NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.004.04.2022

Pan
Lesław Kuźniar
Wójt Gminy Trzebownisko
Trzebownisko 976
36-001 Trzebownisko

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/005/LRZ - *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 Gminy Trzebownisko[1], 36-001 Trzebownisko 976. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Lesław Kuźniar, Wójt Gminy Trzebownisko[2] - od 8 grudnia 2014 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Ustalanie i pobór opłaty planistycznej w związku z wyznaczaniem lub zmianą obszarów zagospodarowania przestrzennego.<br>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 dowodów sporządzonych przed i po tym okresie. |
| 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<br>Delegatura w Rzeszowie |
| Kontrolerzy | 1. Wojciech Ostrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/151/2022 z dnia 13 grudnia 2022 r.; upoważnienie nr LRZ/155/2022 z dnia 20 grudnia 2022 r.<br>2. Wojciech Kajzar, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/153/2022 z dnia 19 grudnia 2022 r.<br>3. Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/22/2023 z dnia 12 stycznia 2023 r.<br>(akta kontroli: tom I, str. 2-11) |

[1] Dalej: „Urząd".
[2] Dalej: „Wójt".
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

# II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności.

**OCENA OGÓLNA**

W latach 2016-2020 w Urzędzie Gminy Trzebownisko (z wyjątkiem trzech przypadków wszczętych na żądanie stron) nie prowadzono postępowań w zakresie ustalania wzrostu wartości zbywanych nieruchomości, wynikających z uchwalenia, bądź zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego[5]. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie w badanym okresie postępowań podjętych na wniosek stron, dotyczących ustalenia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia m.p.z.p. w konsekwencji czego Gmina Trzebownisko uzyskała należne dochody tytułem opłat planistycznych.

NIK negatywnie ocena nie wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość rynkowa po uchwaleniu m.p.z.p. wzrosła - co zostało potwierdzone w trakcie kontroli.

Zadania dotyczące naliczania opłat planistycznych nie zostały formalnie przypisane do żadnej komórki organizacyjnej Urzędu. Prowadzona w jednostce ewidencja nie zawierała danych dotyczących ujawnionych zmian własnościowych zbywanych nieruchomości z terenów objętych m.p.z.p., co utrudniało identyfikację przypadków kwalifikujących się do ustalenia opłaty planistycznej. Urząd nie dysponował również procedurą zapewniającą właściwy (sprawdzalny) obieg informacji o wpływających wypisach aktów notarialnych, a pracownik realizujący zadania z tego zakresu nie posiadał pełnego dostępu do danych. W ocenie NIK kontrolowana jednostka posiadała ograniczoną zdolność do skutecznej realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych.

NIK pozytywnie oceniona działania dotyczące ustalania i poboru opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego budową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na terenie Gminy w latach 2016-2022. Przeprowadzone w tym zakresie postępowania w 55 przypadkach zakończono wydaniem prawomocnych decyzji, w których ustalono opłaty adiacenckie o łącznej wartości 51,3 tys. zł.

Negatywnie należy ocenić brak opracowania i nieprzedłożenie do podjęcia Radzie Gminy projektów uchwał w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej co umożliwiłoby naliczanie opłat w przypadku podziałów nieruchomości oraz z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku budową infrastruktury drogowej oraz instalacji ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Zaniechanie to spowodowało brak prawnych możliwości uzyskania przez Gminę Trzebownisko należnych dochodów z tytułu opłat adiacenckich.

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

[5] Dalej: „m.p.z.p.”.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności.

OBSZAR

## 1. Warunki prawne i organizacyjne ustalania opłat planistycznych i adiacenckich.

**1.1**

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie opracowano sformalizowanych procedur oraz nie ustanowiono wewnętrznych regulacji w zakresie ustalania i egzekwowania opłat planistycznych i adiacenckich. Czynności dotyczące prowadzenia postępowań oraz naliczania opłat planistycznych realizowała jedna osoba zatrudniona na stanowisku ds. budownictwa i zagospodarowania przestrzennego w Referacie Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego, natomiast naliczanie opłat adiacenckich powierzono pracownikowi na stanowisku ds. rolnictwa i gospodarki komunalnej w Referacie Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Gruntami. Bezpośredni nadzór nad realizacją przez pracowników ww. zadań sprawowali kierownicy referatów.
Zakresy zadań poszczególnych komórek Urzędu, w tym Referatów Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego oraz Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Gruntami, zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu[7]. W § 11 Regulaminu zadania z zakresu naliczania opłat adiacenckich przypisano do Referatu Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Gruntami. Regulamin ten nie zawierał natomiast zapisów dotyczących odpowiedzialności komórki organizacyjnej Urzędu w zakresie ustalania i poboru opłat planistycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 12-158)

Wójt Gminy wyjaśnił, że *w Urzędzie nie przyjęto dodatkowych sformalizowanych wewnętrznych regulacji w zakresie ustalania opłat planistycznych i adiacenckich. Jeśli chodzi o opłatę planistyczną realizuje ją Referat Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego, jeśli zajdą przesłanki do ustalenia takiej opłaty. Procedurę naliczania opłaty adiacenckiej realizuje Referat Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Gruntami we współpracy z Referatem Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego w zakresie uzyskania informacji o zakończonych inwestycjach sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, w wyniku których zostały stworzone warunki do przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Po uzyskaniu dokumentów dotyczących zrealizowanych inwestycji: zezwolenie na budowę, zgłoszenie rozpoczęcia prac budowlanych, protokół odbioru końcowego, zgłoszenie do użytkowania – pracownik Referatu Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Gruntami przeprowadza analizę, które nieruchomości spełniają przesłanki ustawowe do naliczenia opłaty adiacenckiej i wszczyna postępowanie celem naliczenia tej opłaty.*

(akta kontroli: tom II, str. 122)

[6] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[7] Obowiązującego w okresie objętym kontrolą, wprowadzonego kolejnymi zarządzeniami Wójta Gminy Trzebownisko *w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Trzebownisko*: nr 11/15 z dnia 28 stycznia 2015r., nr 103/17 z dnia 2 stycznia 2017 r. *w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Trzebownisko*; nr 20/19 z dnia 09 grudnia 2019 r. *w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Trzebownisko;* nr 39/21 z dnia *20 stycznia 2021 r.* w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Trzebownisko; *nr* 65/22 z dnia 10 stycznia 2022 r. *w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Trzebownisko*; dalej: „Regulamin".

