



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP. 411.5.3.2023

Pan
Leonard Piertuszka
Wójt
Gminy Komprachcice
Urząd Gminy w Komprachcicach,
ul. Kolejowa 3, 46-070 Komprachcice

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 Komprachcicach ¹ , ul. Kolejowa 3, 46-070 Komprachcice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leonard Pietruszka, Wójt Gminy Komprachcice, od 16 listopada 2014 r.
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Wojciech Jarzyna, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/93/2023 z 30 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Gmina Komprachcice lub Gmina.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wójt zapewnił warunki organizacji pracy w Urzędzie pozwalające na ustalanie i pobieranie opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴ oraz opłat adiacenckich należnych w związku z realizacją przez Gminę inwestycji infrastrukturalnych.

W uchwalonych, w okresie objętym kontrolą, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁵ ustalono stawki procentowe renty planistycznej zgodnie z wymogami określonymi w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, tj. w wysokości nieprzekraczającej 30%. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy obowiązywały dwie uchwały w sprawie ustalenia stawki opłaty adiacenckiej w wysokości 50% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością nieruchomości po zakończeniu inwestycji. Wójt nie podjął jednak rzetelnych działań w celu ustalenia, czy w związku ze zrealizowaniem przez Gminę inwestycji infrastrukturalnej, wystąpiły przesłanki wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. Wójt nie zapewnił również opracowania projektu uchwały Rady Gminy w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem.

W okresie objętym kontrolą Wójt wszczął jedno postępowanie w sprawie ustalenia renty planistycznej, które zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zaniechano natomiast działań na rzecz dochodzenia należnej z tego tytułu kwoty. W trzech przypadkach⁷, Wójt oraz pracownik Urzędu odpowiedzialny za naliczanie renty planistycznej, nie podjęli też rzetelnych działań umożliwiających ocenę, czy wystąpiły przesłanki wszczęcia z urzędu postępowań w sprawie ustalenia renty planistycznej.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: renta planistyczna.

⁵ Dalej: MPZP.

⁶ Dz. U. Z 2023 r., poz. 997, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu.

⁷ Na 50 objętych próbą badawczą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ 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 Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą Regulaminami Organizacyjnymi Urzędu⁹, obowiązek naliczania opłat adiacenckich oraz naliczanie opłat planistycznych na podstawie aktów notarialnych, przypisano do zadań Referatu Budownictwa, Gospodarki Gruntami i Rolnictwa¹⁰. Kierownikowi Referatu BGR powierzono m.in. przygotowywanie lub wydawanie decyzji administracyjnych w ramach posiadanych upoważnień. Obowiązek naliczania opłat planistycznych na podstawie aktów notarialnych ujęto w pisemnym zakresie czynności i odpowiedzialności pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami i rolnictwa. Realizacja zadań związanych z naliczaniem opłat adiacenckich nie została powierzona żadnemu z pracowników Urzędu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według stanu na 30 czerwca 2023 r., na terenie Gminy Komprachcice obowiązywało 14 MPZP. W okresie objętym kontrolą Gmina zrealizowała jedną inwestycję infrastrukturalną, mogącą stanowić podstawę ustalenia opłaty adiacenckiej, pod nazwą *Budowa i przebudowa infrastruktury drogowej i pieszo-rowerowej ul. Bursztynowej w Komprachcicach*. W latach 2019-2023 (I półrocze) Rada Gminy nie podjęła żadnej uchwały o podziale nieruchomości, na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹, a Wójt nie wydał żadnej decyzji w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 98a ugn.

(akta kontroli str. 24, 76, 102, 106, 112)

1.2 We wszystkich przypadkach uchwalenia lub zmian MPZP¹², w dokumentach planistycznych zawarto prognozy skutków finansowych uchwalenia/zmiany tych planów. W przypadku trzech tego rodzaju dokumentów¹³, prognoza została sporządzona przez osobę nieposiadającą uprawnień rzeczoznawcy majątkowego.

