



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 411.004.01.2022

**Pan
Jacek Wiśniewski
Prezydent Mielca
ul. Żeromskiego 26
39-300 Mielec**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr I/22/005 - Ustalanie i egzekwowanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na terenie województwa podkarpackiego w latach 2016-2022

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mielcu ¹ , ul. Żeromskiego 26, 39-300 Mielec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wiśniewski Prezydent Miasta Mielec od 19.11.2018 r., uprzednio funkcję tą sprawował od 2014 r. Daniel Kozdęba.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i pobór opłaty planistycznej w związku z wyznaczeniem lub zmianą obszarów zagospodarowania przestrzennego.2. Ustalanie i pobór opłaty adiacenckiej w związku z inwestycjami w infrastrukturę techniczną, podziałem oraz scalaniem i podziałem nieruchomości.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2022 r. z wykorzystaniem także dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
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 Rzeszowie.
Kontrolerzy	1. Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/41/2023 z dnia 31 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 3-4)

¹ Dalej zwany Urzędem lub jednostką kontrolowaną.

²Dz.U. z 2022 r. poz. 623 w dalszej treści *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, przygotowanie Urzędu do naliczania i poboru dochodów Miasta z tytułu opłaty planistycznej. W badanym okresie z tego tytułu zrealizowano dochody w wysokości 11 992 zł. Ocena pozytywną w tym zakresie uzasadnia także ustalenie procentowych stawek opłaty planistycznej, w wysokościach określonych w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ oraz rzetelne prowadzenie postępowań w celu ustalenia należnych Miastu opłaty z tego tytułu.

Negatywnie ocenić należy nieprzedłożenie przez Prezydenta, pod obrady Rady Miasta projektu uchwały w sprawie opłaty adiacenckiej. Wskutek tego zaniechania, Rada Miasta nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia stawek opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem infrastruktury technicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Warunki prawne i organizacyjne ustalania opłat planistycznych i adiacenckich

Opis stanu faktycznego

1.1. W Mielcu (dalej: Miasto) w latach 2016 – 2022 (I półrocze), obowiązywało 25 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) uchwalonych przez Radę Miasta. W tym, w powyższym okresie podjętych zostało 12 uchwał w sprawie uchwalenia bądź zmiany mpzp. W badanym okresie Miasto zrealizowało na swoim obszarze inwestycje infrastrukturalne polegające na rozbudowie infrastruktury technicznej w postaci remontów dróg i sieci technicznych. W wyniku realizacji tych inwestycji żadna nieruchomość nie uzyskała możliwości podłączenia do infrastruktury. (akta kontroli str. 55-95)

1.2. W okresie objętym kontrolą ustalanie wysokości stawki opłaty planistycznej było każdorazowo elementem uchwały Rady Miejskiej ustanawiającej mpzp. Przyjęte stawki opłat wyrażone były procentowo i mieściły się w przedziale wskazanym w przepisie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym, tj. nie przekraczały 30%.

W odniesieniu do opłaty adiacenckiej, w Urzędzie nie opracowano projektu uchwały, który przewidywał wprowadzenie tej opłaty.

(akta kontroli str. 55-60)

1.3. Wysokość stawek w poszczególnych mpzp mieściła się w przewidzianym przepisem art. 36 ust. 4 upzp przedziale procentowym.

W poszczególnych mpzp wysokości stawek procentowych opłat była zróżnicowana. Ich wysokość kształtowała się w przedziale od 0% do 30%. Wysokość stawki procentowej uzależniona była od rodzaju przeznaczenia terenu w mpzp. Najczęściej stosowana w uchwałach Rady stawka opłaty planistycznej wynosiła pomiędzy 10%, a 20% wzrostu wartości nieruchomości, dla których mpzp został uchwalony. Organ wykonawczy gminy nie przedstawiał w uzasadnieniach do projektów uchwał przedkładanych pod obrady rady gminy przyczyn lub wyjaśnienia zastosowania