W Gminie Trzebownisko uchwalono (obowiązywało) łącznie[8] 34 m.p.z.p. oraz ich zmiany. Analizie poddano 10 uchwał[9] w sprawie uchwalenia m.p.z.p. (wraz ze zmianami) przyjętych w okresie objętym kontrolą. W każdej z badanych uchwał określono stawkę procentową służącą naliczeniu jednorazowych opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości dla wszystkich terenów objętych planem. Wysokość ustalonych stawek procentowych opłat w latach 2016-2022 była zróżnicowana i wynosiła (w zależności od planu) od 1% do 30% wzrostu wartości nieruchomości. Przed uchwaleniem m.p.z.p., każdorazowo sporządzano prognozę skutków finansowych uchwalenia m.p.z.p. Prognozy dotyczące badanych uchwał nie przewidywały skutków finansowych obciążających Gminę oraz prywatnych właścicieli nieruchomości wynikających z naliczenia opłat planistycznych.

(akta kontroli: tom II, str. 91-103 )

W okresie objętym kontrolą prowadzono odręczny spis wpływających do Urzędu wypisów aktów notarialnych, odrębnie dla każdego roku kalendarzowego. W latach 2016-2022 r. odnotowano wpływ do Urzędu (odpowiednio): 578, 486, 612, 660, 711, 833, 763 wypisów aktów notarialnych. Łącznie w ww. okresie zarejestrowano w Urzędzie 4 643 wypisów. W powyższych rejestrach (spisach) ujmowano m.in. dane dotyczące stron i rodzaju dokonanej transakcji. Prowadzono je w podziale na nieruchomości zabudowane i niezabudowane. Ewidencja nie pozwalała na wyodrębnienie zbywanych nieruchomości z terenów objętych m.p.z.p.
Wójt Gminy wyjaśnił, że *w Urzędzie nie jest prowadzony odrębny rejestr sprzedaży nieruchomości z terenów objętych m.p.z.p., istnieje natomiast wykaz (w każdym roku) wszystkich aktów notarialnych, które przesyłają notariusze.*

(akta kontroli: tom II, str. 126,134)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad obiegu otrzymywanych od notariuszy wypisów aktów notarialnych umów odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych nowym lub zmienionym m.p.z.p.

(akta kontroli: tom II, str.124,134)

W Urzędzie nie dokumentowano czynności polegających na analizie (badaniu) przesłanek dotyczących wszczęcia bądź odstąpienia od prowadzenia postępowań w sprawie naliczania opłaty planistycznej, co Wójt potwierdził w złożonych wyjaśnieniach.

(akta kontroli: tom II, str. 124-125 )

W latach 2016-2022 w Urzędzie Gminy Trzebownisko nie obowiązywały pisemne wytyczne i procedury w zakresie naliczania i poboru opłat planistycznych i adiacenckich. Nie ustanowiono wewnętrznych regulacji odnośnie prowadzenia postępowań w ww. zakresie, a w przypadku opłaty planistycznej zadań związanych z jej naliczaniem i egzekwowaniem nie przypisano formalnie do żadnej komórki organizacyjnej Urzędu. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu nie określono, która komórka organizacyjna jest odpowiedzialna za realizację ww. obowiązków. Odnosząc się do powyższego Wójt Gminy wyjaśnił, m.in. że *obowiązujące przepisy prawne,*

[8] Na przestrzeni lat 1998-2022.

[9] Tj.: Uchwała nr XXXV/330/17 z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p. obszaru złoża „Stobierna"; Uchwała nr VII/77/2019 z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p. w miejscowości Łąka – etap I; Uchwała nr XVII/176/2020 z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p. nr 3/2018 pn. „Jasionka-Centrum"; Uchwała nr VIII/87/2019 z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia I zmiany m.p.z.p. Podkarpackiego Parku Naukowo – Technologicznego – II etap w części położonej w Gminie Trzebownisko; Uchwała nr XXVI/271/2021 z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p. nr 1/2020 obszaru złoża „Stobierna 1".

*a w szczególności ustawy regulujące problematykę naliczania opłat planistycznych czy adiacenckich nie zawierają wymogów w zakresie opracowywania regulacji wewnętrznych dotyczących prowadzenia postępowań z zakresu tych opłat.* W opinii Wójta wprowadzenie w Urzędzie takich procedur jest nieuzasadnione, a ustawodawca dookreślił w przepisach kiedy i na jakich zasadach naliczane są takie opłaty i te przesłanki powinny być przestrzegane.
Wójt stwierdził, m.in. że *w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, przy określaniu zadań dla referatów nie wskazuje się szczegółowo poszczególnych czynności w ramach zadań tych komórek oraz że w zadaniach Referatu Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego wskazywano zadanie polegające na sporządzaniu m.p.z.p. i zmian w planach, a opłata planistyczna jest częścią planu, jej wysokość jest ustalana w planie, natomiast jej egzekwowanie jest ściśle związane z takimi planami. Uszczegółowienie czynności wynikających z zadania przypisanego do realizacji danej komórce organizacyjnej następuje dopiero w zakresie czynności danego pracownika*.
W odniesieniu do opłaty adiacenckiej Wójt stwierdził, że *kwestia ta została wyszczególniona w Regulaminie Organizacyjnym ponieważ naliczanie takich opłat nie jest obligatoryjne, a jedynie ustawodawca stworzył taką możliwość, z której Gmina Trzebownisko skorzystała podejmując stosowną uchwałę Rady Gminy w tej kwestii.*
(akta kontroli: tom II, str. 140-141)