(akta kontroli str. 112-112b, 184)

⁸ 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.

⁹ Zarządzenie NR 299/2014 Wójta Gminy Komprachcice z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Komprachcicach; Zarządzenie Nr 209.2020 Wójta Gminy Komprachcice z 30 grudnia 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Komprachcice; Zarządzenie Nr 260.2021 Wójta Gminy Komprachcice z dnia 21 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Komprachcice; Zarządzenie Nr 599.2023 Wójta Gminy Komprachcice z dnia 7 września 2023 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Komprachcice.

¹⁰ Dalej: Referat BGR.

¹¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 344, ze zm. Dalej: ugn.

¹² W okresie objętym kontrolą.

¹³ Uchwała nr X.51.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Polska Nowa Wieś; Uchwała nr X.50.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wawelno; Uchwała nr X.49.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Ochodze.

1.3 W uchwalonych, w okresie objętym kontrolą, MPZP, określono wysokość stawek procentowych, na podstawie których ustalono opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. w wysokości nieprzekraczającej 30%. W uchwale nr X.48.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osiny, przyjęto stawkę w wysokości 1%¹⁴, natomiast w treści uchwał Rady Gminy Komprachcice, również z dnia 5 czerwca 2019 r., w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wsi Polska Nowa Wieś, Wawelno, Ochodze, Komprachcice¹⁵, przyjęto dla tych samych terenów stawkę w wysokości 0,1%. Wyjaśniając przyczyny zróżnicowania wysokości ww. stawek Kierownik BGR wskazał, że były to obszary z wcześniej określoną funkcją terenu i nie było potrzeby ustalania wyższej opłaty planistycznej. Dlatego przy zamiarze braku pobrania opłaty, stosuje się stawkę 0,1% lub 1% (zależy od urbanisty, polityki gminy). Praktyka planistyczna wskazuje, że wysokość stawki opłaty planistycznej do 1% nie skutkuje naliczeniami opłat. Odstępuje się od naliczenia takiej opłaty przy zastosowaniu takiej stawki.

(akta kontroli str. 113, 184)

1.4 W okresie objętym kontrolą Gmina zrealizowała jedną inwestycję w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, tj. ww. inwestycję pn. *Budowa i przebudowa infrastruktury drogowej i pieszo-rowerowej ul. Bursztynowej w Komprachcicach*. Z tego tytułu poniesione zostały wydatki w łącznej kwocie 1 656 326,10 zł.

(akta kontroli str. 113)

1.5 W latach 2019-2023 (I połowa) Wójt wydał łącznie 168 decyzji zatwierdzających podział nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, o których mowa w art. 97 ugn. W tym okresie, Rada Gminy nie podejmowała uchwał o scaleniu i podziale nieruchomości na postawie art. 104 ugn.

(akta kontroli str. 121-122)

1.6 W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy obowiązywały dwie uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej: z 1 października 2007 r. (nr IX/49/07) oraz z 7 sierpnia 2008 r. (nr XV/111/08). W pierwszym z ww. aktów ustalono stawkę procentową opłaty adiacenckiej w wysokości 50% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, stanowiącej gminną sieć kanalizacji sanitarnej w Chmielowicach, Żerkowicach, Osinach, Komprachcicach i Polskiej Nowej Wsi, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. W wyniku rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej, kolejną uchwałą Rady Gminy Komprachcice objęto także nieruchomości, których wartość uległa zwiększeniu wskutek budowy ww. urządzeń w miejscowościach: Domecko, Ochodze i Wawelno. Postanowiono też o wprowadzeniu 50% stawki opłaty adiacenckiej w przypadku budowy pozostałych urządzeń infrastruktury technicznej, takich jak: droga, chodnik, sieć wodociągowa, gazowa, elektryczna, telekomunikacyjna i burzowa, we wszystkich miejscowościach gminy.

Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie wysokości stawki opłaty adiacenckiej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 123-124)

¹⁴ Dla terenów innych niż oznaczone symbolami MN, MW, MN/U, RM, US/ML, P/U, U, WS/US.

¹⁵ Uchwały nr X.51.2019, X.50.2019, X.49.2019

1.7 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie podejmowano działań polegających na gromadzeniu i analizowaniu danych dotyczących wpływu uchwalanych MPZP i ich zmian oraz realizowanych inwestycji infrastrukturalnych na wzrost wartości nieruchomości, których przeznaczenie w miejscowym planie uległo zmianie lub którym stworzono warunki podłączenia do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Kierownik BGR wyjaśnił, że *nie ma obowiązku prawnego nakazującego przeprowadzanie ww. analiz.*

W latach 2019-2023 (I połowa) w Urzędzie podejmowano czynności zmierzające do określenia liczby nieruchomości objętych zmianami właścicielskimi, w oparciu o dane pozostające w dyspozycji Urzędu, w szczególności deklaracje podatkowe i deklaracje składane dla potrzeb ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kierownik BGR wyjaśnił, że pracownicy Urzędu konsultowali się również między sobą, w celu identyfikacji przypadków zmiany właścicieli nieruchomości, przy czym czynności takie wykonywano ustnie i nie sporządzano z tych konsultacji dokumentacji.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono rejestru aktów notarialnych przekazywanych na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu oraz rejestru decyzji w sprawie podziału i scalenia nieruchomości, wydanych na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o planowaniu. Inspektor ds. gospodarki nieruchomościami i rolnictwa wyjaśnił, że *żaden z aktualnie obowiązujących przepisów prawa nie ustanawia obowiązku ani nie wymaga, aby Urząd Gminy takie rejestry prowadził. Akty notarialne oraz decyzje podziałowe i scaleniowe są wpisywane w chronologicznej kolejności w spisie spraw prowadzonych na stanowisku merytorycznym. Przyjęty sposób pozwala na przejrzyste przechowywanie dokumentów oraz sprawne ich odszukanie w razie potrzeby.*

(akta kontroli str. 184, 185)

1.8 W okresie objętym kontrolą zlecono sporządzenie jednego operatu szacunkowego w celu ustalenia wysokości renty planistycznej. Operat ten został wykonany przez rzeczoznawcę majątkowego w dniu 8 października 2019 r., za wynagrodzeniem w kwocie 1 190,00 zł brutto. Z wykonawcą nie zawarto pisemnej umowy¹⁶, sporządzono natomiast wnioski o zaangażowanie środków budżetowych obciążających plan finansowy jednostki na 2019 rok.

(akta kontroli str. 139-140, 145-166)

1.9 W okresie objętym kontrolą Gmina nie uzyskiwała dochodów zarówno z tytułu opłaty adiacenckiej, jak również z tytułu renty planistycznej. Opłata za naliczoną rentę planistyczną została wniesiona na rachunek Urzędu w trakcie trwania kontroli NIK (w dniu 9 listopada 2023 r.), co szerzej opisano w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego.*

(akta kontroli str. 125-130)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie zapewnił rzetelnego opracowania pisemnych zakresów obowiązków pracowników Referatu BGR, z uwagi na nieuwzględnienie w treści tych dokumentów podejmowania czynności związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem organizacyjnym, realizacja tego zadania należała do zakresu działania Referatu BGR.

¹⁶ W Urzędzie nie obowiązywał wewnętrzny regulamin udzielania tzw. podprogowych zamówień publicznych, tj. zamówień, do których nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych.

