



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.5.4.2023

Pan
Dominik Pikos
Wójt Gminy Turawa
Urząd Gminy Turawa
ul. Opolska 39c
46-045 Turawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Turawa ¹ ul. Opolska 39c, 46-045 Turawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dominik Pikos, Wójt Gminy Turawa ² , od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Podejmowanie działań w celu zapewnienia warunków formalnych i organizacyjnych dla ustalania renty planistycznej i opłaty adiacenckiej 2. Prowadzenie postępowań w sprawie ustalania renty planistycznej i opłaty adiacenckiej 3. Dochodzenie należności z tytułu renty planistycznej i opłaty adiacenckiej
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (I półrocze). Badaniem zostaną objęte działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy będzie to miało 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	Miron Rokujżo, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/94/2023 z 30 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1)

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 okresie objętym kontrolą w Urzędzie rzetelnie prowadzono ewidencję aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości oraz weryfikowano wszystkie takie przypadki pod kątem wystąpienia przesłanek do naliczenia opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵. Przygotowane projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określały stawki renty planistycznej z uwzględnieniem limitu przewidzianego w art. 36 ust. 4 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, a w ramach prac planistycznych opracowywano – wymagane przepisami wykonawczymi do ww. ustawy – prognozy skutków finansowych. Obowiązujące w Gminie stawki opłat adiacenckich odpowiadały wymogom ustawowym, przez co nie zachodziła konieczność ich zmiany. W Urzędzie prawidłowo oceniono, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły okoliczności uzasadniające naliczenie opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych.

W Urzędzie – z naruszeniem art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych⁷ stanowiącego, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do ustalania przypadających im należności pieniężnych – zaniechano podjęcia czynności w celu ustalenia, czy zachodziły okoliczności uzasadniające naliczenie opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym podziałem nieruchomości. Zaniechanie to obejmowało wszystkie 208 podziałów nieruchomości przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, pomimo tego, że Wójt był zobowiązany wykonywać uchwałę Rady Gminy ustalającą stawkę powyższej opłaty. Na wystąpienie tej nieprawidłowości, zdaniem NIK, wpływ miało naruszenie standardów kontroli zarządczej w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej kontrolowanej jednostki, polegające na niejednoznacznym i niespójnym przypisaniu uprawnień i odpowiedzialności komórkom organizacyjnym i pracownikom Urzędu.

Kontrola wykazała także, że Wójt nie zapewnił egzekwowania zapłaty 273 opłat adiacenckich naliczonych w latach 2013-2017, w związku z udziałem właścicieli nieruchomości w kosztach budowy sieci kanalizacyjnej, co doprowadziło do ich przedawnienia. Przedawnione należności nie zostały przy tym odpisane z ksiąg rachunkowych, co stanowiło naruszenie przepisów o rachunkowości.

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

⁵ Dalej: renta planistyczna.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm., dalej ustawa o planowaniu.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

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. Sposób realizacji zadań związanych z ustalaniem renty planistycznej i opłat adiacenckiej w Urzędzie został szczegółowo uwzględniony w zakresie obowiązków byłego Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami, Ochrony Środowiska i Rolnictwa⁹. Odnośnie do renty planistycznej, w powyższym dokumencie przewidziano, że po otrzymaniu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości¹⁰, pracownik będzie zobowiązany do: 1/ zebrania dokumentacji, 2/ wydania postanowienia o wszczęciu postępowania, 3/ zlecenia wykonania operatu szacunkowego, 4/ przedstawienia akt sprawy osobie, której naliczana jest renta planistyczna, 5/ wydania decyzji w sprawie naliczenia renty planistycznej, 6/ przekazania egzemplarza decyzji do księgowości, 7/ bieżącej ewidencji aktów notarialnych i weryfikacji zmian gruntowych. Odnośnie do opłaty adiacenckiej przewidziano natomiast obowiązek: 1/ prowadzenia postępowań w zakresie wzrostu wartości nieruchomości, w tym współpracy z rzeczoznawcą majątkowym, 2/ wydawania indywidualnych decyzji, 3/ przekazywanie informacji do Referatu Planowania i Finansów. Były Kierownik Referatu GNOŚiR zakończył pracę w Urzędzie 15 września 2021 r., a jego – wymienione wyżej – obowiązki nie zostały ujęte w zakresie obowiązków pracownika obejmującego stanowisko. W zakresie obowiązków Podinspektora ds. gospodarki nieruchomościami z 1 sierpnia 2023 r. wskazano *prowadzenie postępowań związanych z ustaleniem wysokości opłaty adiacenckiej* – bez określenia sposobu realizacji tego zadania. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu do 6 listopada 2023 r. prowadzenie spraw związanych z rentą planistyczną i opłatą adiacencką było przypisane do Referatu Budownictwa, pomimo że znajdowało się ono w zakresie obowiązków pracownika Referatu GNOŚiR. Powyższą niespójność w strukturze organizacyjnej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1-44)