Zarówno opłaty planistyczne jak i opłaty adiacenckie nie były wykazywane jako planowane dochody budżetu Gminy w poszczególnych latach 2016-2022.
(akta kontroli: tom II, str. 122)

Naliczanie i egzekwowanie przez Urząd opłat planistycznych i adiacenckich nie było przedmiotem badania audytu wewnętrznego.
(akta kontroli: tom II, str. 121)

W badanym okresie Wójt nie przedstawiał na sesji Rady Gminy Trzebownisko informacji w zakresie wydanych decyzji ustalających opłatę planistyczną. Opis w sekcji: *stwierdzone nieprawidłowości.*
(akta kontroli: tom II, str. 125,141)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Wójt Gminy Trzebownisko 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 na art. 36 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 6.*
Ze złożonych przez Wójta wyjaśnień wynika, że stosowna informacja (w zakresie decyzji wydanych w 2022 r.) zostanie przedstawiona Radzie Gminy na jednej z najbliższych sesji. Wójt zaznaczył, że istnieje również możliwość, aby taką informację przedstawić w sprawozdaniu z realizacji budżetu za dany rok.
(akta kontroli: tom II, str. 125,141)

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia, że Urząd nie był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań dotyczących ustalania, poboru i windykacji opłaty planistycznej, a przez to do

pozyskiwania środków finansowych z tej opłaty – związanej ze wzrostem wartości nieruchomości, wynikającej z przyjętego modelu zagospodarowania przestrzennego.

Negatywnie ocenić należy także niezrealizowanie przez Wójta obowiązku (określonego w art. 37 ust. 8 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)*.

OBSZAR

## 2. Prawidłowość ustalania i egzekwowania opłat planistycznych.

### 2.1

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy postępowania w sprawie określenia wartości rynkowych nieruchomości w celu naliczenia opłat planistycznych. Postępowania zostały wszczęte przed zbyciem nieruchomości, w związku z żądaniem[10] wnioskodawców (właścicieli działek). Dwie sprawy dotyczyły nieruchomości położonych na obszarze m.p.z.p. *„Jasionka-Centrum"* natomiast jedno postępowanie prowadzono w związku z uchwaleniem m.p.z.p. odcinka trasy dwutorowej linii elektroenergetycznej 110 kV[11].

W toku postępowań obejmujących nieruchomości z terenów m.p.z.p. *„Jasionka-Centrum"* uprawniony rzeczoznawca majątkowy sporządził operaty szacunkowe, w których stwierdził wzrost wartości nieruchomości wynikający z uchwalenia m.p.z.p. W uchwale w sprawie m.p.z.p. ustalono opłaty planistyczne w wysokości 20% wzrostu wartości nieruchomości (zgodnie ze stawką przyjętą przez Radę Gminy) określonej w operacie szacunkowym. W efekcie przeprowadzonych postępowań 17 marca 2022 r., Wójt Gminy Trzebownisko wydał dwie decyzje[12] ustalając opłaty planistyczne w łącznej kwocie 297,2 tys. zł. Od przedmiotowych decyzji nie wniesiono odwołań. Zobowiązania wynikające z decyzji zostały wpłacone terminowo, przelewem w całości na konto Urzędu Gminy Trzebownisko w dniu 1 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli: tom II, str. 5-90)

Odnośnie nieruchomości z terenów objętych m.p.z.p. odcinka trasy dwutorowej linii energetycznej 110 kV, w dniu 10 października 2016 r. wszczęto postępowanie w sprawie naliczenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Zlecona w toku postępowania szacunkowa wycena przedmiotowych nieruchomości wykazała, że jej wartość przed uchwaleniem m.p.z.p. i wartość po uchwaleniu m.p.z.p. jest taka sama, a więc nie doszło do wzrostu ich wartości.

(akta kontroli: tom II, str. 5-14)

W badanym okresie Wójt Gminy Trzebownisko nie prowadził postępowań w sprawie naliczenia opłat planistycznych wszczynanych z urzędu.

(akta kontroli: tom II, str. 131)

W toku kontroli badaniem objęto przypadki[13] sprzedaży nieruchomości położonych na obszarach objętych uchwałami Rady Gminy Trzebownisko:

[10] Na podstawie art. 37 ust. 7 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

[11] Przyjętego uchwałą Rady Gminy Trzebownisko nr XXII/192/16 z dnia 16 lipca 2016 r. *w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odcinka trasy dwutorowej linii elektroenergetycznej 110 kV, łączącej GPZ Rzeszów Ec z linią 110 kV relacji Rzeszów (Widełka) – Łańcut na terenie Gminy Trzebownisko.*

[12] Decyzja nr 1/2022 oraz Decyzja nr 2/2022 z dnia 17 marca 2022 r. Wójta Gminy Trzebownisko.

[13] Badana próba.

