



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.5.2.2023

Pan
Piotr Szłapa
Wójt
Gminy Dobrzeń Wielki
Urząd Gminy w Dobrzeniu Wielkim
ul. Namysłowska 44, 46-081 Dobrzeń Wielki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/003 – Realizacja dochodów wybranych gmin województwa opolskiego z tytułu opłaty adiacenckiej i renty planistycznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dobrzeniu Wielkim, ul. Namysłowska 44, 46-081 Dobrzeń Wielki ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Szlapa, Wójt Gminy Dobrzeń Wielki od 22 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Podejmowanie działań w celu zapewnienia warunków formalnych i organizacyjnych dla ustalania renty planistycznej i opłaty adiacenckiej2. Prowadzenie postępowań w sprawie ustalania renty planistycznej i opłaty adiacenckiej3. Dochodzenie należności z tytułu renty planistycznej i opłaty adiacenckiej
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (I półrocze). Badaniem zostały objęte działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy miało to wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Jakub Mucha, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/81/2023 z 3 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne pozwalające na ustalanie i naliczanie renty planistycznej. W uchwalonych, w okresie objętym kontrolą, MPZP, określono wysokość stawek procentowych opłaty planistycznej na zasadach przewidzianych w obowiązujących przepisach, a w uregulowaniach organizacyjnych Urzędu przypisano realizację zadań dotyczących ustalania opłaty planistycznej.

W Gminie nie obowiązywały natomiast uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki opłat adiacenckich w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wydaniem decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, jak również wzrostu wartości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Pomimo tego, w Urzędzie nie zostały podjęte działania zmierzające do przygotowania i przedłożenia Radzie Gminy projektów uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej w tych przypadkach.

W Urzędzie prawidłowo i rzetelnie przeprowadzono dwa postępowania w sprawie ustalenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Nie podjęto jednak rzetelnych działań w celu ustalenia, czy w związku z dwoma przypadkami sprzedaży nieruchomości wystąpiły przesłanki wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia i pobrania tej opłaty.

W związku z wydanymi w okresie objętym kontrolą decyzjami ustalającymi wysokość renty planistycznej nie stwierdzono wystąpienia okoliczności skutkujących wymogiem przesłania zobowiązaniem upomnienia. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Gmina Dobrzeń Wielki osiągała wpływy wynikające z zainicjowanych przed tym okresem postępowań egzekucyjnych w przedmiocie dotyczącym nieuiszczonych należności z tytułu renty planistycznej.

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

⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 997, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Podejmowanie działań w celu zapewnienia warunków formalnych i organizacyjnych dla ustalania renty planistycznej i opłaty adiacenckiej

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. dla terenu Gminy Dobrzeń Wielki obowiązywały 24 uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w tym w sprawie zmiany takiego planu).

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r. Rada Gminy Dobrzeń Wielki podjęła siedem uchwał w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (odpowiednio cztery i trzy uchwały).

Spośród tych uchwał, według stanu na 30 czerwca 2023 r., obowiązywały łącznie cztery uchwały, tj. po dwie uchwały w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁷ oraz w sprawie uchwalenia zmiany planu⁸.

W przypadku pozostałych trzech podjętych uchwał: [1] w odniesieniu do dwóch⁹ z nich Wojewoda Opolski stwierdził nieważność w całości; natomiast [2] jedna uchwała¹⁰ weszła w życie po 30 czerwca 2023 r. (została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z 6 lipca 2023 r.¹¹).

(akta kontroli str. 3, 5, 13-14, 133, 169-171)

W Urzędzie nie zapewniono prowadzenia rejestru, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 137, 168, 412, 420)

W okresie objętym kontrolą:

- Rada Gminy Dobrzeń Wielki nie podejmowała uchwał, o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹², tj. uchwał w sprawie scalenia i podziału nieruchomości;

⁶ 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.

⁷ [1] Uchwała Nr XL/300/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Chróścice (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 368); [2] Uchwała Nr XLIV/331/2022 Rady Gminy w Dobrzeń Wielkim z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Chróścice-3” (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 1416) – w odniesieniu do której Wojewoda Opolski m.in. na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) stwierdził nieważność części tej uchwały (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 27 maja 2022 r., Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 1416).

⁸ [1] Uchwała Nr IX/73/ 2019 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego DOBRZEŃ WIELKI-4 (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2914); [2] Uchwała Nr XLVIII/363/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 8 września 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-4 (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 2437).

⁹ [1] Uchwała Nr XLI/309/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Chróścice-3” została uchylona w związku z wydaniem Rozstrzygnięcia Nadzorcze Nr IN.I.743.12.2022.AB Wojewody Opolskiego z dnia 22 marca 2022 (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 1289); [2] Uchwała Nr XL/299/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-4 została uchylona w związku z wydaniem Rozstrzygnięcia Nadzorcze Nr IN.I.743.7.2022.KM Wojewody Opolskiego z dnia 4 marca 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Opol. poz. 749).

¹⁰ Uchwała Nr LXI/451/2023 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów we wsi Dobrzeń Mały i wsi Chróścice.

¹¹ Zgodnie z § 33 tej uchwały weszła ona w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

¹² Dz. U. z 2023 r., poz. 344, ze zm. Dalej: ugn.

- Wójt wydał 138 decyzji o których mowa w art. 97 ugn, tj. zatwierdzających podział nieruchomości¹³;
- w Gminie zrealizowanych zostało 14 inwestycji na łączną kwotę 3 114,9 tys. zł dotyczących budowy infrastruktury technicznej, w zasięgu których zlokalizowane były 204 nieruchomości.