Wójt wyjaśnił, że przepisy prawa nie zawierają wprost obowiązku sporządzania dla pracownika zakresu jego czynności, a tym bardziej wymieniania szczegółowo i definitywnie w sporządzonym zakresie czynności wszystkich obowiązków przypisanych do danego stanowiska pracy. W zakresie obowiązków przygotowanym dla pracownika na stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami i rolnictwa, wskazano, że do jego obowiązków należy prowadzenie spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami będącymi własnością Gminy. Zapisy dotyczące naliczania opłaty adiacenckiej znajdują się w ustawie o gospodarce nieruchomościami, co za tym idzie pracownik na stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami i rolnictwa ma wiedzę o tym, iż sprawa ta leży w zakresie jego obowiązków pracowniczych. Opłata adiacencka została natomiast ujęta w Regulaminie organizacyjnym Urzędu jako zadanie realizowane przez Referat BGR, tym samym Kierownik Referatu BGR ma wiedzę o tym, że ta sprawa leży w zakresie jego obowiązków.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że w treści Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷, 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 z zakresu czynności pracownika/pracowników kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli str. 24, 76, 189)

2. Wójt nie zapewnił opracowania projektu uchwały Rady Gminy w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem. W myśl art. 98a ust. 1 ustawy ugn, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości.

Wójt wyjaśnił, że w sprawach związanych z tą kwestią zasięgnięto ustnie opinii u rzeczoznawcy majątkowego. W wyniku tych rozmów ustalono, że dochody z opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości będą niższe od kosztów operatu szacunkowego, co nie przysporzy Gminie zwiększenia dochodów, lecz spowoduje ich zmniejszenie, a tym samym negatywnie wpłynie na finanse Gminy i spowoduje nieefektywne wydatkowanie środków publicznych.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że przepis art. 98a ust. 1 zdanie drugie ustawy ugn w sposób jednoznaczny nakazuje ustalenie przez radę gminy wysokości stawki opłaty adiacenckiej. Stosownie natomiast do art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, przygotowywanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań wójta.

(akta kontroli str. 190)

¹⁷ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt zapewnił warunki organizacyjne pozwalające na ustalanie i naliczanie renty planistycznej oraz opłat adiacenckich należnych w związku z realizacją przez Gminę inwestycji infrastrukturalnych. W uchwalonych, w okresie objętym kontrolą, MPZP, określono wysokość stawek procentowych¹⁹, na zasadach przewidzianych w obowiązujących przepisach. W Gminie obowiązywały dwie uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki adiacenckiej, dotyczące wyłącznie realizowanych przez Gminę przedsięwzięć infrastrukturalnych. Wójt nie podjął natomiast działań zmierzających do przygotowania i przedłożenia Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 560 aktów notarialnych w tym: 86 w 2019 r., 142 w 2020 r., 173 w 2021 r., 119 w 2022 r. i 40 do 30 czerwca 2023 r. W tym okresie Wójt wszczął jedno postępowanie w sprawie ustalenia wysokości renty planistycznej. Zgodnie z operatem szacunkowym z 8 października 2019 r., wartość nieruchomości przed wejściem w życie MPZP określono na kwotę 23 300,00 zł, a w wyniku przyjęcia MPZP wartość ta wzrosła o 13 990,00 zł. Zgodnie z § 55 MPZP obejmującego ww. nieruchomość, wysokość stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę przewidzianą w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, wynosiła 30%.

Decyzją z 5 grudnia 2019 r. Wójt ustalił opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z jej sprzedażą w wysokości 4 197,00 zł²⁰. W przedmiotowej sprawie strona wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu²¹, a decyzją z 15 czerwca 2020 r.²² SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Wójta.

(akta kontroli str. 125, 137, 139-175)

2.2 Na podstawie próby obejmującej 50 aktów notarialnych (po 10 aktów notarialnych z każdego roku objętego okresem kontroli) stwierdzono, że w trzech przypadkach Wójt nie podjął czynności zmierzających do weryfikacji zaistnienia przesłanek uzasadniających wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie ustalenia wysokości renty planistycznej. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 133, 135-136)

2.3 W okresie objętym kontrolą Gmina zrealizowała zadanie infrastrukturalne pn. *Budowa i przebudowa infrastruktury drogowej i pieszo-rowerowej ul. Bursztynowej w Komprachcicach*. W zasięgu oddziaływania wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej znajdowało się 29 nieruchomości, w tym 26, które nie stanowiły majątku gminy. W Urzędzie nie podjęto jednak rzetelnych działań mających na celu weryfikację zaistnienia przesłanek wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 114)

¹⁹ Na podstawie których ustalono wysokość renty planistycznej.