2. Na terenie Gminy Turawa obowiązywała uchwała nr XI/76/2007 Rady Gminy Turawa z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Przygotowane w Urzędzie projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawierały natomiast zapisy dotyczące stawek renty planistycznej.

(akta kontroli str. 45, 170-182)

3. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych procedur monitorowania wystąpienia przesłanek do naliczenia renty planistycznej oraz opłaty adiacenckiej. Przypadki zbycia nieruchomości były jednak monitorowane pod kątem możliwości naliczenia renty planistycznej, a proces był dokumentowany w ewidencji aktów notarialnych. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki uzasadniające naliczenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W latach 2019-2023 Gmina nie zrealizowała takich

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 Dalej Referat GNOŚiR.

¹⁰ Stosownie do art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu, notariusz w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, w formie aktu notarialnego, jest zobowiązany przestać wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta wypis z tego aktu.

inwestycji. W zakresie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku przeprowadzonych podziałów nieruchomości – w okresie objętym kontrolą – w Urzędzie nie podejmowano jakichkolwiek usystematyzowanych i udokumentowanych działań w kierunku weryfikacji przesłanek do jej naliczenia. Zagadnienie to zostało szerzej przedstawione w obszarze II. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 52-56)

4. Na terenie Gminy, według stanu na 30 czerwca 2023 r., obowiązywało 18 MPZP. W okresie objętym kontrolą gmina nie zrealizowała inwestycji infrastrukturalnych, a Rada Gminy nie podejmowała uchwał o scaleniu i podziale nieruchomości, mogących stanowić podstawę ustalenia opłaty adiacenckiej. W latach 2019-2023 (do 30 listopada) w Urzędzie wydano 208 decyzji zatwierdzających podział nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, z czego 46 w 2019 r., 40 w 2020 r., 52 w 2021 r., 40 w 2022 r. i 30 w 2023 r. (do 30 listopada).

(akta kontroli str. 57-71, 76-102)

5. Dla przygotowanych w Urzędzie projektów MPZP¹¹ opracowano prognozy skutków finansowych, z których wynikało, że *bilans potencjalnych, szacunkowych wydatków i wpływów z tytułu uchwalenia planu w okresie założonych 15 lat realizacji planu przedstawia się korzystnie przewidując możliwość uzyskania przewagi dochodów nad wydatkami.*

(akta kontroli str. 180-202)

6. W przygotowanych w Urzędzie projektach MPZP, które zostały uchwalone w okresie objętym kontrolą, stawki renty planistycznej zostały określone z zachowaniem limitu ustawowego: na 20% wzrostu wartości nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolami MN, MNU, ML, UM, UP, US oraz na 30% dla terenów oznaczonych symbolami PU, RU, UH, UG, UR.