(akta kontroli str. 3, 6-7, 127-132, 135-136)

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁴ zadania związane z planowaniem przestrzennym, w tym: sporządzaniem projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przygotowywaniem projektów uchwały Rady Gminy w tej sprawie oraz prowadzeniem postępowań związanych z opłatą planistyczną powierzone były: do 31 sierpnia 2019 r. – Referatowi Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Zamówień Publicznych, a od 1 września 2019 r. – Referatowi Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

W Regulaminie Organizacyjnym nie wskazano bezpośrednio na powierzenie realizacji zadań w zakresie dotyczącym opłaty adiacenckiej, natomiast zadania z zakresu prowadzenia spraw związanych z podziałami geodezyjnymi nieruchomości, w tym wydawaniem decyzji o podziale nieruchomości (co w ocenie NIK obejmowało również podejmowanie czynności dotyczących opłaty adiacenckiej w związku z podziałem nieruchomości)¹⁵ powierzone były: [1] do 31 sierpnia 2019 r. – Referatowi Gospodarki Gruntami i Mienia Komunalnego oraz [2] od 1 września 2019 r. Referatowi Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Na podstawie zarządzenia nr 120.35.2019 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie powołania Zastępcy Wójta Gminy Dobrzeń Wielki od 1 września 2019 r. Zastępca Wójta pełnił jednocześnie funkcję Kierownika Referatu Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

W zakresach obowiązków pracowników Urzędu przypisano zadania dotyczące m.in. prowadzenia spraw w zakresie podziału nieruchomości (przypisane Kierownikowi Referatu Gospodarki Gruntami i Mienia Komunalnego¹⁶, a następnie Inspektorowi w Referacie Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska¹⁷) oraz wydawanie decyzji naliczających rentę planistyczną (Inspektorowi w Referacie Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska).

(akta kontroli str. 17-112)

1.2. W przypadku podjętych w okresie objętym kontrolą uchwał Rady Gminy Dobrzeń Wielki w przedmiocie przyjęcia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – skutkujących ustaleniem lub zmianą przeznaczenia terenu¹⁸ –

¹³ W tym: [1] w 2019 r. – 14; [2] w 2020 r. – 44; [3] w 2021 r. – 32; [4] w 2022 r. – 40 oraz [5] w 2023 r. (do 30 czerwca) – osiem.

¹⁴ Zarządzenie Nr 120.16.2018 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim, zmienione: [1] Zarządzeniem Nr 120.7.2019 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 19 lutego 2019 r. o zmianie zarządzenia własnego w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim; [2] Zarządzeniem nr 120.24.2019 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 25 czerwca 2019 r. o zmianie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim; [3] Zarządzeniem Nr 120.34.2019 Z dnia 21 sierpnia 2019 r. w sprawie zmian w organizacji Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim; [4] Zarządzeniem Nr 120.59.2019 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim; [5] Zarządzeniem Nr 120.15.2020 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 2 kwietnia 2020 r. o zmianie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim; [6] Zarządzeniem Nr 120.60.2020 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim; [7] Zarządzeniem Nr 120.42.2021 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 1 grudnia 2021 r. o zmianie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeń Wielkim.

¹⁵ W ugn w Dziale III Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości Rozdział 1 Podziały nieruchomości ujęte został przepisy dotyczące opłaty adiacenckiej.

¹⁶ Do końca 2019 r.

¹⁷ Zakres obowiązków z 23 lutego 2021 r.

¹⁸ Uchwały Nr IX/73/2019 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-4, w przypadku której jedyna zmiana (dla obszaru

sporządzane były prognozy skutków finansowych uchwalenia tych aktów. Prognozy te każdorazowo opracowywane były przez rzeczoznawcę majątkowego.

W treści prognoz skutków finansowych, w odniesieniu do przewidywanego wpływu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiany), zamieszczane było m.in. następujące sformułowanie: *W gminie Dobrzeń Wielki opłaty adiacenckiej nie są pobierane. Rada Gminy Dobrzeń Wielki nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłat adiacenckich. Zatem nie pobierana jest opłata od wzrostu wartości nieruchomości z tytułu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej wybudowanych z udziałem środków gminnych, a także nie jest pobierana opłata od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego.*

(akta kontroli str. 290, 311-346, 412, 420)

1.3. W podjętych w okresie objętym kontrolą uchwałach w przedmiocie uchwalenia¹⁹ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁰ ustalano stawkę opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu. Stawkę tę określano w wysokości 5% albo 30% (były one zróżnicowane w zależności od przeznaczenia terenu). Stawkę w wysokości 5% ustalano dla terenów: lasów, rolniczych, wód powierzchniowych śródlądowych oraz dróg (dojazdowych lub wewnętrznych), natomiast stawkę w wysokości 30% ustalano dla terenów produkcyjnych, zabudowy usługowej, zabudowy mieszkaniowej, zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz elektrowni słonecznej.

Tym samym stawki tej opłaty określano z dochowaniem wymogów sformułowanych w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że ustalanie zróżnicowanych stawek opłaty planistycznej wynikało m.in. z § 4 pkt 15 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²¹, zgodnie z którym ustalenia dotyczące wysokości stawek mogą być różne dla poszczególnych terenów lub grup terenów²². Ponadto wskazał, że przepisy prawa nie nakładają obowiązku m.in. uzasadniania ustalonej stawki, a jej wysokość wynika z polityki gminy w zakresie przestrzennym, gospodarczym i społecznym.

