



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 411.004.01.2022

**Pan
Stanisław Rokosz
Wójt Gminy Dębica
ul. Stefana Batorego 13
39-200 Dębica**

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dębicy ¹ , ul. Stefana Batorego 13, 39-200 Dębica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Rokosz Wójt Gminy Dębica od 21.11.2010 r.
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	<ol style="list-style-type: none">1. Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/41/2023 z dnia 31 stycznia 2023 r.2. Monika Marciniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/156/2022 z dnia 20 grudnia 2022 r.;3. Łukasz Tur, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/154/2022 z dnia 19 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 3-10)

¹ Dalej zwana UG w Dębicy lub jednostka kontrolowana.
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, realizację dochodów Gminy z tytułu opłaty planistycznej. W badanym okresie z tego tytułu zrealizowano dochody w wysokości 1 806 847,00 zł, co stanowiło 100% należnych jej dochodów. Ocenę 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 należnej Gminie opłaty z tego tytułu.

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

W wyniku powyższego zaniechania, Gmina nie mogła zrealizować dochodów z tytułu tej opłaty w kwocie co najmniej 701 tys. zł⁵.

NIK negatywnie ocenia także nieprzedkładanie przez Wójta Radzie Gminy informacji, o których mowa w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu przestrzennym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Warunki prawne i organizacyjne ustalania opłat planistycznych i adiacenckich

Opis stanu faktycznego

1.1. W Gminie Dębica w latach 2016 – 2022, podjętych zostało przez Radę Gminy Dębica (dalej zwana Radą Gminy) 12 uchwał w sprawie uchwalenia bądź zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (dalej MPZP). Spośród nich 10 dotyczyło uchwalenia nowego MPZP, natomiast dwie – zmiany MPZP. W badanym okresie Gmina Dębica zrealizowała na swoim obszarze 13 inwestycji polegających na budowie lub rozbudowie infrastruktury technicznej, które mogły stanowić podstawę do naliczenia opłaty adiacenckiej. Spośród wskazanych inwestycji trzy zostały zrealizowane na obszarach objętych MPZP, a pozostałe 10 na obszarach, które takich planów nie posiadały. Inwestycje realizowane przez Gminę na obszarze objętym MPZP polegały na budowie dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych. W poszczególnych latach, w wyniku zrealizowania przez Gminę trzech inwestycji polegających na budowie dróg dojazdowych na obszarze objętym MPZP, łącznie sześć nieruchomości uzyskało warunki do podłączenia się do wybudowanej infrastruktury drogowej. Natomiast w wyniku zrealizowania pozostałych 10 inwestycji infrastrukturalnych na obszarze Gminy Dębica, (realizowanych ze środków budżetu Gminy), łącznie 540 nieruchomości uzyskało dostęp do nowopowstałej infrastruktury technicznej.

(akta kontroli str. 90-435, 488-490)

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”.

⁵ Wylczenie kwoty zostało przedstawione w pkt. 3 Wystąpienia Pokontrolnego.

1.2. W okresie objętym kontrolą ustalanie wysokości stawki opłaty planistycznej było każdorazowo elementem uchwały Rady Gminy 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 opracowano projekt uchwały, który przewidywał wprowadzenie opłaty adiacenckiej wyłącznie w przypadku gdy wzrost wartości nieruchomości nastąpił w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. W projekcie tym założono wprowadzenie opłaty adiacenckiej w wysokości 30%. Pan Jacek Drobot Zastępca Wójta Gminy Dębica wskazał, iż przyczyną dla której organ planował wprowadzenie opłaty adiacenckiej jedynie w przypadku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, jest fakt, iż tylko w takim przypadku gmina ponosiła koszty przeznaczając środki finansowe z budżetu na inwestycje. W przedłożonych wyjaśnieniach nie wskazano żadnych przyczyn czy przesłanek jakimi kierowano się nie planując w przedmiotowym projekcie uchwały objęcia opłatą adiacencką w przypadku podziału nieruchomości oraz scaleń i podziałów nieruchomości.