1. Uchwała nr XXXV/330/17 z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru złoża „Stobierna”[14].
2. Uchwała nr VII/77/2019 z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Łąka – etap I[15].
3. Uchwała nr XVII/176/2020 z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 3/2018 pn. „Jasionka-Centrum”[16].
4. Zmiana: Uchwała nr VIII/87/2019 z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia I zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Podkarpackiego Parku Naukowo – Technologicznego – II etap w części położonej w Gminie Trzebownisko[17].
5. Uchwała nr XXVI/271/2021 z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 1/2020 obszaru złoża „Stobierna 1”[18].

(akta kontroli: tom I, str. 159-205)

W okresie od momentu uchwalenia bądź zmiany m.p.z.p. zidentyfikowano sprzedaż 23 nieruchomości[19] z obszarów objętych ww. planami, z czego postępowaniem w zakresie ustalenia opłaty planistycznej objęto dwa (wcześniej opisane) przypadki, wszczęte na wniosek strony, przed zbyciem nieruchomości. W pozostałych 21 sprawach Wójt nie skorzystał ze specjalistycznej wiedzy rzeczoznawcy majątkowego w celu zweryfikowania czy w wyniku uchwalenia bądź zmiany m.p.z.p., wartość sprzedanych nieruchomości nie zmieniła się. Nie stwierdzono również dokumentowania w Urzędzie czynności polegających na analizie i badaniu przesłanek odnośnie wszczęcia bądź odstąpienia od prowadzenia postępowań w sprawie naliczania opłaty planistycznej.

Odnosząc się do powyższego Wójt Gminy wyjaśnił, że: - *w przypadku m.p.z.p. w Łące (uchwała Rady Gminy nr VII/77/2019 z dnia 29 maja 2019 r.), teren tego planu obejmował obszary częściowo zabudowane na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Inwestorzy nabyli grunty przed opracowaniem planu. Prognoza skutków finansowych dla tego terenu nie przewidywała wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem tego planu.*

*- m.p.z.p. nr 1/2020 obszaru złoża „Stobierna 1” uchwalony przez radę Gminy uchwałą nr XXVII/271/2021 z dnia 31 marca 2021 r. oraz m.p.z.p. obszaru złoża „Stobierna” (uchwała Rady Gminy nr XXXV/330/17 z dnia 25 sierpnia 2017 r.) były opracowywane na koszt inwestora i również prognoza skutków nie przewidywała wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu.*

*- pierwsza zmiana m.p.z.p. Podkarpackiego Parku Naukowo-Technologicznego - II - etap w części położonej w Gminie Trzebownisko (…) dotyczyła tylko zmiany*

[14] W uchwale ustalono 1% stawkę służącą naliczeniu jednorazowych opłat za wzrost wartości nieruchomości dla wszystkich terenów objętych planem.

[15] W uchwale ustalono 30% stawkę służącą naliczeniu jednorazowych opłat za wzrost wartości nieruchomości dla wszystkich terenów objętych planem.

[16] W uchwale ustalono 20% stawkę służącą naliczeniu jednorazowych opłat za wzrost wartości nieruchomości dla wszystkich terenów objętych planem.

[17] Stawkę, na podstawie której ustala się opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu, przyjęto w uchwale nr XXVII/275/09 z dnia 24 lipca 2009 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Podkarpackiego Parku Naukowo-Technologicznego - II etap, w części położonej w gminie Trzebownisko,* w wysokości 15%.

[18] W uchwale ustalono 10% stawkę służącą naliczeniu jednorazowych opłat za wzrost wartości nieruchomości dla wszystkich terenów objętych planem.

[19] Nie będące własnością Gminy Trzebownisko.

*niektórych parametrów zabudowy na wniosek inwestora (zmiany w związku z wprowadzeniem nowoczesnej technologii w planowanej hali).*
Zdaniem Wójta, zmiana planu nie spowodowała wzrostu wartości nieruchomości, co ma potwierdzenie w prognozie skutków finansowych, w związku z powyższym, dla ww. planów nie wystąpiły przesłanki do wszczęcia bądź zaniechania prowadzenia postępowań oraz nie podjęto z urzędu czynności dot. wszczęcia postępowań administracyjnych.
W opinii NIK prognoza skutków finansowych m.p.z.p. jest instrumentem dającym przybliżony pogląd na skutki realizacji planu i jak sama nazwa wskazuje, jest pewnym przewidywaniem, a nie wiążącym wyznacznikiem wzrostu wartości nieruchomości wynikającym z jego uchwalenia.

(akta kontroli: tom II, str. 123-125, 127, 131)

W celu stwierdzenia, czy w związku z uchwaleniem m.p.z.p. albo jego zmianą nastąpił wzrost wartości nieruchomości będący podstawą do naliczenia przez Gminę Trzebownisko[20] opłat planistycznych w związku ze zbyciem nieruchomości, w toku kontroli powołano[21] w charakterze biegłego w dziedzinie rzeczoznawcy majątkowego. Do badań wytypowano próbę trzech nieruchomości, tj:
- nr ewid. *[...]*[22] obręb *0005*, Stobierna, gm. *Trzebownisko*, (nieruchomość położona na terenie objętym m.p.z.p. *obszaru złoża „Stobierna";* sprzedana 17.09.2020 r. na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 5393/2020);
- nr ewid. *[...]*[23] *- obręb 0010 Zaczernie*, gm. *Trzebownisko*, (nieruchomość położona na terenie objętym *I zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Podkarpackiego Parku Naukowo-Technologicznego - II etap,* sprzedana 22.06.2021 r. na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 2436/2021);
- nr ewid. *[...]*[24]- obręb *0002* Łąka, gm. *Trzebownisko*, (nieruchomość położona na terenie objętym m.p.z.p. *w miejscowości Łąka – etap* I; sprzedaż w dniu 20.01.2022 r. na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 492/2022).