NIK wskazuje, że sposób sformułowania treści uchwał Rady Gminy Dobrzeń Wielki²³ w aspekcie dotyczącym opłaty planistycznej może budzić wątpliwości interpretacyjne co do ich postanowień. Wynika to z faktu, że w uchwałach tych ustanawiano pojęcie

objętego planem) dotyczyła zmiany charakteru linii zabudowy z obowiązującej na nieprzekraczalną. W zakresie przeznaczenia terenu oraz warunków i wskaźników zabudowy nie wprowadzono zmian.

¹⁹ W treści uchwał w przedmiocie zmiany miejscowego planu stawki te nie były ustalone, jednak, w przypadku: [1] Uchwały Nr IX/73/2019 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-4 – plan ten nie wprowadzał zmiany przeznaczenia terenu; [2] Uchwały Nr XLVIII/363/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 8 września 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-4 – uchwałą objęte zostały wyłącznie nieruchomości stanowiące własność Gminy Dobrzeń Wielki.

²⁰ Co do których Wojewoda Opolski nie stwierdził ich nieważności w całości.

²¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2404

²² Analogiczne uregulowania zawierał § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

²³ [1] Uchwała Nr XI/300/2022 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Chróścice; [2] Uchwała Nr XLIV/331/2022 Rady Gminy w Dobrzeń Wielkim z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Chróścice-3”; [3] Uchwała Nr Lxi/451/2023 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów we wsi Dobrzeń Mały i wsi Chróścice.

„stawki procentowej opłaty planistycznej”²⁴, a pomimo tego w dalszej części tych uchwał definicja ta nie zawsze była konsekwentnie stosowana.

Przykładowo w uchwale z 28 kwietnia 2022 r.²⁵ ustalano stawkę procentową opłaty planistycznej z zastosowaniem następujących sformułowań:

- w § 22 ust. 5 dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wskazano „*Ustala się stawkę procentową opłaty planistycznej w wysokości 30%*”;
- w § 24 ust. 2 w odniesieniu do terenu rolniczego zostało zawarte sformułowanie „*Ustala się stawkę procentową w wysokości 5%*”;
- w § 25 ust. 3 w odniesieniu do terenów dróg publicznych klasy dojazdowej, użyto z kolei wyrażenia „*Ustala się stawkę procentową opłaty w wysokości 5%*”.

Ponadto w § 23 ust. 3 w odniesieniu do terenu powierzchniowych wód śródlądowych wskazano, że *Ustala się stawkę procentową opłaty planistycznej w wysokości – 5%*.

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że niezgodność sformułowań dotyczy jedynie kilku terenów, co stanowi oczywistą omyłkę pisarską, przy czym znaczenie sformułowania pozostaje niezmiennie i może zostać wywiedzione z pozostałych postanowień uchwał. Dodał również, że w odniesieniu do poszczególnych przeznaczeń terenów ustalenia są spójne i w każdym przypadku ostatni ustęp danego paragrafu określa stawkę opłaty planistycznej, a ponadto postanowienia te nie zostały zakwestionowane w toku weryfikacji uchwał przez Wojewodę Opolskiego.

NIK dostrzega, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie są adresatami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”²⁶, jednakże w kontekście powyższego zdaniem NIK pożądanym jest stosowanie reguł wynikających z tego aktu prawnego także w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 10 tego rozporządzenia „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”, a respektowanie tej zasady ogranicza ryzyko występowania wątpliwości interpretacyjnych ustanawianych norm prawnych.

(akta kontroli str. 402- 403)

1.4. W latach 2019-2023 (I półrocze) Gmina zrealizowała 14 inwestycji na łączną kwotę 3 114,9 tys. zł dotyczących budowy infrastruktury technicznej, w zasięgu których zlokalizowane były 204 nieruchomości.

(akta kontroli str. 135-136)

1.5. W okresie objętym kontrolą Rada Gmin Dobrzeń Wielki nie podejmowała uchwał, o których mowa w art. 104 ust. 1 ugn, tj. uchwał w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. W tym okresie Wójt wydał natomiast 138 decyzji, o których mowa w art. 97 ugn, tj. zatwierdzających podział nieruchomości.

(akta kontroli str. 127-132)

1.6. Wójt nie przygotował i nie przedłożył Radzie Gminy projektów uchwał w sprawie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich, o których mowa w art. 98a ust. 1 oraz art. 146 ust. 2 ugn, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3, 11, 137, 168, 378-379, 402)

²⁴ Ze wskazaniem, że „(...) - należy przez to rozumieć stawkę opłaty ustaloną w planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

²⁵ Uchwała Nr XLIV/331/2022 Rady Gminy w Dobrzeńcu Wielkim z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Chróścice-3”.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

1.7. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie obowiązywały pisemne procedury dotyczące podejmowania działań związanych z wszczęciem postępowania administracyjnego oraz wydania decyzji ustalającej wysokość renty planistycznej, jak również opłaty adiacenckiej.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że procedura dotycząca ustalania renty planistycznej przebiega w następujący sposób: [1] akt notarialny po wpłynięciu do Urzędu przekazywany jest do referatu Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska; [2] następnie jest rozdzielany na poszczególne stanowiska, gdzie prowadzona jest analiza m.in. w kontekście zasadności naliczenia opłaty planistycznej; [3] w przypadku zasadności naliczenia opłaty wszczynane jest postępowanie administracyjne oraz zlecane jest wykonanie operatu szacunkowego; [4] strona postępowania jest wzywana do zapoznania się z operatem szacunkowym, a w sytuacji braku uwag do tego dokumenty wydawana jest decyzja administracyjna z uwzględnieniem postanowień operatu szacunkowego i uchwały Rady Gminy ustalającej stawkę renty planistycznej.