(akta kontroli str. 170-173)

7. W okresie objętym kontrolą Gmina nie uzyskała żadnych dochodów z tytułu renty planistycznej i opłaty adiacenckiej.

(akta kontroli str. 90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zadania związane z ustalaniem opłaty adiacenckiej znajdowały się w zakresach obowiązków pracowników Referatu GNOŚiR, pomimo że w Regulaminie organizacyjnym Urzędu – do 6 listopada 2023 r. – pozostawały one w wyłącznej właściwości Referatu Budownictwa. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli rozbieżność ta świadczyła o braku wymaganej rzetelności działań w sferze organizacji funkcjonowania kontrolowanej jednostki, gdyż zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 3 „Struktura organizacyjna”, o którym mowa w części II lit. A „Środowisko wewnętrzne” pkt 4 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹², 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, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Brak jednoznacznego i spójnego określenia uprawnień i odpowiedzialności komórek organizacyjnych i pracowników

¹¹ MPZP północnej części obszaru wsi Turawa – Marszałki oraz MPZP południowej części obszaru wsi Turawa.

¹² Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84.

Urzędu, zdaniem NIK, przyczyniał się do zaniechania realizacji zadań związanych z weryfikacją przesłanek naliczania opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości, a w konsekwencji do pozbawienia Gminy możliwości uzyskania dochodów z tego tytułu. Opisana nieprawidłowość została usunięta przez Wójta z dniem 7 listopada 2023 r., czyli w toku postępowania kontrolnego, poprzez zmianę Regulaminu organizacyjnego przenoszącą właściwość w sprawach opłaty adiacenckiej na Referat GNOŚiR.

(akta kontroli str. 4-19, 24-44)

Wpływ niedochowania standardów kontroli zarządczej na faktyczne wykonywanie zadań potwierdziły wyjaśnienia pracowników. Kierownik Referatu Budownictwa wyjaśniła: *miałam świadomość, że w Regulaminie organizacyjnym zadania związane z opłatą adiacencką formalnie były przypisane do mojego Referatu, ale wiedziałam, że sprawami opłaty adiacenckiej zajmował się (...) były Kierownik GNOŚiR (...) zadania te miał uwzględnione w zakresie czynności. Kierownictwo Urzędu posiadało wiedzę, że to ten Referat powinien zajmować się opłatami adiacenckimi, które przecież są skutkiem podziałów nieruchomości, które należały do właściwości Referatu GNOŚiR. Wiedziałam o rozbieżności w określeniu właściwości Referatów ale uznałam, że pierwszeństwo mają zapisy w zakresie obowiązków pracownika. Ja w swoim zakresie obowiązków nie miałam spraw opłaty adiacenckiej, tak samo jak nie były one przypisane pracownikom mojego Referatu. Po odejściu z pracy Pana (...) zakładałam, że zadania te przekazano innemu pracownikowi spoza mojego Referatu.*

Kierownik Referatu GNOŚiR wyjaśnił: *w Referacie GNOŚiR nie podejmowaliśmy czynności w kierunku ustalenia czy zachodziły okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania w przedmiocie ustalania wysokości opłaty adiacenckiej w związku z podziałem nieruchomości. Byłem przekonany, że sprawami naliczania opłat adiacenckich zajmował się Referat Budownictwa, tak jak to było określone w Regulaminie organizacyjnym.*

Wójt wyjaśnił: *Referaty powinny ze sobą współpracować i wymieniać się informacjami. Niemniej jednak aby uniknąć nieporozumień wprowadzę zmiany w zakresach obowiązków pracowników i w Regulaminie organizacyjnym, precyzujące, że opłatami adiacenckimi z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej będzie się zajmował Referat Budownictwa i jego pracownicy, a z tytułu podziałów nieruchomości Referat GNOŚiR i jego pracownicy.*

(akta kontroli str. 136-149)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie – pomimo braku ustanowienia procedur określających tryb i sposób wykonywania zadań – rzetelnie prowadzono ewidencję aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości oraz weryfikowano wszystkie takie przypadki pod kątem wystąpienia przesłanek do naliczenia renty planistycznej. W sposób nierzetelny nie podejmowano natomiast jakichkolwiek czynności w kierunku ustalenia, czy zachodziły okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania w przedmiocie naliczenia opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym podziałami nieruchomości. Powyższemu zaniechaniu sprzyjała nierzetelnie ukształtowana struktura organizacyjna Urzędu, w której zadania związane z naliczaniem opłaty adiacenckiej znajdowały się w wyłącznej właściwości Referatu Budownictwa ale znajdowały się w zakresie obowiązków pracownika Referatu GNOŚiR. Rozbieżność ta została usunięta dopiero w toku postępowania kontrolnego.