Po przeprowadzeniu badań biegły stwierdził:
1. Spadek wartości rynkowej badanej nieruchomości (o kwotę 8 890,00 zł) w wyniku uchwalenia m.p.z.p. w stosunku do wartości rynkowej tej nieruchomości przed uchwaleniem m.p.z.p. – w przypadku nieruchomości nr ewid. *[...]*[25] - obręb *0005*, Stobierna, gm. *Trzebownisko*, (nieruchomość położona na terenie objętym m.p.z.p. *obszaru złoża „Stobierna";* sprzedana 17.09.2020 r. na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 5393/2020);
2. Brak zmian w zakresie wartości rynkowej badanej nieruchomości w wyniku uchwalenia zmiany m.p.z.p. (funkcja planistyczna szacowanej działki po uchwaleniu zmiany planu jest taka sama jak przed uchwaleniem zmiany planu) – w przypadku nieruchomości nr ewid. *[...]*[26] *obręb 0010 Zaczernie*, gm. *Trzebownisko*, (nieruchomość położona na terenie objętym *I zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Podkarpackiego Parku Naukowo-*

[20] zgodnie z art. 36 ust. 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.).
[21] Postanowieniem Dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie z dnia 23 lutego 2023 r.
[22] *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) i 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.*
[23] *Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji w zakresie nr działki z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.*
[24] *Jw.*
[25] *Jak w przypisie 22*
[26] *Jak w przypisie 23.*

*Technologicznego - II etap,* sprzedana 22.06.2021 r. na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 2436/2021);
3. Wzrost wartości rynkowej badanej nieruchomości (o kwotę 595 821,00 zł) w wyniku uchwalenia m.p.z.p. w stosunku do wartości rynkowej tej nieruchomości przed uchwaleniem m.p.z.p. – w przypadku nieruchomości o nr ewid. *[...]*[27]- obręb *0002* Łąka, gm. *Trzebownisko*, położonej na terenie objętym m.p.z.p. *w miejscowości Łąka – etap* I, sprzedanej w dniu 20.01.2022 r. na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 492/2022).

Badania biegłego wykazały brak podstaw do naliczenia opłat planistycznych w stosunku do dwóch (objętych analizą) nieruchomości. W jednym przypadku (nieruchomość o nr ewid. *[...]*[28]- obręb *0002* Łąka, gm. *Trzebownisko*, położona na terenie objętym m.p.z.p. *w miejscowości Łąka – etap* I), badanie wykazało wzrost wartości nieruchomości będący podstawą do ustalenia należnej opłaty planistycznej.

Rada Gminy Trzebownisko w uchwale nr VII/77/2019 z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p. *w miejscowości Łąka – etap I*, ustaliła stawkę procentową opłaty planistycznej (dla wszystkich terenów objętych planem) w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości. Przeprowadzone przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego badania wykazały wzrost wartości rynkowej nieruchomości o nr ewid *[...]*[29] obręb *0002* Łąka, gm. *Trzebownisko*, w związku z jej sprzedażą (w dniu 20.01.2022 r. na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 492/2022), która nastąpiła po zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oszacowana przez biegłego wartość rynkowa ww. nieruchomości w różnych stanach wyniosła:
1 968 526,00 zł po uchwaleniu planu miejscowego – tereny zabudowy produkcyjnej, usługowej, składów i magazynów;
1 372 705,00 zł przed uchwaleniem planu miejscowego – tereny rolne z potencjałem inwestycyjnym.

Zatem, wzrost wartości badanej nieruchomości wynosi: 595 821,00 zł (1 968 526,00 zł – 1 372 705,00 zł), co przy zastosowaniu należnej stawki procentowej w wysokości 30% daje kwotę opłaty planistycznej w wysokości 178 746,00 zł[30].
Kontrola wykazała, że w ww. przypadku nie wszczęto postępowania w celu ustalenia należnej opłaty planistycznej. W wyniku tego zaniechania nie zrealizowano należnych Gminie Trzebownisko dochodów z tytułu opłat planistycznych. Więcej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości.*

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie określania stawek procentowych służących do naliczenia opłat planistycznych ustalonych w uchwałach dot. m.p.z.p. poddanych badaniu.

Wójt Gminy wyjaśnił, m.in., że *ww. m.p.z.p. zostały opracowane zgodnie z art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez osobę uprawnioną do sporządzania projektów aktów planistycznych. Stawki procentowe zostały zaproponowane i przyjęte przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną powołaną przez Wójta Gminy Trzebownisko zgodnie z art. 8 ww. ustawy. Projekty uchwał zostały również omówione i przedstawione Radzie Gminy, a następnie przez Radę Gminy uchwalone na sesjach.*

(akta kontroli: tom II, str. 137)

[27] *Jak w przypisie 23.*
[28] *Jak wyżej.*
[29] *Jak wyżej.*
[30] (595 821,00 zł x 30%)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Nie ustalono należnej opłaty planistycznej w związku ze zbyciem nieruchomości o nr ewid. *[...]*[31] obręb *0002* Łąka, której wartość rynkowa wzrosła w wyniku uchwalenia m.p.z.p., czym uszczuplone zostały dochody Gminy Trzebownisko o kwotę 178 746,00 zł.
Wójt Gminy poinformował, że podtrzymuje wcześniej złożone w kontroli wyjaśnienia, że w przypadku m.p.z.p. w Łące (uchwała Rady Gminy nr VII/77/2019 z dnia 29 maja 2019 r.), teren tego planu obejmował obszary częściowo zabudowane na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Inwestorzy nabyli grunty przed opracowaniem planu. Prognoza skutków finansowych dla tego terenu nie przewidywała wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem tego planu. Jednocześnie Wójt Gminy poinformował, że w związku z ustalonym wzrostem wartości nieruchomości nr ew. *[...]*[32] w m. Łąka, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy rozważy możliwość wszczęcia postępowania w celu naliczenia opłaty planistycznej w stosunku do tej nieruchomości. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opłatę planistyczną można naliczać w okresie 5 lat od dnia, w którym ustalenia m.p.z.p. stały się obowiązujące.