Zastępca Wójta wyjaśnił ponadto, że *„Działania ukierunkowane na wszczęcie postępowań administracyjnych w przedmiocie ustalenia renty planistycznej polegają głównie na analizie otrzymanych aktów notarialnych (...) pod kątem ewentualnego naliczenia renty planistycznej. W gminie Dobrzeń Wielki nie podjęto uchwały o naliczeniu opłaty adiacenckiej. Większość planów zagospodarowania przestrzennego uchwalona była ponad pięć lat temu co skutkuje tym, że w okresie od 2019 roku do chwili obecnej naliczono tylko dwie opłaty zwane rentą planistyczną. W związku z powyższym nie zachodzi potrzeba do głębszej analizy tego zagadnienia.”*

Na 42 z 45 objętych próbą kontrolną przypadków wpływu aktów notarialnych do Urzędu nanoszona była odrębna adnotacja dotycząca opłaty planistycznej²⁷ (adnotacja ta nie była opatrywana datą). Zastępca Wójta wyjaśnił, że wraz z otrzymaniem aktu notarialnego właściwy pracownik Referatu Budownictwa, Mienia Komunalnego i Ochrony Środowiska weryfikuje, czy istnieją przesłanki do naliczenia opłaty planistycznej, a w przypadku gdy nie należy pobrać tej opłaty dokonuje adnotacji na danym akcie notarialnym i wpina go do rejestru (segregatora). Odbywa się to zazwyczaj maksymalnie 3-4 dni po otrzymaniu przez Urząd aktu notarialnego. (akta kontroli str. 3-4, 11, 379, 402, 423)

1.8. W okresie objętym kontrolą, na potrzeby postępowań w przedmiocie ustalenia opłat planistycznych, udzielone zostały dwa zamówienia w przedmiocie sporządzenia operatów szacunkowych (po jednym zamówieniu w 2019 r.²⁸ i w 2020 r.²⁹). Zamówienia te zostały udzielone na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰.

W Urzędzie obowiązywał Regulamin Udzielania Zamówień Publicznych przez Gminę Dobrzeń Wielki³¹. Stosownie do § 12 ust. 1 tego regulaminu, przed wszczęciem procedury o udzielenie zamówienia publicznego, kierownik komórki organizacyjnej zobowiązany został do uzyskania pisemnej zgody kierownika zamawiającego na jej rozpoczęcie. W tym celu ustanowiono wymóg przedłożenia do akceptacji Wójta

²⁷ Najczęściej o treści „brak opłaty planistycznej” lub równoważnej.

²⁸ Znak sprawy: ZP.271.353.2019.

²⁹ Znak sprawy: ZP.271.35.2020.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1086 ze zm. Zgodnie z przywołanym przepisem brak było wymogu stosowania tej ustawy do zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

³¹ [1] Zarządzenie Nr 0153/57/2006 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 07.08.2006 r. w sprawie Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych przez Gminę Dobrzeń Wielki (które obowiązywało do 24 lutego 2022 r.), oraz [2] Zarządzenie Nr 120.4.2022 Wójta Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych przez Gminę Dobrzeń Wielki. Dalej: regulamin udzielania zamówień.

wniosku, w którym należało określić: [1] przedmiot zamówienia; [2] wartość zamówienia oraz kwotę środków zabezpieczonych na realizację zadania; [3] kryteria oceny ofert, w przypadku stosowania innych kryteriów niż cena; [4] termin wykonania zamówienia.

Zgodnie z § 12 ust. 3 regulaminu udzielania zamówień komórki organizacyjne przed zleceniem wykonania usługi, dostawy towarów lub wykonania robót budowlanych o wartości poniżej 6 000 euro były zobowiązane do uzyskania pisemnej opinii Referatu Zamówień Publicznych o możliwości niestosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Wymóg w tym zakresie nie został zrealizowany, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wyniku realizacji zamówień sporządzone zostały dwa operaty szacunkowe przez wykonawcę (osobę będącą rzeczoznawcą majątkowym, tj. wpisaną do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych, o którym mowa w art. 174 ust. 3b ugn). Powyższe stanowiło wypełnienie wymogu określonego w art. 150 ust. 5 tej ustawy, zgodnie z którym określenia wartości majątkowej dokonują rzeczoznawcy majątkowi. Ponadto z przedłożonej dokumentacji wynikało, że operaty szacunkowe sporządzone zostały z dochowaniem terminów wyznaczonych wykonawcy na realizację tych zamówień, a wypłata wynagrodzenia nastąpiła w ustalonych przez Strony kwotach (łącznie 1,6 tys. zł, tj. po 0,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 137-138, 140-167, 217, 290-291, 300-309, 379-403, 428)

1.9. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie planowano wpływu dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej. Nie zostały również zrealizowane dochody z tego tytułu. Na każdy rok okresu objętego kontrolą zaplanowano natomiast dochody w kwocie po 10 000,00 zł³² z tytułu opłaty planistycznej. Wykonanie dochodów w tym przedmiocie w okresie objętym kontrolą wyniosło łącznie 21 794,53 zł (w tym 6 795,00 zł³³ w związku z dwoma decyzjami wydanymi w okresie objętym kontrolą oraz 14 999,53 zł w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi wynikającymi z decyzji wydanych przed 1 stycznia 2019 r.). W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą dochody z tego tytułu kształtowały się następująco:

- w 2019 r. – 9 360,40 zł (tj. 93,6% planu);
- w 2020 r. – 9 138,20 zł (91,4%);
- w 2021 r. – 1 357,96 zł (13,6%);
- w 2022 r. – 1 184,64 zł (11,8%);
- w 2023 r. (do 30 czerwca 2023 r.) – 753,33 zł.