²⁰ Sygn. sprawy BGR.6723.35.2019.SD.

²¹ Dalej: SKO.

²² Sygn. sprawy SKO.40.339.2020.li.

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

1. W trzech z 50²³ objętych szczegółowym badaniem przypadkach umów sprzedaży nieruchomości, zawartych w formie aktu notarialnego, Wójt, jak też pracownik Urzędu odpowiedzialny za naliczanie renty planistycznej, nie podjęli rzetelnych działań umożliwiających ocenę, czy w ww. sprawach wystąpiły przesłanki wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej. We wszystkich ww. przypadkach, wskutek uchwalenia MPZP²⁴, zmienił się rodzaj przeznaczenia terenu, z terenów zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej, na tereny zabudowy mieszkalnej z usługami. Pomimo tego, w żadnym przypadku nie została zlecona wycena, co uniemożliwiało jednoznaczne stwierdzenie zmian wartości nieruchomości, w tym ewentualnego ich wzrostu, stanowiącego podstawę ustalenia i pobrania opłaty przewidzianej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do ustalania przypadających im należności pieniężnych, a tym samym – w uzasadnionych przypadkach – renty planistycznej.

Inspektor ds. gospodarki nieruchomościami i rolnictwa wyjaśnił, że:

a/w pierwszym przypadku²⁶, w planie zagospodarowanie przestrzennego obowiązującym do 2001 r. przedmiotowa działka była oznaczona symbolem II.2A tereny zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. W roku 2001 uchwalono nowy MPZP, który obowiązywał do roku 2009, kiedy to został uchylony przez Sąd, a w którym ww. działka była oznaczona symbolem MU – tereny mieszkaniowo-usługowe. W obecnie obowiązującym, uchwalonym w 2019 r. MPZP ww. działka oznaczona została symbolem 2MNU – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej. W MPZP obowiązującym do 2001 roku, przedmiotowa działka mogła być również wykorzystywana pod usługi w stopniu nie zakłócającym głównej funkcji, co jednoznacznie nie wyklucza usług. Jednocześnie wskazać należy, że rozszerzenie w MPZP z 2019 roku funkcji działki o usługi nie powoduje jednoznacznie wzrostu wartości działki. Ponadto, jeżeli w danym terenie powstanie zakład, który będzie uciążliwy dla sąsiedztwa, spowoduje on obniżenie wartości sąsiednich działek, Wobec braku jednoznacznych przesłanek świadczących o wzroście wartości przedmiotowej działki oraz aby nie obciążać budżetu Gminy kosztami sporządzenia operatu szacunkowego, zaniechano wszczęcia procedury naliczania renty planistycznej.

b/w drugim przypadku²⁷ wyjaśnienia pracownika Urzędu były tożsame²⁸ z wyjaśnieniami przytoczonymi w przypadku „a”;

c/w trzecim przypadku²⁹, w obecnie obowiązującym MPZP działka została oznaczona symbolem 6 NM/U – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej, we wcześniejszym MPZP była oznaczona symbolem 1 MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; w pierwszym MPZP, obowiązującym do 2019 r., przedmiotowa działka mogła być również wykorzystywana pod usługę w stopniu nie zakłócającym głównej funkcji, co jednoznacznie nie wyklucza usług. Jednocześnie wskazać należy, że rozszerzenie w MPZP funkcji działki o usługi, nie powoduje

²³ po 10 aktów notarialnych z każdego roku objętego okresem kontroli

²⁴ W dwóch przypadkach w odniesieniu do uchwały nr X.51.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Polska Nowa Wieś oraz w odniesieniu do uchwały nr X.48.2019 Rady Gminy Komprachcice z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Osiny.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

²⁶ Działka w Polskiej Nowej Wsi.