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono postępowań w sprawie ustalania renty planistycznej. W latach 2019-2023 (do 30 listopada) do Urzędu wpłynęły 283 akty notarialne w przedmiocie zbycia nieruchomości, z czego 56 w 2019 r., 49 w 2020 r., 68 w 2021 r., 52 w 2022 r. i 58 w 2023 r. Były one ewidencjonowane, a rezultat weryfikacji okoliczności uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej był odnotowany w ewidencji. Według ustaleń poczynionych w Urzędzie w żadnym przypadku zbycia nieruchomości nie zaistniały przesłanki przemawiające za wszczęciem takiego postępowania. Szczegółowe badanie próby 50 (17,7%) aktów notarialnych wykazało poprawność przeprowadzonej weryfikacji. W 35 przypadkach przeszkodą do wszczęcia postępowania było zbycie nieruchomości po upływie pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, w ośmiu nieruchomości znajdowała się poza terenem objętym MPZP, a w pozostałych siedmiu zmiana właściciela następowała w drodze darowizny na rzecz osób bliskich¹³. W latach 2019-2023 (do 30 listopada) w Urzędzie nie wydawano decyzji w sprawie ustalania renty planistycznej w wyniku postępowań wszczętych we wcześniejszym okresie.

(akta kontroli str. 52-56)

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie stwierdzono przypadków przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość renty planistycznej.

(akta kontroli str. 117)

3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono postępowań administracyjnych i nie wydawano decyzji w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym: 1/ budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych, 2/ scaleniem i podziałem nieruchomości w drodze uchwały Rady Gminy, 3/ podziałem nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. W zakresie wskazanym w pkt 1-2 nie wystąpiły przesłanki do wszczęcia postępowania, gdyż na terenie Gminy – w okresie umożliwiającym wszczęcie postępowania w latach 2019-2023 – nie wybudowano urządzeń infrastruktury technicznej (inwestycje obejmowały jedynie remont i modernizację istniejących urządzeń), jak i nie przeprowadzono scaleń i podziałów nieruchomości w drodze uchwały Rady Gminy. W zakresie opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku przeprowadzonych podziałów nieruchomości w Urzędzie – w okresie objętym kontrolą – nie podejmowano jakichkolwiek usystematyzowanych i udokumentowanych działań w kierunku weryfikacji przesłanek do jej naliczenia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 48, 136, 148)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Urządzie – w okresie objętym kontrolą – nie prowadzono jakichkolwiek czynności w kierunku ustalenia czy zachodziły okoliczności uzasadniające naliczenie opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym podziałem nieruchomości, których w latach 2019-2023 (listopad) w Gminie było 208 (46 w 2019 r., 40 w 2020 r., 52 w 2021 r., 40 w 2022 r. i 30 w 2023 r.). Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych – stanowiącego, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do

¹³ Darowizna taka nie jest traktowana jako zbycie nieruchomości (tak też rozstrzygnięto w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego, w składzie siedmiu sędziów, z 10 grudnia 2009 r. sygn. II OPS 3/09).

ustalania przypadających im należności pieniężnych – w związku z § 1 uchwały nr XI/76/2007 Rady Gminy Turawa, ustalającego stawkę powyższej opłaty na 30% wzrostu wartości nieruchomości.