(akta kontroli: tom II, str. 155)

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK negatywnie ocenia działania Urzędu w celu ustalenia wysokości dochodów Gminy pochodzących z opłaty planistycznej. W żadnym ze zbadanych przypadków sprzedaży nieruchomości z terenów objętych m.p.z.p., nie podjęto z urzędu czynności zmierzających do ustalenia opłaty planistycznej. W ocenie NIK analiza wstępnych przesłanek badania wzrostu wartości nieruchomości oraz ocena zasadności wszczęcia bądź odstąpienia od prowadzenia postępowań w ww. zakresie, winna być potwierdzona dokumentowaniem rezultatów prowadzonej weryfikacji.
NIK ocenia pozytywnie prowadzenie w latach 2016-2022 postępowań, które podjęto na wniosek stron, w zakresie ustalenia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia m.p.z.p., w konsekwencji czego uzyskano należne dochody z tytułu opłat planistycznych.

**OBSZAR**

# 3. Prawidłowość ustalania i egzekwowania opłat adiacenckich.

**3.1**

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy Trzebownisko przyjęła 10 uchwał[33] w sprawie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem sieci kanalizacyjnych w miejscowościach: Trzebownisko, Jasionka, Łukawiec, Stobierna, Tajęcina, Terliczka, Wólka Podleśna, Nowa Wieś, Zaczernie, Łąka oraz jedną uchwałę[34] dotyczącą ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem

[31] *Jak w przypisie 23.*
[32] *Jak wyżej.*
[33] Uchwała nr XIX/194/04 z dnia 3 grudnia 2004 r., Uchwała nr XXVII/276/05 z dnia 21 października 2005 r., Uchwała nr XXVII/277/05 z dnia 21 października 2005 r., Uchwała nr XXVII/278/05 z dnia 21 października 2005 r., Uchwała nr XXVII/279/05 z dnia 21 października 2005 r., Uchwała nr XXVII/280/05 z dnia 21 października 2005 r., Uchwała nr XXVII/281/05 z dnia 21 października 2005 r., Uchwała nr XXIX/301/05 z dnia 2 grudnia 2005 r., Uchwała nr XXIX/302/05 z dnia 2 grudnia 2005 r., Uchwała nr XV/155/08 z dnia 30 maja 2008 r.
[34] Uchwała nr XXX/314/05 z dnia 29 grudnia 2005 r.

sieci wodociągowej w miejscowościach położonych na terenie Gminy Trzebownisko. W każdej z ww. uchwał poprawnie ustalono stawkę opłaty wynoszącą 50% wzrostu wartości nieruchomości. Żadna z ww. uchwał nie zawierała uzasadnienia wysokości przyjętej stawki.

(akta kontroli: tom II, str. 91-103)

Rada Gminy Trzebownisko nie podjęła stosownych uchwał w sprawie stawek opłaty adiacenckiej w związku z budową bądź rozbudową drogi oraz z tytułu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości. Wójt Gminy Trzebownisko nie zapewnił przygotowania projektów ww. dokumentów i nie przedłożył ich do uchwalenia Radzie Gminy o czym szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 120-121)

W latach 2013-2022 na terenie Gminy Trzebownisko zrealizowano następujące zadania inwestycyjne w zakresie budowy urządzeń infrastruktury wodno-kanalizacyjnej:
- wodociąg Zaczernie – przebudowa, o wartości 435,5 tys. zł, (inwestycja zakończona 2014 r.),
- sieć wodociągowa i kanalizacyjna w miejscowościach: Łąka, Zaczernie, Górka Zaczerska i Tajęcina o łącznej wartości 4 718,8 tys. zł (zadania ukończone w 2016 r. sfinansowane w całości ze środków własnych Gminy).

Zakończenie i oddanie do użytku powyższych inwestycji skutkowało stworzeniem przez Gminę (możliwości) warunków przyłączenia do infrastruktury technicznej łącznie dla 91 nieruchomości (w tym 70 nieruchomości w skład których wchodziły budynki mieszkalne), co mogło prowadzić do wzrostu ich wartości.
W związku z powyższym, w wyniku przeprowadzonych w latach 2016-2019 postępowań, wydano (odpowiednio) 19, 16, 4, 16 decyzji w zakresie opłat adiacenckich. Kwoty nałożonych opłat wyniosły (odpowiednio): 24,3 tys. zł, 12,4 tys. zł, 2,9 tys. zł, 11,6 tys. zł. Łącznie, wskutek stworzenia warunków do podłączenia do gminnej sieci wodno-kanalizacyjnej, w wyniku czego stwierdzono wzrost wartości tych nieruchomości, wydano 55 decyzji ustalających opłaty adiacenckie o łącznej wartości 51,3 tys. zł. W stosunku do 36 nieruchomości odstąpiono od naliczenia opłat adiacenckich gdyż, jak wyjaśnił Wójt: *w 21 przypadkach nieruchomości stanowiły działki rolne, użytkowane rolniczo, które są wyłączone z naliczania opłat adiacenckich (art. 143 ust. 1* ustawy *o gospodarce nieruchomościami*[35]*). Fakt ten weryfikowano na podstawie wypisu z rejestru gruntów prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Rzeszowie i rejestrów wydanych decyzji o warunkach zabudowy prowadzonych w tut. Urzędzie. Sprawy były rozstrzygane w większości na etapie postępowania przygotowawczego, mającego na celu ustalenie czy nieruchomość spełnia przesłanki ustawowe do naliczenia opłaty adiacenckiej. W przypadku pozostałych 15 nieruchomości było prowadzone postępowanie administracyjne. W jego trakcie właściciele nieruchomości składali wyjaśnienia i dokumenty odnośnie swojego udziału w kosztach budowy Urządzeń infrastruktury technicznej (wodociągu i kanalizacji). Zgodnie bowiem z art. 148 ust. 4 u.g.n. na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych Urządzeń infrastruktury technicznej. Na podstawie składanych dokumentów i oświadczeń właścicieli nieruchomości, organ szacował koszty poniesione przez strony postępowania na rzecz budowy urządzeń infrastruktury. Jeżeli wartość nakładów przewyższała wysokość opłaty adiacenckiej, która mogłaby być naliczona w tym postępowaniu (organ posiłkował się wycenami*