Wskazany wyżej projekt uchwały ws. opłaty adiacenckiej nie został skierowany pod obrady Rady Gminy. Zastępca Wójta w piśmie z dnia 13 stycznia 2023 r. jako przyczynę nieprzedłożenia projektu uchwały pod obrady Rady Gminy wskazał brak uzasadnienia finansowego dla tego rozwiązania. Wskazał również, że Gmina dokonała analizy spodziewanych korzyści związanych z ewentualnymi wpływami z tytułu wprowadzenia opłaty adiacenckiej, a kosztami związanymi z ich poborem. W ocenie organu wykonawczego gminy wskazana analiza doprowadziła do podjęcia decyzji o odstąpieniu od wniesienia projektu uchwały pod obrady Rady Gminy gdyż mógłby on generować zbyt wysokie koszty własne związane między innymi z prowadzeniem postępowań administracyjnych.

W trakcie kontroli Wójt nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie powyżej opisanej analizy.

(akta kontroli str. 55-60,462-463)

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 1% do 30%. Wysokość stawki procentowej uzależniona była od rodzaju przeznaczenia terenu w MPZP. Najczęściej stosowana w uchwałach Rady Gminy Dębica stawka opłaty planistycznej wynosiła 1% oraz 10% wzrostu wartości nieruchomości, dla których MPZP został uchwalony. W dwóch uchwałach zastosowano stawkę maksymalną wynoszącą 30% oraz stawkę 25% natomiast w jednej stawkę wynoszącą 5%. Organ wykonawczy gminy nie przedstawiał w uzasadnieniach do projektów uchwał przedkładanych pod obrady rady gminy przyczyn lub wyjaśnienia zastosowania konkretnej wysokości stawki dla obszaru, dla którego uchwalany był MPZP. Przed przedłożeniem projektu uchwały pod obrady Rady Gminy, organ wykonawczy każdorazowo zlecał opracowanie oceny skutków finansowych uchwalenia MPZP. We wskazanych opracowaniach nie były zawarte zalecenia dotyczące przyjęcia konkretnej stawki procentowej w przygotowywanym projekcie uchwały dotyczącym MPZP. Zastępca Wójta, wyjaśnił, że stosowanie zróżnicowanych stawek uzależnione było od przeznaczenia danego terenu w MPZP. Najwyższe stawki, w przedziale od 15% do 30%, Gmina stosowała dla terenów o najwyższym potencjale inwestycyjnym tj. terenów usługowych,

produkcyjnych i mieszkaniowych. Stawki w przedziale od jednego do 10%, Gmina stosowała dla obszarów stanowiących tereny rolne lub zielone oraz tych, których przeznaczenie nie ulegało zmianie w wyniku uchwalenia MPZP. W tym samym przedziale uchwalano stawki opłaty planistycznej dla terenów przeznaczanych na realizację inwestycji celu publicznego np. dróg oraz dla nieruchomości należących do Gminy.

(akta kontroli str. 90-435)

1.4. Urząd Gminy w Dębicy nie przyjął wewnętrznych regulacji dotyczących procedury ustalania i poboru opłat planistycznych ani opłat adiacenckich. Obowiązki w tym zakresie powierzone były pracownikowi Urzędu w jego zakresie czynności. Zadania Gminy dotyczące naliczania wzrostu wartości nieruchomości oraz opłat planistycznych nie były także objęte oceną ani badaniem w ramach audytu wewnętrznego w okresie objętym kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 436-487 oraz 64-74)

1.5. W okresie objętym kontrolą wpływy z opłaty planistycznej nie były planowane w budżecie kontrolowanej jednostki jako jej dochody.

(akta kontroli str. 62-74)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie przedłożył pod obrady Rady projektu uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Nieprawidłowość została opisana w pkt. 3 niniejszego wystąpienia.
2. W latach 2016–2022 Wójt nie zrealizował obowiązku określonego w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nie przedstawił na sesji Rady Gminy informacji w zakresie wydanych decyzji ustalających opłatę planistyczną.
Zgodnie z ww. przepisem: *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia okresowo - odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku - na sesji Rady Gminy informację o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 6.*

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd, pomimo braku procedur wewnętrznych, 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. Wójt, pomimo ciężącego na nim obowiązku nie przedkładał Radzie informacji o zgłoszonych żądaniach 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 Gminy wpłynęło łącznie 3209 aktów notarialnych zawierających informacje potwierdzających zbycie nieruchomości położonych na obszarze Gminy.