(akta kontroli str. 46, 72-102)

Zgodnie z art. 98a ust. 1 ugn jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrosnie 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. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, pod warunkiem, że w tym dniu obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Zwrot „wójt może ustalić opłatę” należy interpretować w ten sposób, że wójt gminy w wypadku ziszczenia się przesłanek przewidzianych w art. 98a ugn, mając obowiązek dbać o dochody gminy i uwzględniać wszystkie ich możliwe źródła, taką opłatę ustala. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wójt był zatem zobowiązany zapewnić weryfikację przesłanek naliczenia opłaty adiacenckiej i przeprowadzenie postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty we wszystkich przypadkach, gdy nie występowały uzasadnione powody odstąpienia od jej nałożenia (np. gdy wzrost wartości nieruchomości okazałby się tak niewielki, że koszty postępowania byłyby wyższe niż należna opłata). Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że część przeprowadzonych na terenie Gminy podziałów miało charakter przygotowania terenów pod inwestycje (np. w obrębie dotychczasowej działki użytkowanej jako łąka wydzielano działki pod zabudowę jednorodzinna i drogę wewnętrzną zapewniającą dostęp do nowych działek), gdzie wzrost wartości nieruchomości – jak wskazuje doświadczenie życiowe – był wysoce prawdopodobny.

(akta kontroli str. 114-119)

Obecni i byli pracownicy Urzędu w wyjaśnieniach przyznali, że powyższe zadania nie były realizowane, a jako przyczynę wskazali opisane w obszarze I. nieścisłości co do uprawnień i odpowiedzialności za ich wykonywanie i sprawowanie nadzoru, a także znaczne obciążenie innymi – w przekonaniu wyjaśniających – ważniejszymi i pilniejszymi obowiązkami. Wójt wyjaśnił, że nie miał wiedzy, że przedmiotowe obowiązki nie były realizowane. Wskazał, że pracownicy merytoryczni jak i kierownicy referatów nie informowali go o zaniechaniach czy problemach z wykonywaniem zadań oraz zadeklarował: *obecnie dokonamy weryfikacji podziałów z ostatnich trzech lat i w sytuacjach wskazujących na wzrost wartości nieruchomości zostaną wszczęte postępowania o naliczenie opłaty adiacenckiej.* Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosownie do art. 98a ust. 1 zd. 3. ugn kontrolowana jednostka utraciła możliwość naliczenia opłat związanych z podziałami nieruchomości, od dokonania których upłynęły ponad trzy lata.

(akta kontroli str. 136-152)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt nie zapewnił weryfikacji przesłanek do naliczania opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym podziałem nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, przez co Gmina pozbawiona była możliwości uzyskiwania dochodu z tego tytułu.

3. Dochodzenie należności z tytułu renty planistycznej i opłaty adiacenckiej

Opis stanu faktycznego

Ewidencja księgowa Urzędu, według stanu na dzień 7 grudnia 2023 r., wykazywała kwotę 185 691,56 zł należności z tytułu opłaty adiacenckiej naliczonej 273 właścicielom nieruchomości w latach 2013-2017 w związku z budową sieci kanalizacyjnej. Wójt nie udzielał ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty adiacenckiej. W Urzędzie zaniechano dochodzenia wskazanych należności na drodze postępowania egzekucyjnego doprowadzając do ich przedawnienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 122-135)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły należności z tytułu renty planistycznej.

(akta kontroli str. 136)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Wójt nie zapewnił dochodzenia 273 należności Gminy w łącznej kwocie 185 691,56 zł z tytułu opłat adiacenckich naliczonych właścicielom nieruchomości w latach 2013-2017, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową sieci kanalizacyjnej, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Zaniechanie działań mających na celu wszczęcie postępowań egzekucyjnych doprowadziło do przedawnienia dochodzenia tych należności z dniem 1 stycznia 2019-2023 r. – odpowiednio dla należności, których termin zapłaty upływał w poszczególnych latach okresu 2013-2017.

W prowadzonym w Urzędzie wykazie zaległości z tytułu opłat adiacenckich znajdowała się informacja (według stanu na 6 grudnia 2023 r.) o 273 należnościach w łącznej kwocie 185 691,56 zł. Podstawę należności stanowiły decyzje administracyjne o naliczeniu opłat adiacenckich wydawane w okresie 2013-2017 w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową sieci kanalizacyjnej. Względem zobowiązanych do uregulowania tych 273 należności nie skierowano spraw na drogę postępowania egzekucyjnego. Inspektor ds. windykacji należności i rozliczenia VAT, przedłożyła zestawienie 124 należności (obejmujące: imiona i nazwiska zobowiązanych, kwoty należności, daty wydania i numery decyzji ustalających opłaty adiacenckie) oraz oświadczyła, że dokumentacja dotycząca pozostałych 149 należności nie została jeszcze zweryfikowana.