[35] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2021 r. poz.1899), dalej: „u.g.n".

*wzrostu wartości nieruchomości o podobnym charakterze), postępowanie było umarzane.*

(akta kontroli: tom II, str. 129, 138)

Analizą objęto 12 postępowań zakończonych decyzjami[36] (21,8%), w których ustalono opłaty adiacenckie w wyniku stworzenia warunków przyłączenia do wybudowanej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, na podstawie badań stwierdzono:
- we wszystkich przypadkach naliczone opłaty były zgodne ze stawką określoną w uchwałach Rady Gminy, stanowiącą 50% różnicy jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością uzyskaną po ich wybudowaniu, co było zgodne z art. 146 ust. 2 u.g.n.
- każdorazowo, po wszczęciu postępowania, zlecano uprawnionym rzeczoznawcom majątkowym sporządzenie operatów szacunkowych, a następnie w decyzjach prawidłowo naliczono kwotę opłat adiacenckich, ustalając obowiązek ich zapłaty.
- decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy tj. oznaczenie organu i stron postępowania, datę wydania decyzji, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania oraz podpis wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska.
- nie składano odwołań od ww. decyzji,
- ustalone w analizowanych decyzjach kwoty opłat wyniosły łącznie 10,1 tys. zł[37].
- w dziewięciu przypadkach zobowiązanie wynikające z decyzji zostało zapłacone terminowo[38]. W trzech[39] przypadkach opłatę uiszczono po upływie terminu określonego w decyzji. W związku z powyższym, naliczono odsetki za zwłokę w łącznej wysokości 31,07 zł. Nie stwierdzono sytuacji rozłożenia płatności na raty.

(akta kontroli: tom II, str. 132)

W badanym okresie nie podejmowano uchwał w sprawie opłat adiacenckich w związku z budową i rozbudową dróg. Na terenie Gminy oddano do użytku łącznie pięć inwestycji drogowych (budowa lub rozbudowa drogi). Jedno zadanie zostało zrealizowane w 2018 r., w 2019 r. zakończono dwa zadania, w kolejnych latach: 2020, 2021 i 2022 oddano po jednej inwestycji.

Odnośnie powyższego Wójt Gminy wyjaśnił, że *inwestycje drogowe związane były z uzbrojeniem terenów inwestycyjnych będących własnością Gminy i przeznaczonych do sprzedaży w drodze przetargu.*

(akta kontroli: tom II, str. 120)

W badanym okresie nie dokonywano scaleń i równocześnie podziałów nieruchomości, a Rada Gminy nie podejmowała uchwał w tym zakresie.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *nie były prowadzone postępowania w zakresie opłat adiacenckich w związku ze scalaniem i podziałem nieruchomości ponieważ na terenie Gminy nie były podejmowane w latach 2016-2022 uchwały w sprawie scalenia i podziału nieruchomości (art. 103 i kolejne ustawy u.g.n.).*

(akta kontroli: tom II, str. 121)

---

[36] Tj. po trzy decyzje wydane w latach 2016-2019, zbadana próba objęła decyzje: nr OŚR.3134.24.2016 z dnia 29.07.2016 r.; nr OŚR.3134.10.2016 z dnia 29.07.2016 r.; nr OŚR.3134.21.2016 z dnia 24.11.2016 r.; nr OŚR.3134.19.2017 z dnia 13.12.2017 r.; nr OŚR.3134.17.2017 z dnia 13.12.2017 r.; nr OŚR.3134.16.2017 z dnia 13.12.2017 r.; nr OŚR.3134.4.2016 z dnia 10.10.2018 r.; nr OŚR.3134.5.2018 z dnia 10.10.2018 r.; nr OŚR.3134.7.2018 z dnia 10.10.2018 r.; nr OŚR.3134.12.2019 z dnia 02.04.2019 r.; nr OŚR.3134.8.2019 z dnia 02.04.2019 r.; nr OŚR.3134.13.2019 z dnia 02.04.2019 r.

[37] Średnia kwota opłaty ustalona w analizowanych decyzjach wynosiła: 845,75 zł.

[38] Tj. w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

[39] Dotyczy decyzji nr: OŚR.3134.17.2017 z dnia 13.12.2017 r.; OŚR.3134.4.2018 z dnia 10.10.2018 r.; OŚR.3134.5.2018 z dnia 10.10.20178r.

W okresie od 2016 r. do 2022 r. na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, dokonano 1 104 podziałów nieruchomości, w kolejnych latach (odpowiednio): 115, 154, 143, 153, 174, 191, 174. Nie prowadzono postępowań oraz nie pobierano opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku dokonania ww. podziałów. W Urzędzie nie analizowano, czy w wyniku podziału wartość nieruchomości wzrosła, co mogłoby uzasadniać potrzebę wszczęcia postępowań w celu ustalenia opłat adiacenckich oraz nie planowano dochodów z tego tytułu. Ponadto Rada Gminy nie podjęła (w tym zakresie) uchwał w sprawie wysokości stawek opłaty adiacenckiej - wynikało to z nieprzygotowania przez Wójta projektów uchwał dotyczących ustalenia stawki procentowej z tego tytułu. Tym, samym brak było podstaw prawnych do naliczania opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziałów.