(akta kontroli str. 53-54, 493-661)

2.2. W latach 2016 – 2022, na obszarach objętych MPZP, zostało zbytych 19 nieruchomości.

(akta kontroli str. 491-492)

2.3. Analiza, 19 transakcji sprzedaży nieruchomości wykazała, że Wójt w trzech przypadkach wydał decyzję dotyczącą naliczenia opłaty planistycznej. Decyzje wydane zostały w terminie do trzech miesięcy od momentu wpłynięcia do urzędu informacji o zbyciu nieruchomości.

W pozostałych 16 przypadkach nie wystąpiły podstawy do naliczenia opłaty planistycznej. Zbycia dotyczyły darowizn, bądź sprzedaży następujących po okresie pięciu lat od uchwalenia bądź zmiany MPZP.

(akta kontroli str. 491-661)

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

(akta kontroli str. 436-487)

2.5. W okresie objętym kontrolą NIK Wójt wydał jedną decyzję dotyczącą naliczenia opłaty planistycznej w roku 2016 na kwotę 502 760,00 zł oraz dwie decyzje w roku 2017 na kwoty 782 517,00 zł i 521 570,00 zł.

Łącznie w badanym okresie dochody Gminy z tytułu opłaty planistycznej wyniosły 1 806 847,00 zł.

(akta kontroli str. 436-487)

2.6. Ustalona w decyzjach Wójta wysokość opłaty planistycznej była zgodna ze stawką procentową ustaloną w MPZP, na obszarze którego położone były zbywane nieruchomości. Dla tego obszaru ustalona została stawka w wysokości 30%. Wzrost wartości nieruchomości został przez Wójta 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. 436-487)

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

(akta kontroli str.436-487)

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. Wójt terminowo wszczynał postępowania celem ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Naliczone opłaty były zgodne z określonymi stawkami w MPZP.

3. Prawidłowość ustalania i egzekwowania opłat adiacenckich

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd w kontrolowanym okresie podjął prace wstępne zmierzające do opracowania projektu uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty adiacenckiej. Jak wskazał Zastępca Wójta w wyjaśnieniach organ wykonawczy gminy podjął decyzję o odstąpieniu od wniesienia projektu uchwały pod obrady Rady Gminy Dębica. Powyższe ustalenia potwierdził także Przewodniczący Rady Gminy Dębica w wskazując, iż pod obrady Rady Gminy nie wpłynął projekt uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej.

Zastępca Wójta wyjaśnił ponadto, iż powodem nieprzedłożenia projektu uchwały w przedmiotowym zakresie były wyniki przeprowadzonej analizy spodziewanych korzyści z tytułu wprowadzenia opłaty adiacenckiej. Zastępca Wójta wskazał, iż dokonano konsultacji z gminami, w których opłata została wprowadzona. Organ wykonawczy gminy dokonał następnie porównania osiąganych zysków z wymaganymi kosztami jakie należałoby ponieść w związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych. Przeprowadzona w ten sposób analiza była podstawą do podjęcia decyzji o nieprzedkładaniu projektu uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty adiacenckiej na obszarze kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli str. 60-61, 462-463)

3.2. W latach objętych kontrolą NIK na obszarze kontrolowanej jednostki zrealizowano trzynaście inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Łączna wartość inwestycji wyniosła 30 731 867,83 zł. Spośród wskazanych inwestycji trzy polegały na rozbudowie sieci kanalizacyjnej natomiast jedna na budowie sieci kanalizacyjnej. Łączna wartość inwestycji w sieć kanalizacyjną na obszarze kontrolowanej jednostki w okresie objętym wyniosła 3 272 237,86 zł. W okresie objętym kontrolą gmina zrealizowała jedną inwestycję polegającą na poprawie gospodarki wodociągowej, której koszt wyniósł 7 006 934,46 zł. Gmina nie posiadała, z uwagi na brak prawnego obowiązku, wiedzy o innych inwestycjach zrealizowanych na jej obszarze, które byłyby współfinansowane ze środków publicznych.

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy nie była przeprowadzana procedura scalania i podziału nieruchomości.

(akta kontroli str. 75-79, 488-490)

3.3. Wójt nie wszczynał postępowań w sprawie wydania decyzji ustalających opłatę adiacencką. W związku z tym 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:.