(akta kontroli str. 120, 123-129)

Dochodzenie ww. należności Gminy – stosownie powołanego wyżej art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych – było obligatoryjne. Wójt miał zatem obowiązek, wykonując zadania wierzyciela, wystąpić do właściwego organu egzekucyjnego o wszczęcie przeciwko zobowiązanym postępowań egzekucyjnych w trybach określonych przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴. Niedopełnienie tego obowiązku doprowadziło do przedawnienia dochodzenia wszystkich 273 należności. Zgodnie bowiem z art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵ *zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku*. W myśl natomiast art. 2 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej przepisy ustawy stosuje się do również do *niepodatkowych należności (..) budżetów jednostek samorządu terytorialnego (..)*, a w art. 3 pkt 3 lit. c stwierdzono,

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, dalej Ordynacja podatkowa.

że ilekroć w ustawie jest mowa o podatkach – rozumie się przez to również opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli opłata adiacencka ma charakter stricte publicznoprawny, o czym przesądza w szczególności to, że jest ustalana w drodze decyzji administracyjnej, podlega egzekucji administracyjnej, a do ulg w płacie oraz umarzania należności z jej tytułu – jak wprost przewidziano w art. 148 ugn – stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. W świetle powyższego przedawnienie dochodzenia należności z tytułu opłat adiacenckich naliczonych w latach 2013-2017, nastąpiło na zasadach określonych w Ordynacji podatkowej. Bieg terminu przedawnienia nie został przy tym przerwany w sposób określony w art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej, to jest *wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony.*

(akta kontroli str. 136-143)

Inspektor ds. windykacji należności i rozliczenia VAT oraz Kierownik Referatu Planowania, Finansów i Podatków wyjaśnili, że pozostałe na dzień 7 grudnia 2023 r. saldo z tytułu opłaty adiacenckiej, wynoszące 185 691,56 zł, stanowi 18% ogólnej sumy przypisów z lat 2013-2017, a pozostałe 82% należności zostało uregulowane przez zobowiązanych. Wskazały także, że postępowania do tych 18% należności *nie zostały wszczęte z uwagi na liczne braki formalne ujawnione w toku wnikliwych działań takich jak analiza dokumentów postępowań, m.in.: nieskutecznego doręczenia decyzji, braku zwrotnych potwierdzeń doręczenia, wydania decyzji na osobę niebędącą stroną postępowania, wydanie decyzji po upływie trzech lat od wybudowania sieci kanalizacyjnej* oraz zadeklarowały, że zaległe należności zostaną w najbliższym czasie odpisane z ksiąg rachunkowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wierzyciel nie był uprawniony odstąpić od dochodzenia należności stwierdzonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, których zmiana lub usunięcie z obiegu prawnego mogło nastąpić wyłącznie w tzw. trybach nadzwyczajnych uregulowanych przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶. Ponadto w zestawieniu z weryfikacji 124 należności nie odnotowano, aby ujęte w nim decyzje obarczone były brakami formalnymi. Podkreślenia wymaga, że wydawanie decyzji ustalających opłaty adiacenckie nie było objęte kontrolą Najwyższej Izby Kontroli, gdyż miało ono miejsce przed okresem objętym kontrolą. Kontrolowane było natomiast dochodzenie należności ustalonych tymi decyzjami, gdyż jego przedawnienie następowało w objętych kontrolą latach 2019-2022, a należności ujęte były w księgach rachunkowych do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 136-143)