Wójt wyjaśnił, że *Gmina nie realizowała możliwości wynikających z art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc nie naliczała opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziałów dokonywanych przy zastosowaniu procedury z art. 92 do art. 98 uogn. Rokrocznie wpływa do Urzędu Gminy ponad 150 wniosków w tym zakresie i w generalnej większości przypadków podziałów dokonuje się na poprawienie warunków zagospodarowania działki sąsiedniej czy wydzielenie drogi wewnętrznej jak też przy zniesieniu współwłasności czy wydzielenia działki pod istniejącym budynkiem czy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (podziały nieruchomości nie ujętych w m.p.z.p.). W tych kwestiach trudno mówić o wzroście wartości nieruchomości. Dodatkowo należy zauważyć, że koszty szacowania wzrostu wartości nieruchomości przewyższałyby wartość ewentualnej opłaty adiacenckiej. Mamy tu bowiem do czynienia z niewielkimi powierzchniami do kilku arów, a przy art. 93 dodatkowo z nieruchomością przeznaczoną na cele rolne i leśne.*

(akta kontroli: tom II, str. 121)

W Urzędzie nie szacowano, ile nieruchomości kwalifikowałoby się do naliczenia opłaty adiacenckiej w związku z przeprowadzeniem podziałów nieruchomości oraz możliwych do osiągnięcia dochodów z tego tytułu.

Wójt Gminy wyjaśnił, m.in., że: *dochody z tytułu opłaty adiacenckiej nie były planowane, ponieważ miały one niewielki wpływ na poziom planowanych dochodów ogółem. Ilość postępowań dotyczących opłaty adiacenckiej, kończących się prawomocną i ostateczną decyzją o naliczeniu tej opłaty, w rzeczywistości jest trudna do zaplanowania (postępowania trwają czasami kilka miesięcy). W związku z tym w budżecie dochody te w poszczególnych latach są wykazane po wykonaniu.*

(akta kontroli: tom II, str. 122)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Wójt nie opracował i nie przedłożył do uchwalenia Radzie Gminy projektów uchwał w sprawie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich, które umożliwiłyby naliczanie opłaty adiacenckiej z tytułu podziałów nieruchomości oraz z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem (i rozbudową) infrastruktury drogowej oraz instalacji ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Stanowiło to naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 1[40] ustawy *o samorządzie gminnym*[41], w zw. z art. 98a ust. 1oraz art. 146 ust . 2 u.g.n. Powyższe

[40] Zgodnie z którym do zadań Wójta należy w szczególności przygotowanie projektów uchwał Rady Gminy.
[41] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U.2023.40 j.t. ze zm.).

zaniechanie sprawiło, iż nie istniały podstawy prawne uzyskania przez Gminę Trzebownisko dochodów z opłat adiacenckich.

W złożonych wyjaśnieniach[42] Wójt potwierdził, że nie przygotował oraz nie przedłożył do uchwalenia uchwał w powyższym zakresie, jednocześnie sygnalizując, że ustawodawca stworzył jedynie możliwość naliczania opłat adiacenckich, a nie zobligował do ich egzekwowania.

(akta kontroli: tom II, str. 120-121, 125)

NIK zauważa, że organ wykonawczy Gminy (zgodnie z przepisami ustawy *o samorządzie gminnym*) powinien przygotować projekt uchwały i przekazać go organowi stanowiącemu Gminy - celem uchwalenia. NIK wskazuje, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego[43] jednoznacznie mówi, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Na pozytywną ocenę zasługują prowadzone przez Wójta działania w zakresie ustalania i poboru opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego budową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na terenie Gminy Trzebownisko w latach 2016-2022.

NIK, natomiast negatywnie ocenia nieprzygotowanie i nieprzedłożenie Radzie Gminy przez projektów uchwał w zakresie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich, które umożliwiłyby naliczanie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy dróg lub ich podziałów.

# 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. Dokumentowanie przeprowadzanych analiz w zakresie wystąpienia wzrostu wartości zbywanych nieruchomości z terenów objętych m.p.z.p. warunkujących zasadność wszczęcia bądź odstąpienia od prowadzenia postępowania w celu naliczenia opłaty planistycznej.
2. Przedstawienie przez Wójta Gminy Trzebownisko na sesji Rady Gminy informacji o wydanych decyzjach, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.
3. Wszczęcie postępowania w sprawie naliczenia opłaty planistycznej w stwierdzonym przez biegłego przypadku, w którym oszacowano wzrost wartości rynkowej nieruchomości w wyniku uchwalenia m.p.z.p.
4. .Przeprowadzenie analizy sprzedaży nieruchomości z terenów objętych m.p.z.p. pod kątem możliwości wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną
5. Przedłożenie Radzie Gminy projektów uchwał w sprawie ustalenia stawek procentowych opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej oraz z tytułu podziałów nieruchomości, zawierający stawki procentowe do naliczenia opłat w przypadku budowy (rozbudowy) dróg oraz instalacji ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych oraz podziałów nieruchomości.

# V. Pozostałe informacje i pouczenia

[42] Pismo Wójta Gminy Trzebownisko nr OŚR.3134.2.273.2022 z dnia 17 stycznia 2023 r.
[43] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2003 r. sygn. akt I SA 2293/02.

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 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 7 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*