1. Rada Gminy w okresie objętym kontrolą nie podjęła uchwały w zakresie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającym z inwestycji w infrastrukturę techniczną, podziałami oraz scalaniami i podziałami nieruchomości. Ustalono, że Wójt, przygotował projekt takiej uchwały, jednak nie skierował go pod obrady Rady, w związku z czym Rada nie mogła podjąć uchwały.

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.

W trakcie kontroli Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie powołał w charakterze biegłego w dziedzinie rzeczoznawcy majątkowego - wyceny nieruchomości Panią [...]⁶, w celu przeprowadzenia badań w zakresie: stwierdzenia czy w związku ze zrealizowaniem inwestycji „Budowa odcinka drogi gminnej D2-A w km 0+015-0+167 oraz drogi gminnej w km 0+320-0+915 w ramach zadania: „Budowa dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych w Zawadzie” odebranej protokołem odbioru końcowego w dniu 5.10.2022 r. , nastąpił wzrost wartości nieruchomości działki ewidencyjnej nr [...]⁷ obręb 14 Zawada; powiat dębicki, będący podstawą do naliczenia przez Gminę Dębica opłaty adiacenckiej - i oszacowania tego wzrostu w przypadku jego wystąpienia. W sporządzonym przez biegłego operacie szacunkowym z dnia 18.04.2023 r. wskazano wzrost wartości nieruchomości o kwotę 1 402 195,00 zł. w związku z wybudowaniem drogi asfaltowej.

Brak możliwości wszczęcia postępowania w celu ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej skutkowało utratą przez Gminę dochodów w kwocie 701 097,50 zł.⁸ w związku z realizacją przez Gminę inwestycji pn. „Budowa dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych w Zawadzie” dla nieruchomości której wycenę zleciła NIK.

Zastępca Wójta wyjaśnił m. in., że: „[...] organ zarządzający gminą nie wniósł pod obrady Rady Gminy Dębica przygotowanego projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej gdyż przygotowanie projektu uchwały poprzedziła dogłębna analiza spodziewanych korzyści przy wprowadzeniu opłaty adiacenckiej. Procedura przeprowadzenia postępowania administracyjnego, związanego z wydaniem decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej jest kosztowna, gdyż wiąże się z kilkukrotnym uiszczeniem opłaty za korespondencję z uczestnikiem postępowania tj. zawiadomienie o wszczęciu postępowania, zawiadomienie o możliwości zapoznania się z operatem szacunkowym, wydaniem decyzji, jak również kosztami sporządzenia operatu szacunkowego i oddelegowaniem pracownika Urzędu do prowadzenia przedmiotowej procedury. W związku z powyższym organ zarządzający gminą odstąpił od wniesienia projektu uchwały na posiedzenie Rady Gminy Dębica z uwagi na to, że generuje on zbyt wysokie koszty własne aby wprowadzenie opłaty adiacenckiej było w znaczącym stopniu opłacalne. Specyficzną sytuacją jest zadanie wykonane przez Gminę pn. „Budowa dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych w Zawadzie” gdzie wg operatu szacunkowego nastąpił wzrost wartości działki nr [...]⁹ o pow. 5,2973 ha o kwotę 1 402 195,00 zł. Właściciele nieruchomości [...] realizując swoje inwestycje na przyległych nieruchomościach brali udział w kosztach budowy

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji w zakresie danych osobowych (w tym numeru uprawnień zawodowych) z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej, w interesie osoby fizycznej.

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji w zakresie nr działki z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej oraz tajemnicy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej oraz przedsiębiorcy.

⁸ Wyliczenia kwoty dokonano przy założeniu, że stawka procentowa opłaty adiacenckiej wynosi 50% (najwyższa możliwa do ustalenia). Zatem: wartość nieruchomości wzrosła o kwotę 1 402 195,00 zł (z 5 820 144,00 zł do 7 222 339,00 zł) z tego 50% to kwota 701 097,50 zł.

⁹ Jak w przypisie nr 6.

¹⁰ Jw.

poprzez darowizny na rzecz Gminy Dębica, z przeznaczeniem na wykonanie drogowej infrastruktury uzupełniającej, które zrekompensowały opłatę adiacencką możliwą do uzyskania z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.”

