą procedurę planistyczną, występuje o uzgodnienia i opinie, i ostatecznie przedstawia finalną treść projektu studium czy miejscowego planu Radzie Gminy do uchwalenia, przed którą odpowiada za treść tego projektu.

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z tych wyjaśnień. Kompetencje przypisane w sferze władztwa publicznego organom gminy nie mogą być przedmiotem cywilnych zobowiązań i przekazywane w ten sposób innemu podmiotowi. Gmina nie mogła przekazać KGHM ani zatrudnianemu przez niego urzędnikowi kompetencji Gminy związanych z władztwem planistycznym.

(akta kontroli: tom I, str. 30-83, tom II, str. 78-91)

**2.** Sfinansowanie sporządzania zmian w studium<sup>50</sup> przez KGHM w kwocie 297,0 tys. zł było niezgodne z art. 13 upzp. Koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy, a koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa, budżet związku metropolitalnego albo budżet powiatu.

Wójt wyjaśnił, że co do zasady, koszty sporządzenia studium pokrywane są z budżetu gminy, przy czym art. 13 ust. 2 upzp wprowadza wyjątek od tej zasady, polegający na obowiązku pokrycia kosztów sporządzenia lub zmiany studium wynikających z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym odpowiednio z budżetu państwa, budżetu województwa albo budżetu powiatu. Dodał, że 10 października 2018 r. KGHM - spółka o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa - podpisała z Gminą porozumienie o współpracy stron przy realizacji procedury planistycznej zmiany studium i mpzp w zakresie umożliwiającym prowadzenie działalności tego przedsiębiorcy na terenie Gminy. Podkreślił, że zgodnie ze słownikiem języka polskiego porozumienie oznacza zgodę na coś, wzajemne zrozumienie lub umowę, układ. Wskazał także, że zawarte porozumienia dotyczyły także sporządzania mpzp, a nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku poniesienia kosztów sporządzenia projektu planu stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 21 upzp, zgodnie z którym koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia argumentacji przedstawionej w tych wyjaśnieniach. Koszty sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obciążają gminę i nie mogą być skutecznie przenoszone na podmioty trzecie, w tym również na podmioty zainteresowane zmianą określonych postanowień studium (a w efekcie również planu zagospodarowania przestrzennego). W ocenie NIK porozumienia dopuszczające finansowanie zmiany studium przez osobę trzecią będące sprzeczne z art. 13 upzp.

(akta kontroli: tom I, str. 30-83, tom II, str. 78-91, 153-155, 165-170)

**3.** Sfinansowanie procesu uchwalania opracowań planistycznych (zmian w studium oraz mpzp opisanych w treści porozumień zawartych w 2015 r. i 2018 r.) przez KGHM

<sup>50</sup> W procedurach rozpoczętych w związku z realizacją porozumień zawartych z KGHM w 2015 i 2018 r.

w kwocie 10,3 tys. zł było niezgodne z art. 104 ust. 6 upgg, a także art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 upzp. Zgodnie z art. 104 ust. 6 upgg, koszty jakie ponosi przedsiębiorca dotyczą sporządzenia projektu mpzp nie zaś jego uchwalenia, które z kolei pozostaje w gestii gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 21 ust. 2 pkt 4 upzp, koszty sporządzenia mpzp miejscowego obciążają budżet gminy, lub inwestora realizującego inwestycję celu publicznego - w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 upzp, koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy, a koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa, budżet związku metropolitalnego albo budżet powiatu.