(akta kontroli str. 4, 113-126, 289, 291-299)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie prowadzono rejestru, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu. Stosownie do dyspozycji przywołanego przepisu wójt prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących³⁴.

³² Plan i plan po zmianach każdorazowo wynosił 10 000,00 zł.

³³ W 2020 r.

³⁴ Od 24 września 2023 r., na podstawie art. 1 pkt 29 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), wprowadzona została zmiana art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu, który otrzymał następujące brzmienie: *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr uchwał w sprawie uchwalenia lub zmiany planu ogólnego i planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących.*

Zastępca Wójta wyjaśnił m.in., że nieprowadzenie rejestrów uchwał w sprawie uchwalenia lub zmiany planów zagospodarowania przestrzennego jak i wniosków o ich sporządzenie lub zmianę wynikało z niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 137, 168, 412, 420)

2. Uregulowania organizacyjne Urzędu nie uwzględniały realizacji zadań dotyczących ustalania opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanych budową urządzeń infrastruktury technicznej i w tym zakresie były nierzetelne.

Wójt wyjaśnił m.in., że struktura organizacyjna Urzędu ustalona w Regulaminie Organizacyjnym jest dostosowana do aktualnych celów i zadań wykonywanych przez Urząd. Wójt wyjaśnił również, że *„Zadania związane z ustaleniem opłaty adiacenckiej nie zostały dotychczas uwzględnione ani w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, ani w zakresie czynności żadnego z pracowników Urzędu, bowiem do chwili obecnej zadania te nie były wykonywane w Urzędzie, nie należały więc do „aktualnych celów i zadań jednostki”. Jeśli Rada Gminy Dobrzeń Wielki podejmie (...) uchwałę ustalającą stawkę procentową opłaty adiacenckiej, wówczas zadanie w zakresie ustalania opłaty adiacenckiej zostanie wpisane do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dobrzeńcu Wielkim oraz przypisane określonemu pracownikowi do wykonania.”*

Odnosząc się do przywołanych wyjaśnień NIK wskazuje, że jakkolwiek do naliczania opłaty adiacenckiej w przywołanym zakresie niezbędne jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, to niepodjęcie takiej uchwały nie powinno stanowić przesłanki do odstąpienia uwzględnienia tych zadań w uregulowaniach organizacyjnych. Wynika to z faktu, że zagadnienia dotyczące opłaty adiacenckiej ustanowione zostały w przepisach rangi ustawowej. Wobec powyższego powinny być traktowane jako aktualne zadania jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁵, w sekcji II Standardy kontroli zarządczej, lit. A Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna wskazano, że *zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.* Tym samym przejawem rzetelnego działania powinno być uwzględnienie czynności związanych z naliczaniem ww. opłaty w uregulowaniach organizacyjnych Urzędu.

(akta kontroli str. 17-112, 378, 401)

3. Wójt nie zapewnił opracowania projektów uchwał, a w konsekwencji nie przedłożył Radzie Gminy projektów uchwał w sprawie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich z tytułu:

- a) wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości, dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego praw;
- b) wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Powyższe stanowiło naruszenie odpowiednio art. 98a ust. 1 oraz art. 146 ust. 2 ugn (zgodnie z którymi w przywołanych przypadkach wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały), w związku z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy).

³⁵ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, jak i przed tym okresem nie obowiązywały uchwały Rady Gminy Dobrzeń Wielki w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, naliczanej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o których mowa w art. 98a oraz art. 146 ust. 2 ugn, jak również nie były podejmowane działania mające na celu podjęcie takiej uchwały. Zastępca Wójta wyjaśnił również, że przeprowadzono rozmowy z rzeczoznawcą majątkowym w odniesieniu do opłaty adiacenckiej. W tym względzie otrzymano informację, że opłata adiacencka ustalona w wyniku podziału nieruchomości może skutkować niewielkim dochodem dla Gminy lub może nie pokryć kosztów sporządzania operatów szacunkowych. Ponadto Zastępca Wójta wyjaśnił, że naliczanie tej opłaty wiąże się z kosztami utworzenia nowego stanowiska pracy, a w związku z tym Wójt (...) *odłożył podjęcie decyzji odnośnie naliczania tej opłaty do momentu sporządzenia zmian istniejących planów zagospodarowania (obecnie procedujemy zmianę mpzp dla wsi Dobrzeń Wielki i Chróścice, a następnie przystąpimy do zmiany mpzp dla pozostałych miejscowości)*. Ponadto Zastępca Wójta wyjaśnił, że w latach 2019-2023 zrealizowano niewiele prac polegających na wykonaniu uzbrojenia terenu, a większość prac w tym przedmiocie polegało na uzupełnieniu infrastruktury pomiędzy istniejącą już zabudową mieszkaniową.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że przepisy art. 98a ust. 1 oraz art. 146 ust. 2 ugn w sposób jednoznaczny ustanawiają wymóg ustalenia przez radę gminy wysokości stawek opłaty adiacenckiej. Stosownie natomiast do art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przygotowywanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań wójta.