²⁷ Działki w Polskiej Nowej Wsi.

²⁸ Zmiana przeznaczenia działki z terenu zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej na teren zabudowy mieszkaniowej z usługami.

²⁹ Działka we wsi Osiny.

jednoznacznie wzrostu wartości działki. Na przedmiotowej działce funkcjonuje zabudowa, która nie została zmieniona od poprzednio obowiązującego MPZP, co jednoznacznie pokazuje brak zmiany funkcji działki. Ponadto, jeżeli w danym terenie powstanie zakład, który będzie uciążliwy dla sąsiedztwa, spowoduje on obniżenie wartości sąsiednich działek, Wobec braku jednoznacznych przesłanek świadczących o wzroście wartości przedmiotowej działki oraz aby nie obciążać budżetu Gminy kosztami sporządzenia operatu szacunkowego, zaniechano wszczęcia procedury naliczania renty planistycznej.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że określanie wartości nieruchomości powinno nastąpić na zasadach przewidzianych w przepisach ugn, tj. przez osoby posiadające stosowne uprawnienia. Dlatego też rzetelna ocena, czy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą nastąpiła zmiana wartości nieruchomości nie może być dokonywana jedynie na podstawie swobodnego uznania osób, które nie dysponują odpowiednimi kwalifikacjami.

(akta kontroli str. 185-186)

2. Wójt, jak również Kierownik Referatu BGR³⁰ nie podjęli rzetelnych działań w celu ustalenia, czy w związku z realizacją inwestycji pn. *Budowa i przebudowa infrastruktury drogowej i pieszo-rowerowej ul. Bursztynowej w Komprachcicach* wystąpiły przesłanki wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. W wyniku realizacji ww. zadania Gmina zapewniła właścicielom nieruchomości możliwość korzystania z nowej infrastruktury drogowej, a w zasięgu jego oddziaływania znajdowało się 26 nieruchomości, które nie stanowiły majątku gminy. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym – w uzasadnionych przypadkach – opłat przewidzianych w uchwale nr XV/111/08 Rady Gminy Komprachcice z 7 sierpnia 2008 r.

Kierownik BGR wyjaśnił, że *inwestycja polegała na przebudowie istniejącego już ciągu drogowego wzdłuż działek, których własnością była Gmina. Działki były sprzedawane w formie przetargu nowym nabywcom od 2008 roku, z zapewnieniem Wójta, że Gmina wykona stosowną budowę drogi dojazdowej. Ze względu na brak środków finansowych w budżecie Gminy, inwestycja nie mogła być wykonana w 2008 roku. Zaznaczyć należy również, że wzrost wartości działek wzdłuż ciągu drogi może być znikomy i wydatki poniesione na sporządzenie operatów przewyższą hipotetyczny dochód w formie opłaty adiacenckiej.*

Kontrolowana jednostka nie przedstawiła jednak żadnych wiarygodnych dowodów, potwierdzających znikomy wzrost wartości ww. nieruchomości, uzasadniający odstąpienie od wszczęcia postępowań administracyjnych.