NIK w trakcie kontroli ustaliła, że w wyniku realizacji inwestycji pod nazwą „Budowa dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych w Zawadzie”¹¹ dojazd do nieruchomości uzyskały w obrębie 0014 działki nr: [...]¹² o łącznej powierzchni 42,7611 ha.

W związku z prowadzoną przez Gminę inwestycją dwóch przedsiębiorców (właścicieli nieruchomości objętych oddziaływaniem tej inwestycji) przekazało Gminie trzy darowizny pieniężne na łączną kwotę 1.661 tys. zł. W tym kwotę 961 tys. zł. na wykonanie drogowej infrastruktury uzupełniającej drogi D 1 na działkach będących własnością Gminy.¹³ Darowizna na kwotę 200 tys. zł, zgodnie z umową, przekazana została na wykonanie przez Gminę drogi dojazdowej wraz ze zjazdem do nieruchomości darczyńcy. Darowizna na kwotę 500 tys. zł została przekazana Gminie z przeznaczeniem na poprawę infrastruktury drogowej na jej obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach. Jak wskazują ustalenia kontroli, utracone dochody Gminy z tytułu opłaty adiacenckiej, którą Gmina mogła naliczyć w związku z realizacją inwestycji pn. „Budowa dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych w Zawadzie” w pełni pokryłyby koszty związane z oszacowaniem wzrostu wartości nieruchomości oraz przeprowadzonego postępowania.

Inwestycja ta obejmowała swoim zasięgiem działki o łącznej powierzchni 42,7611 ha. Przyjmując, że w związku z realizacją inwestycji cena jednego metra kwadratowego nieruchomości wzrosła o kwotę 26,47 zł możliwe do uzyskania dochody gminy z tytułu opłaty adiacenckiej mogły wynieść łącznie 5 659 431,58 zł.¹⁴

NIK zauważa, że otrzymane przez Gminę darowizny, o których mowa powyżej, nie stanowiły w pełni partycypacji w kosztach stanowiących zakres inwestycji, a w części były pokryciem zadań wykonanych przez Gminę w imieniu darczyńcy. NIK stoi na stanowisku, że darowizny nie stanowiły w pełnej kwocie partycypacji w kosztach inwestycji, co zgodnie z art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami mogło zostać naliczone na poczet opłaty adiacenckiej.¹⁵

(akta kontroli str.15-43, 488-561)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt wbrew art. 30 ust.2 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nie przedstawiał Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Jednocześnie NIK wskazuje, że Rada Gminy nie mogła, przez to zaniechanie, wypełnić obowiązku nałożonego na nią art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2 oraz art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶. Skutkiem takiego działania Wójta były utracone dochody Gminy z tytułu opłaty adiacenckiej w kwocie co najmniej 701 097,50 zł¹⁷.

¹¹ Etap I – Budowa drogi gminnej D 1 oraz Etap II – Budowa odcinka drogi gminnej D 2-A.

¹² Jak w przypisie nr 6.

¹³ Darowizna, zgodnie z umową powinna być spożytkowana na wykonanie w szczególności: sieci wodociągowej, sieci kanalizacyjnej, oświetlenia drogi.

¹⁴ Obliczenia dokonano na podstawie wzrostu ceny jednego metra kwadratowego nieruchomości określonego w operacie szacunkowym biegłego i przyjęciu 50% stawki opłaty adiacenckiej.

¹⁵ Zgodnie z tym przepisem na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

¹⁶ Dz. U z 2023 r. poz. 344.

¹⁷ Zgodnie z wyceną nieruchomości zleconej przez NIK. Kwota o jaką wzrosła wartość nieruchomości (1 402 195,00 zł) x stawka 50% opłaty adiacenckiej.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Przygotowanie i przedstawianie Radzie Gminy, projektów uchwał w sprawie opłaty adiacenckiej, w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami – dotyczących wzrostu wartości nieruchomości w wyniku: podziału, scalenia i podziału bądź budowy urządzeń infrastruktury technicznej.
2. Przedkładanie Radzie informacji o których mowa w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu przestrzennym.

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 9 czerwca 2023 r.

Kontroler
Łukasz Malec
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

z up.
p.o. Wicedyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
/-/
Robert Łukasz

Kontroler
Łukasz Tur
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/