(akta kontroli str. 3, 11, 137, 168, 378-379, 402)

4. W związku z udzielaniem zamówień publicznych dotyczących sporządzenia operatów szacunkowych, na potrzeby ustalenia opłaty planistycznej, nie zostały dochowane wymogi regulaminu udzielania zamówień, określone w:

- a) § 12 ust. 1 tego regulaminu, zgodnie z którym przed wszczęciem procedury o udzielenie zamówienia publicznego, kierownik komórki organizacyjnej zobowiązany został do uzyskania pisemnej zgody kierownika zamawiającego na jej rozpoczęcie³⁶;
- b) z § 12 ust. 3 tego regulaminu, zgodnie z którym komórki organizacyjne przed zleceniem wykonania usługi, dostawy towarów lub wykonania robót budowlanych o wartości poniżej 6 000 euro były zobowiązane do uzyskania pisemnej opinii Referatu Zamówień Publicznych o możliwości niestosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że powyższe wynikało z niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 137-138, 140-167, 217, 290-291, 300-309, 379-403)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne pozwalające na ustalenie i naliczanie renty planistycznej. W uchwalonych, w okresie objętym kontrolą, MPZP, określono wysokość stawek procentowych opłaty planistycznej na zasadach przewidzianych w obowiązujących przepisach, a w uregulowaniach organizacyjnych Urzędu przypisano realizację zadań dotyczących ustalenia opłaty planistycznej.

Natomiast w Gminie nie obowiązywały uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki opłat adiacenckich w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wydaniem decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, jak również wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Pomimo tego, w Urzędzie nie zostały podjęte działania zmierzające do

³⁶ W tym celu ustanowiono wymóg przedłożenia do akceptacji Wójta wniosku, w którym należało określić: [1] przedmiot zamówienia; [2] wartość zamówienia oraz kwotę środków zabezpieczonych na realizację zadania; [3] kryteria oceny ofert, w przypadku stosowania innych kryteriów niż cena; [4] termin wykonania zamówienia.

przygotowania i przedłożenia Radzie Gminy projektów uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej w tych przypadkach.

OBSZAR

2. Prowadzenie postępowań w sprawie ustalania renty planistycznej i opłaty adiacenckiej

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Wójt wydał dwie decyzje w przedmiocie ustalenia renty planistycznej (decyzje te zostały wydane w 2020 r.). W decyzjach tych kwotę opłaty ustalono odpowiednio na 3 357,00 zł³⁷ i 3 348,00 zł³⁸. Przywołane decyzje związane były z podjęciem uchwały nr XIX/156/2016 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-3³⁹.

Akty notarialne stanowiące podstawę podjęcia przez Wójta działań ukierunkowanych na wszczęcie postępowań administracyjnych w powyższych sprawach wpłynęły do Urzędu odpowiednio: [1] 21 października 2019 r. oraz [2] 27 grudnia 2019 r. W powyższych przypadkach odpowiednio: [1] 12 listopada 2019 r. Wójt powierzył sporządzenie operatu szacunkowego; 13 listopada 2019 r. zostało wydane postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁰; 3 lutego 2020 r. została wydana decyzja administracyjna w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej; [2] 13 stycznia 2020 r. Wójt powierzył sporządzenie operatu szacunkowego (dokument ten datowany jest na 1 lutego 2020 r.); 3 lutego 2020 r. zostało wydane postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 16 marca 2020 r. została wydana decyzja administracyjna w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 15, 298-309, 348-377)

2.2. Z prowadzonego rejestru aktów notarialnych wynikało, że do Urzędu – Referatu Budownictwa, Gospodarki Komunalnej (właściwego do prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej), wpłynęło ogółem 188 aktów notarialnych⁴¹, w tym: 40 w 2019 r., 43 w 2020 r., 66 w 2021 r., 24 w 2022 r. oraz 15 w półroczu.

Przeprowadzona przez NIK analiza kontrolna 45 aktów notarialnych (sporządzonych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2023 r.) dokumentujących sprzedaż nieruchomości, w 43 przypadkach (95,6%) nie wykazała wystąpienia przesłanek do podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji ustalającej rentę planistyczną. W dwóch przypadkach (4,4%⁴²) stwierdzono natomiast, że w Urzędzie nie podjęto takich czynności, pomimo zaistnienia ku temu podstaw, co opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 478-484)

³⁷ Wedle operatu szacunkowego wartość nieruchomości wzrosła z 213 130,00 zł do 224 320,00 zł.

³⁸ Wedle operatu szacunkowego wartość nieruchomości wzrosła z 37 690,00 zł do 49 150,00 zł.

³⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2016 r. poz. 1579 (data wejście w życie uchwały: 27 lipca 2016 r.).

⁴⁰ Uchwała nr XIX/156/2016 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-3.

⁴¹ Sporządzonych w okresie objętym kontrolą.

⁴² Co stanowiło jednocześnie wśród badanej próby 100% przypadków, w których istniały przesłanki do takiego działania.

2.3. W odniesieniu do wydanych w okresie objętym kontrolą dwóch decyzji w sprawie ustalenia renty planistycznej nie były wnoszone przez ich adresatów odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu, jak również nie były zaskarżane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

(akta kontroli str. 347-377)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W dwóch z 45⁴³ objętych badaniem przypadkach wpływu do Urzędu umów sprzedaży nieruchomości, zawartych w formie aktu notarialnego, w Urzędzie nie podjęto rzetelnych działań umożliwiających ocenę, czy w ww. sprawach wystąpiły przesłanki wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej.