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

⁴ Tj. Dz.U z 2022 r. poz. 503 ze zm., dalej: „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

konkretnej wysokości stawki dla obszaru, dla którego uchwalany był mpzp. Przed przedłożeniem projektu uchwały pod obrady Rady, organ wykonawczy każdorazowo zlecał opracowanie oceny skutków finansowych uchwalenia mpzp. We wskazanych opracowaniach nie były zawarte zalecenia dotyczące przyjęcia konkretnej wysokości stawki procentowej w przygotowywanym projekcie uchwały dotyczącym mpzp. Prezydent, wyjaśnił, że stosowanie zróżnicowanych stawek uzależnione było od przeznaczenia danego terenu w mpzp. Najwyższe stawki, w przedziale od 20% do 30%, Miasto stosowało dla terenów o najwyższym potencjale inwestycyjnym tj. terenów usługowych, produkcyjnych i mieszkaniowych. Stawki w przedziale od jednego do 10%, stosowano dla obszarów stanowiących tereny rolne lub zielone oraz tych, których przeznaczenie nie ulegało zmianie w wyniku uchwalenia mpzp. W przedziale od 0% do 1% uchwalano stawki opłaty planistycznej dla terenów przeznaczanych na realizację inwestycji celu publicznego np. dróg oraz dla nieruchomości należących do Miasta.

(akta kontroli str. 55-95)

1.4. Obowiązki w zakresie naliczania, poboru oraz windykacji opłaty planistycznej powierzone były pracownikowi Urzędu⁵. Zgodnie z zakresem jego obowiązków służbowych należało do niego prowadzenie spraw związanych z naliczaniem oraz windykacją opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem mpzp, a także analiza aktów notarialnych pod kątem opłaty planistycznej i prowadzenie sprawozdawczości.

Zadania Urzędu dotyczące naliczania wzrostu wartości nieruchomości oraz opłat planistycznych nie były objęte oceną ani badaniem w ramach audytu wewnętrznego w okresie objętym kontrolą NIK.

(akta kontroli str.10-17)

1.5. W okresie objętym kontrolą wpływy z opłaty planistycznej były corocznie planowane w budżecie kontrolowanej jednostki jako jej dochody. Dochody z tego tytułu planowano w kwocie 5 000 zł w dziale 75618, rozdziale 940, par. 490 – „wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw”.⁶

Prezydent, zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu przestrzennym informował Radę Miejską o zgłoszonych żądaniach o ustaleniu wysokości opłaty planistycznej oraz wydanych decyzjach ustalających wysokość tej opłaty. Informacje te zawarte były w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu Miasta.

(akta kontroli str. 62-74)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent, nie przygotował oraz nie przedłożył pod obrady Rady projektu uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Nieprawidłowość została opisana w pkt. 3 niniejszego wystąpienia.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd, był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań dotyczących ustalania i poboru opłaty planistycznej, a przez to do pozyskiwania środków finansowych pochodzących z tej opłaty. Ustalono stawki opłaty planistycznej, nie ustalono natomiast stawki dla opłaty adiacenckiej. Prezydent, w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy przedstawiał Radzie informacje o zgłoszonych żądaniach

⁵ Zatrudnionemu w Wydziale Urbanistyki i Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji.

⁶ Pod pozycją „opłata planistyczna”.

o ustaleniu wysokości opłaty planistycznej oraz wydanych decyzjach ustalających wysokość tej opłaty.

OBSZAR 2. Prawidłowość ustalania i egzekwowania opłat planistycznych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 5761 aktów notarialnych zawierających informacje potwierdzających zbycie nieruchomości położonych na obszarze Miasta.

(akta kontroli str. 53-54)

2.2. Analiza, 15 transakcji sprzedaży nieruchomości wykazała, że Prezydent w jednym przypadku wydał decyzję dotyczącą naliczenia opłaty planistycznej. Decyzja wydana została w terminie do trzech miesięcy od momentu wpłynięcia do Urzędu informacji o zbyciu nieruchomości.

W pozostałych 14 przypadkach nie wystąpiły podstawy do naliczenia opłaty planistycznej. Zbycia dotyczyły nieruchomości dla których w związku z uchwaleniem, bądź zmianą mpzp nie zmieniła się funkcja terenu.