Wójt wyjaśnił: *W Urzędzie podejmowaliśmy czynności w celu dochodzenia należności z tytułu opłat adiacenckich i udało się uzyskać wpływ na poziomie 82%, ale nie względem wszystkich zdążyliśmy podjąć sformalizowane działania. Wskazana kwota pozostających do ściągnięcia należności to 18% całości naliczonych opłat związanych z budową kanalizacji. Problemem była jakość dokumentów dotyczących naliczenia tych opłat – w wielu przypadkach akta spraw były niekompletne i pomieszczone (np. brak było zwrotnych potwierdzeń doręczenia), co utrudniało czy nawet uniemożliwiało wszczynanie postępowań egzekucyjnych. Postępowania administracyjne i decyzje w przedmiocie naliczenia opłat były wydawane zanim objąłem stanowisko Wójta, a sprawy prowadzili pracownicy, którzy już nie pracują u Urzędzie (były Kierownik Referatu Nieruchomości i były Skarbnik). Staraliśmy się nadawać bieg sprawom od najdawniejszych aby nie dopuścić do ich przedawnienia. Ponadto radca prawny obsługujący Urząd przedstawił mi stanowisko, że okres przedawnienia dochodzenia należności z opłat adiacenckich wynosi 10 lat, a zatem*

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775.

wskazane w pytaniu należności – w mojej ocenie – nie uległy jeszcze przedawnieniu. W Urzędzie będziemy podejmować działania w celu nadrobienia zaległości i poszczególne należności będą dochodzone, a te co do których brak będzie podstaw dochodzenia będą umarzane i wyksięgowane. Na poparcie poglądu o dziesięcioletnim okresie przedawnienia przedłożona została treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 marca 2009 r. sygn. akt II GSK 826/08¹⁷. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wyrok nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego i jest wiążący jedynie w indywidualnej sprawie, w której zapadł.

(akta kontroli str. 138-145)

2. W księgach rachunkowych Urzędu ujęto przedawnione należności z tytułu opisanych w pkt 1 opłat adiacenckich w łącznej kwocie 185 691,56 zł. Należności te przysługiwały od zobowiązanych, wobec których nie były prowadzone skuteczne działania windykacyjne. Na dzień 7 grudnia 2023 r. ww. należności były ujęte na koncie 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych / opłata adiacencka (strona Dt). Było to niezgodne z treścią art. 35b ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸, zgodnie z którym należności przedawnione zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość. Natomiast zgodnie z treścią art. 35b ust. 4 ustawy o rachunkowości należności przedawnione, od których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych.

Pracownicy Referatu Planowania i Finansów wyjaśnili, że zaległe należności zostaną w najbliższym czasie odpisane z ksiąg rachunkowych, a czynności te nie zostały jeszcze dokonane z uwagi na pierwszeństwo innych, bardziej pilnych – z perspektywy terminowości i dobra mieszkańców – spraw. Wójt w wyjaśnieniach poddał w wątpliwość przedawnienie przedmiotowych należności, do której to kwestii Najwyższa Izba Kontroli ustosunkowała się już w pkt 1.

(akta kontroli str. 120,130)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie dochodzenia należności z tytułu opłaty adiacenckiej.

Wójt nie zapewnił egzekwowania zapłaty 273 opłat adiacenckich naliczonych w latach 2013-2017 co doprowadziło do ich przedawnienia. Przedawnione należności nie zostały odpisane z ksiąg rachunkowych, co stanowiło naruszenie przepisów o rachunkowości.

IV. Wnioski

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

1. Przeprowadzenie weryfikacji przesłanek naliczenia opłaty adiacenckiej związanej ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek podziałów nieruchomości przeprowadzonych w okresie ostatnich 3 lat i ustalenie opłat we wszystkich uzasadnionych przypadkach.
2. Wzmocnienie nadzoru nad dochodzeniem należności, w celu ograniczenia ryzyka ich przedawnienia.
3. Dokonywanie na bieżąco odpisów należności przedawnionych z ksiąg rachunkowych.

¹⁷ Wyrok dostępny pod adresem internetowym: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BD282CB681>

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

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, 15 grudnia 2023 r.

Kontroler
Miron Rokujżo
główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DYREKTOR
z up.
Janusz Madej
Wicypodpis
Delegatury NIK w Opolu