Powyższe dotyczyło następujących aktów notarialnych, które wpłynęły do Urzędu 20 listopada 2020 r.:

- a) repertorium A – 363/2020 z 17 listopada 2020 r. – umowy sprzedaży nieruchomości o powierzchni 0,5151 ha za cenę w łącznej kwocie 262 600,00 zł;
- b) repertorium A – 373/2020 z 17 listopada 2020 r. – umowy sprzedaży nieruchomości o powierzchni 1,6355 ha za cenę w łącznej kwocie 833 900,00 zł.

W przywołanych przypadkach, wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴, zmieniło się dla części tych nieruchomości przeznaczenie terenu, w tym zwiększyła się powierzchnia części tych nieruchomości o przeznaczeniu⁴⁵ „tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów” (odpowiednio o ok. 0,1940 ha oraz ok. 0,49500 ha), co wiązało się m.in. ze zmniejszeniem dla tych nieruchomości terenów o przeznaczeniu: tereny zieleni urządzonej⁴⁶ (odpowiednio o ok. 0,0950 ha oraz ok. 0,2200 ha).

Zastępca Wójta wyjaśnił, że powyższe spowodowane było przeoczeniem.

Inspektor w Referacie Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił m.in., że brak podjęcia czynności związanych z naliczeniem renty planistycznej wynikał najprawdopodobniej z błędnego zinterpretowania lokalizacji działek na mapie. Wyjaśnił ponadto, że program informatyczny do przeglądania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego umożliwia przeglądanie tylko obowiązujących planów, a nie gwarantuje podglądu ustaleń planów poprzedzających. Inspektor wyjaśnił również, że błędnie odczytał położenie działek na mapie papierowej.

W związku z upływem pięciu lat od wejścia w życie uchwały (termin ten upłynął 27 lipca 2021 r.⁴⁷), na mocy której zmieniło się przeznaczenie części nieruchomości objętych przywołanymi na wstępie aktami notarialnym, brak jest możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej⁴⁸.

(akta kontroli str. 412-413, 420, 485-508)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo i rzetelnie przeprowadzono dwa postępowania w sprawie ustalenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu. Nie podjęto jednak rzetelnych działań w celu ustalenia, czy w związku z dwoma przypadkami wpływu do Urzędu aktów notarialnych dokumentujących sprzedaż nieruchomości

⁴³ Po 10 aktów notarialnych z każdego roku objętego okresem kontroli

⁴⁴ Uchwała nr XIX/156/2016 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dobrzeń Wielki-3.

⁴⁵ Poprzednie przeznaczenie: tereny aktywności gospodarczych.

⁴⁶ Poprzednie przeznaczenie: lasy i zalesienia.

⁴⁷ Uchwała weszła w życie 27 lipca 2016 r.

⁴⁸ Stosownie do art. 37 ust. 4 w zw. z ust. 3 i w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu rozszczenia w tym zakresie można zgłaszać w terminie pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

wystąpiły przesłanki wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia i pobrania tej opłaty.

OBSZAR

3. Dochodzenie należności z tytułu renty planistycznej i opłaty adiacenckiej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą nie występowały należności z tytułu opłaty adiacenckiej.

Adresaci wydanych w okresie objętym kontrolą dwóch decyzji, ustalających wysokość renty planistycznej, uiszcili w wyznaczonym terminie⁴⁹ i w wymaganej wysokości (na łączną kwotę 6 795,00 zł) należności wynikające z tych decyzji.

Poziom należności z tytułu renty planistycznej – według ewidencji księgowej – wykazywał w okresie objętym kontrolą tendencję malejącą (m.in. w związku z uiszczeniem należności na łączną kwotę 5 639,13 zł oraz odpisami należności na łączną kwotę 8 409,00 zł⁵⁰) i kształtował się następująco:

- na 31 grudnia 2019 r. – 56 501,00 zł;
- na 31 grudnia 2020 r. – 54 157,80 zł;
- na 31 grudnia 2021 r. – 45 148,28zł;
- na 31 grudnia 2022 r. – 44 397,92 zł;
- na 30 czerwca 2023 r. – 43 644,59 zł.

Powyższe stany należności z tytułu renty planistycznej w całości dotyczyły nieregulowanych w terminie należności, wynikających z wydanych przed 1 stycznia 2019 r. decyzji ustalających wysokość tej opłaty (termin zapłaty renty planistycznej przypadał od 17 grudnia 2012 r. do 27 lutego 2017 r.).

(akta kontroli str. 289-291, 295, 436-466)

3.2. W okresie objętym kontrolą Wójt nie wydawał decyzji administracyjnych dotyczących ulg i zwolnień dotyczących opłaty adiacenckiej i renty planistycznej. Ponadto, w okresie objętym kontrolą nie obowiązywały procedury wewnętrzne w tym zakresie. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w przypadku rozpatrywania wniosku w tym zakresie stosowane są wymogi wynikające m.in. z art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵¹.

W Urzędzie w 2021 r. odpisano należności z tytułu renty planistycznej (dotyczące trzech zobowiązanych) na łączną kwotę 8 409,00 zł (należności te wynikały z decyzji Wójta Gminy Dobrzeń Wielki wydanych przed 1 stycznia 2019 r.). Odpisy te zostały ujęte w ewidencji księgowej w związku z wpływem do Urzędu postanowień Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Jako podstawę prawną wydania wszystkich powyższych postanowień Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu wskazał m.in. art. 59 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵²

⁴⁹ Terminy zapłaty: [1] 19 lutego 2020 r.; [2] 6 kwietnia 2020 r.