(akta kontroli str. 98-194)

2.3. We wskazanych trzech przypadkach, Prezydent każdorazowo zlecał rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie operatu szacunkowego w celu ustalenia wzrostu wartości zbywanej nieruchomości. W okresie objętym kontrolą Miasto nie przyjmowała operatu prywatnego w celu określenia wzrostu wartości nieruchomości.

(akta kontroli str. 55-95)

2.4. W okresie objętym kontrolą NIK Prezydent wydał jedną decyzję dotyczącą naliczenia opłaty planistycznej

Łącznie w badanym okresie dochody Miasta z tytułu opłaty planistycznej wyniosły 11 992,00 zł.

(akta kontroli str. 209-228)

2.5. Ustalona w decyzjach wysokość opłaty planistycznej była zgodna ze stawką procentową ustaloną w mpzp, na obszarze którego położone były zbywane nieruchomości. Wzrost wartości nieruchomości został ustalony w oparciu o opracowane przez rzeczoznawcę majątkowego operaty szacunkowe. Właściciele zbywanych nieruchomości nie złożyli odwołań od decyzji ustalających wysokość opłaty planistycznej i uiszcili ją w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 55-95, 209-228)

2.6. Nie wystąpiły przypadki przedawnienia możliwości wydania decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej.

(akta kontroli str. 229-231)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację dochodów Gminy z tytułu opłaty planistycznej należnej w związku ze wzrostem wartości zbywanych nieruchomości następującym

na skutek uchwalenia mpzp. Terminowo wszczynano postępowania celem ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Naliczone opłaty były zgodne z określonymi stawkami w mpzp.

OBSZAR **3. Prawdliwość ustalania i egzekwowania opłat adiacenckich**

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie nie przygotowano projektu uchwały rady w zakresie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającym z inwestycji w infrastrukturę techniczną lub ich podziałami. W wyjaśnieniach Prezydent wskazał, że powodem niepracowania projektu uchwały w przedmiotowym zakresie były wyniki przeprowadzonej analizy spodziewanych korzyści z tytułu wprowadzenia opłaty adiacenckiej. Przeprowadzono analizę i porównania osiągniętych zysków z wymaganymi kosztami jakie należałoby ponieść w związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych. Ponieważ na terenie Miasta nie były prowadzone inwestycje będące podstawą do naliczania opłaty adiacenckiej, a koszty wszczynanych postępowań przekroczyły by spodziewane dochody – odstąpiono od przygotowania projektu uchwały.

(akta kontroli str. 60-61)

3.2. W latach objętych kontrolą NIK na obszarze kontrolowanej jednostki zrealizowano inwestycje w zakresie przebudowy, remontu urządzeń infrastruktury technicznej o łącznej wartości 58 219,2 tys. zł.

Miasto, nie posiadało, z uwagi na brak prawnego obowiązku, wiedzy o innych inwestycjach zrealizowanych na jej obszarze, które byłyby współfinansowane ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 5-25)

3.3. W Mieście nie wszczynano postępowań w sprawie wydania decyzji ustalających opłatę adiacencką. W związku z tym Prezydent nie wydał również żadnej decyzji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 55-59)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Prezydent nie przygotował projektu uchwały w zakresie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającym z inwestycji w infrastrukturę techniczną lub ich podziałami. W związku z czym Rada jej nie podjęła.

Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 30 ust.2 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W związku z niepodjęciem przez Radę Gminy stosownej uchwały, w latach 2016–2022 (I półrocze) Urząd nie mógł prowadzić postępowań dotyczących naliczenia opłaty adiacenckiej.

(akta kontroli str.15-43)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia nie przedstawienie Radzie Miejskiej, wbrew art. 30 ust.2 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, projektu uchwały w sprawie określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. W skutek tego zaniechania Rada Gminy nie mogła wypełnić obowiązku nałożonego na nią art. 98a

ust. 1 oraz art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷.

IV. Wnioski

Wnioski

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

Przygotowanie i przedstawianie Radzie Miejskiej, projektów uchwał w sprawie opłaty adiacenckiej, w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami – dotyczących wzrostu wartości nieruchomości w wyniku: podziału bądź budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, dnia 13/07/2023 r.

Kontroler
Łukasz Malec
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

⁷ Dz. U z 2023 r. poz. 344.