Dodatkowo, Wójt wyjaśnił, że *ww. inwestycja była realizowana w ramach projektu dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, zaś wniosek nie zakładał uzyskania dochodów z realizowanej inwestycji. Jakikolwiek dochody w ramach inwestycji utrudniają rozliczenie projektu, łącznie z zagrożeniem zwrotu środków w wysokości pozyskanego dochodu.*

(akta kontroli str. 114, 184, 190)

Odnosząc się do powyższego NIK zwraca uwagę na fakt, że uchwała Rady Gminy Komprachcice w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej obowiązywała od 7 sierpnia 2008 r., tj. przed rozpoczęciem ww. inwestycji, a przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują, że opłata adiacencka może być ustalana w związku ze

³⁰ Obowiązek naliczania opłat adiacenckich należał do zadań Referatu BGR.

wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym inwestycjami realizowanymi również ze środków budżetu Unii Europejskiej.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo i rzetelnie przeprowadzono jedno postępowanie 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 realizacją inwestycji infrastrukturalnej wystąpiły przesłanki wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej, a w trzech przypadkach sprzedaży nieruchomości – ustalenia i pobrania renty planistycznej.

OBSZAR

3. Dochodzenie należności z tytułu renty planistycznej i opłaty adiacenckiej

Opis stanu faktycznego

Pomimo wydania decyzji w sprawie ustalenia wysokości jednorazowej opłaty z tytułu renty planistycznej³¹ w wysokości 4 197,00 zł, w dniu 5 grudnia 2019 r., wezwanie do zapłaty do osoby, wobec której naliczono ww. kwotę, skierowano dopiero w dniu 8 listopada 2023 r., tj. 1185 dni od 10 sierpnia 2020 r., w którym decyzja³² Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu, utrzymująca w mocy decyzję Wójta, stała się prawomocna. Strona dokonała zapłaty należności głównej³³ z tytułu ustalonej renty planistycznej wraz z odsetkami za zwłokę³⁴ w trakcie trwania kontroli NIK.

(akta kontroli str. 125, 137, 176, 187-188)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie podejmowano niezwłocznych działań zmierzających do dochodzenia należności z tytułu ustalonej decyzją Wójta z 5 grudnia 2019 r. renty planistycznej w kwocie 4 197,00 zł³⁵. Wezwanie do zapłaty do osoby, wobec której naliczono ww. opłatę, skierowano dopiero w dniu 8 listopada 2023 r., co świadczy o braku wymaganej rzetelności działań w tym obszarze. Wójt wyjaśnił, że powodem opóźnienia w dochodzeniu naliczonej opłaty była ciężka choroba osoby zobowiązanej, w której wyniku sytuacja materialna tej osoby uległa znacznemu pogorszeniu i nie mogła ona zapłacić naliczonej kwoty w wyznaczonym terminie. Wójt w wyjaśnieniach dodał też, że *ze względu na trudną sytuację zdrowotno-finansową ww. osoby, w sprawie nie podejmowano radykalnych, prawnych kroków.*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przepisy o finansach publicznych przewidują rozwiązania umożliwiające – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika – udzielanie przez organ ulg w spłacie ww. należności, a jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania (art. 42 ust. 5).

(akta kontroli str. 125, 137, 176, 187-188, 190-191, 194-195)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak podjęcia przez Wójta, w okresie objętym kontrolą, działań zmierzających do dochodzenia kwoty z tytułu należnej renty planistycznej.

³¹ Z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. sprawy BGR.6723.35.2019.SD.

³² Decyzja z dnia 15 czerwca 2020 r.

³³ W dniu 13 listopada 2023 r.

³⁴ W dniu 21 listopada 2023 r.

³⁵ Z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. sprawy BGR.6723.35.2019.SD.

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. Uzupelnienie zakresów obowiązków pracowników Referatu BGR, o realizację zadań związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej.
2. Podjęcie działań mających na celu sporządzenie i przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem.
4. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań w zakresie ustalania opłat adiacenckich oraz pobierania rent planistycznych.
5. Wzmoczenie nadzoru nad terminowością dochodzenia należności.

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
wykonania wniosków

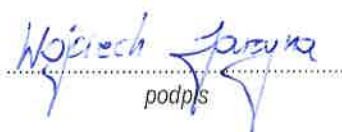
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, 15 grudnia 2023 r.

Kontroler

Wojciech Jarzyna
specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DYREKTOR
Jacek Gadej
Wice Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu
podpis