Wójt wyjaśnił, że w związku z tym, iż w obowiązującym porządku prawnym brak jest przepisu, który zakazywałby dobrowolnego udziału zainteresowanych podmiotów w kosztach procedury planistycznej, a finansowanie prac planistycznych jest kwestią wewnętrzną gminy, to zawieranie przez Gminę porozumień z inwestorami w zakresie partycypacji w kosztach sporządzenia mpzp jest zgodne z prawem. Podkreślił, że zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>51</sup>, za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt, który jest dysponentem głównym środków budżetowych, a swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy, ponosząc odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową, którą należy wiązać z możliwością podejmowania decyzji mających realny wpływ na tę gospodarkę. Wskazał, że tym samym wójt został wyposażony w możliwość podejmowania takich działań, które wywierają realny wpływ na prawidłową gospodarkę finansową gminy. Mając to na uwadze, poszukiwanie przez Wójta dodatkowych źródeł finansowania zadań Gminy i zawarcie porozumienia z inwestorem, na podstawie którego inwestor zobowiązuje się do udziału w kosztach sporządzenia planu, stanowi działanie zgodne z jego ustawowymi obowiązkami dbałości o finanse Gminy. Dodał, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wskazują kryteriów prawidłowej gospodarki finansami komunalnymi. W opinii Wójta prawidłową jest taka gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna. Biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, że wójt gminy odpowiada głównie za zgodne z prawem, oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 30 października 2013 r., sygn. akt I SA/Ke 554/13).

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględniła argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach. Kosztów sporządzenia mpzp o których mowa w ww. przepisach nie można utożsamiać z pojęciem kosztów uchwalenia aktu planistycznego. Proces uchwalania aktu planistycznego jest pojęciem/procesem szerszym niż procedura sporządzania zmian w takich dokumentach.

(akta kontroli: tom I, str. 30-83, 453-509, tom II, str. 1-91)

**4. Występowanie przez Wójta do KGHM o opinię o projektach studium i mpzp w toku sporządzania tych dokumentów planistycznych<sup>52</sup>, było niezgodne z art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 lit. a upzp.**

<sup>51</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

<sup>52</sup> Pismami: RGI.6721.4.5.5361-5376.2016 z 4 sierpnia 2016 r., RGI.6721.5.3.1100-1108.2018 z 14 lutego 2018 r., RGI.6720.2.7.8251-8365.2018 z 27 grudnia 2018 r., RGI.6720.3.4.4217-4232.2016 z 22 czerwca 2016 r., RGI.6721.1.12.798-805.2020 z 31 stycznia 2020 r. i RGI.6720.1.13.724-735.2020 z 29 stycznia 2020 r.

Wójt wyjaśnił, że Gmina realizując zapisy porozumień z 2015 r. i 2018 r. zobowiązała się do przedłożenia KGHM do zaopiniowania dokumenty planistyczne i wynikało to również z obowiązków Gminy w trakcie procedury planistycznej. Podkreślił, że to KGHM był inicjatorem wszczęcia procedury planistycznej, a przepisy upzp nie zabraniają wystąpienia do inicjatora o wyrażenie opinii co do zapisów projektu planu, a co więcej projekt planu podlega również wyłożeniu do publicznego wglądu. Dodał, że jeśli z uwagami do projektu wystąpią podmioty inne niż te do których Wójt zwracał się obligatorycznie, to ich uwagi będą rozpatrywane w oparciu o inną podstawę prawną niż uwagi podmiotów do których Wójt występuje obligatorycznie.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji przedstawionej w tych wyjaśnieniach. W art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 lit. a upzp wskazano zamknięte katalogi podmiotów. Występowanie zatem w trybach określonych w ww. przepisach do spółki akcyjnej - KGHM było działaniem nieuprawnionym.

(akta kontroli: tom I, str. 103-116, 170-118, 192-211, 246-261, 314-335, 378-387, tom II, str. 78-91, 153-155, 165-172)

## 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:

Uwaga	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wyeliminowanie praktyki przekazywania bez podstawy prawnej uprawnień organów Gminy podmiotom zewnętrznym.</li><li>2. Finansowanie sporządzania zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy z budżetu Gminy.</li><li>3. Finansowanie kosztów uchwalania zmian w dokumentach planistycznych z budżetu Gminy.</li><li>4. Występowanie o opinie o projektach dokumentów planistycznych wyłącznie do podmiotów wskazanych w przepisach prawa.</li></ol>

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław,     listopada 2022 r.

Kontroler  
Dominik Kosenda  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

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

.....  
*podpis*