⁵⁰ Ponadto na stan należności wpływ miało przypisanie w przypadku jednego ze zobowiązanych należności na łączną kwotę 1191,72 zł (postanowienie sądu z 20 października 2020 r.).

⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem należności, o których mowa w art. 60, właściwy organ może: 1) z urzędu umarzać w całości - w przypadku gdy zachodzi jedna z okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1-4; 2) na wniosek zobowiązanego: a) umarzać w całości - w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym; b) umarzać w części, odraczać terminy spłaty całości albo części należności lub rozkładać na raty płatność całości albo części należności - w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego.

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm. Dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(zgodnie z przywołanym przepisem⁵³ postępowanie egzekucyjne mogło być umorzone w przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne).

Odpis ww. należności nie został poprzedzony wydaniem decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 64 ustawy o finansach publicznych, co opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 289-291, 295, 436-466)

3.3. W związku z wydanymi w okresie objętym kontrolą decyzjami w przedmiocie ustalenia renty planistycznej nie stwierdzono wystąpienia okoliczności skutkujących wymogiem przesłania zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akt kontroli str. 294, 298, 299, 348-377)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pomimo dokonania trzech odpisów należności z tytułu renty planistycznej na łączną kwotę 8 409,00 zł (tj. w przypadku wszystkich odpisów należności z tytułu renty planistycznej dokonanych w okresie objętym kontrolą) w Urzędzie nie zapewniono wydania decyzji w przedmiocie umorzenia należności będących przedmiotem tych odpisów. Powyższe było sprzeczne z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 56 ust. 1 pkt 3, art. 60 oraz art. 61 ust. 1 pkt 4 tej ustawy (stosownie do przywołanych przepisów m.in. właściwy organ może z urzędu umarzać należności w całości w przypadku gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne⁵⁴).

Skarbnik wyjaśniła m.in. *Uznano, iż przeprowadzone postępowanie egzekucyjne przez organ egzekucyjny oraz zawarte stwierdzenia w uzasadnieniach do otrzymanych postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego (...) spełniają przesłanki wynikające z art. 56 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do dokonania na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy przez Wójta Gminy umorzenia należności (...) i w takim przypadku brak jest konieczności wydania decyzji w przedmiocie umorzenia przedmiotowych należności.*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z art. 64 ustawy o finansach publicznych wynika zobowiązanie do wydania decyzji w tym przedmiocie. W art. 64 ust. 4 ustawodawca wskazał bowiem, że przypadku gdy udzielenie ulgi nastąpiło w sytuacji wystąpienia jednej z okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 (tj. okoliczności obejmujących m.in. śmierć osoby fizycznej, likwidację jednostki organizacyjnej – przypis NIK) decyzję o umorzeniu należności pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. W ocenie NIK przepis ten wskazuje na obowiązek wydania decyzji, przy okazji wyszczególniając jedynie sytuacje, które uprawniają organ do pozostawienia decyzji w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. W omawianych przypadkach występowały zatem przesłanki do wydania decyzji, które warunkowały dokonanie odpisów należności.

(akt kontroli str. 290-291, 295, 436-466)

⁵³ W jego ówczesnym brzmieniu, tj. obowiązującym w dacie wydania postanowień przez Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu (postanowienia z: [1] 11 lutego 2021 r.; [2] 24 marca 2021 r. oraz [3] 4 czerwca 2021 r.).

⁵⁴ W odniesieniu do ww. zobowiązanych do Urzędy wpłynęły postanowienia w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego, wydane przez Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu.

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z wydanymi w okresie objętym kontrolą decyzjami ustalającymi wysokość renty planistycznej nie stwierdzono wystąpienia okoliczności skutkujących wymogiem przesłania zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto w okresie objętym kontrolą Gmina Dobrzeń Wielki osiągała wpływy wynikające z zainicjowanych przed tym okresem postępowań egzekucyjnych w przedmiocie dotyczącym nieuiszczonych należności z tytułu renty planistycznej.

Stwierdzona w zbadanym obszarze nieprawidłowość polegała na odpisaniu zaległości z tytułu renty planistycznej na łączną kwotę 8 409,00 zł, pomimo niewydania – wymaganych na podstawie ustawy o finansach publicznych – decyzji o umorzeniu należności publicznoprawnych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Prowadzenie rejestru, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu.
2. Podjęcie działań mających na celu sporządzenie i przedłożenie Radzie Gminy Dobrzeń Wielki projektów uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem oraz budową urządzeń infrastruktury technicznej.
3. Uwzględnienie w uregulowaniach organizacyjnych Urzędu wymogu realizacji zadań dotyczących ustalenia opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej.
4. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją wymogów wynikających z uregulowań wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych.
5. Wprowadzenie mechanizmów ukierunkowanych na zapewnienie rzetelnej oceny występowania przesłanek do wszczęcia z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia renty planistycznej.
6. Zapewnienie wydawania decyzji administracyjnych w przypadkach przewidzianych w art. 64 ustawy o finansach publicznych.

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 w Opolu. 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 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.

Opole, 8 grudnia 2023 r.

Kontroler
Jakub Mucha
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
DYREKTOR
Z. 1433
Janusz Madaj
podpis Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu

