



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.003.04.2021

Pan
Wojciech Sypniewski
Wójt Gminy Osielesko
ul. Szosa Gdańska 55A
86-031 Osielesko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/003-Ustalanie i egzekwowanie przez wybrane gminy województwa kujawsko-pomorskiego opłat adiacenckich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Osielsku, ul. Szosa Gdańska 55A, 86-031 Osielsko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Sypniewski, Wójt Gminy Osielsko, od 22 kwietnia 1996 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-prawne ustalania i egzekwowania opłat adiacenckich.2. Prawdliwość i skuteczność prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie i egzekwowanie opłat adiacenckich.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli ¹ .
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 Bydgoszczy
Kontroler	Adam Ruciński, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/115/2021 z 7 września 2021 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Tj. do dnia zakończenia kontroli w jednostce 30 listopada 2021 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą stworzono w Urzędzie warunki organizacyjno-prawne umożliwiające skuteczną realizację działań zmierzających do ustalania opłat adiacenckich, jak również dochodzących należności z tytułu tej opłaty na skutek stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz na skutek ich podziału.

Badanie 56 postępowań wykazało, że właściwie ustalano wymiar opłaty adiacenckiej od wzrostu wartości nieruchomości, m.in. zlecając w tym celu sporządzenie operatów szacunkowych rzeczoznawcom majątkowym. W Urzędzie dochodzących także zaległości we wnoszeniu tych opłat. Po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniach wystawiano tytuły wykonawcze. Proces ten przebiegał jednak ze znacznym opóźnieniem wynoszącym nawet 1112 dni, a w jednym przypadku w dniu badania stwierdzono brak tytułu wykonawczego pomimo upływu 565 dni od daty zapłaty określonej w upomnieniu.

Terminowo wydawano decyzje w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na podstawie art. 67a § 1 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴, uwzględniając w pełni wnioski właścicieli nieruchomości. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie naruszenia terminów dotyczących postępowań administracyjnych. Nie miały one jednak niekorzystnego wpływu na sam proces naliczania opłaty.

Negatywny skutek finansowy mogła mieć natomiast stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieprzygotowaniu i nieprzekazaniu Radzie Gminy przez Wójta do 1 grudnia 2020 r. projektu uchwały dotyczącej ustalania stawki procentowej opłaty adiacenckiej, która umożliwiałaby naliczanie opłaty z tytułu budowy dróg oraz instalacji ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych, po zakończeniu 61 inwestycji budowlanych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat adiacenckich

1.1. Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2005 r. Regulaminem Organizacyjnym⁶ za prowadzenie postępowań w sprawach podziałów nieruchomości oraz ustalania opłaty adiacenckiej z tego tytułu odpowiadał Referat Gospodarki Gruntami i Rolnictwa⁷. Opłaty adiacenckie po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej ustalał Referat Inwestycji i Zamówień Publicznych⁸, a w zakresie kompetencji

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

⁴ Dz. U z 2021 r., poz. 1540 ze zm., dalej: „Ordynacja”.

⁵ 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.

⁶ Zarządzenie nr 55/04 Wójta Gminy Osielesko z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Osielesko (dalej: „Regulamin”) oraz jego zmiany, tj. Zarządzenia Wójta Gminy Osielesko w sprawie zmiany regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Osielesko nr 7/05 z 26 kwietnia 2005 r., nr 22/05 z 18 listopada 2005 r., nr 03/07 z 26 lutego 2007 r., nr 1/08 z 13 lutego 2008 r., nr 14/08 z 10 listopada 2008 r., nr 1/08 z 13 lutego 2008 r., nr 11/09 z 18 maja 2009 r., nr 23/09 z 7 września 2009 r., Nr 3/2013 z 25 lutego 2013 r., nr 24/2017 z 22 grudnia 2017 r., nr 7/2020 z 10 marca 2020 r.

⁷ do 31 grudnia 2017 r. Referat Gospodarki Gruntami i Zagospodarowania Przestrzennego i Rolnictwa, (dalej: „Referat GGIR”)

⁸ Dalej: „Referat IiZP”.

Referatu Podatków i Opłat⁹ pozostawała ewidencja ww. opłat i egzekucja zaległości z tego tytułu.

(akta kontroli str. 4-6)

1.2. Zadania dotyczące ustalania, poboru i egzekucji opłaty adiacenckiej zostały przypisane w zakresach czynności ośmiu¹⁰ z 11 pracowników.

Wójt wyjaśnił, że pozostałe trzy osoby, które nie posiadały zakresu czynności, były zatrudnione na umowę o pracę w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy. W umowach ww. określano personalnie, którego pracownika zatrudniona osoba zastępuje, co skutkowało wykonywaniem obowiązków określonych dla zastępowanego pracownika.

Stwierdzono ponadto, że ww. pracownicy zapoznali się z opisami stanowiska¹¹ pracy, które odnosiły się do zagadnień związanych z ustalaniem i poborem opłat adiacenckich.

Sekretarz Gminy wyjaśniła m.in., że pracownicy zatrudnieni na czas zastępstwa zapoznali się w podstawowymi zadaniami danego stanowiska i w połączeniu z podpisaną umową zdawali sobie sprawę, jakie obowiązki na nich nałożono.

Badanie 56 postępowań w zakresie ustalania opłaty adiacenckiej oraz 38 spraw w zakresie poboru i windykacji należności wykazało, że realizowali je pracownicy¹² Referatów GGiR, liZP oraz PiO, którzy posiadali zakresy czynności lub zapoznali się z opisem stanowisk pracy.

(akta kontroli str. 7-24, 508-512)

1.3. W Urzędzie nie ustalono odrębnych, pisemnych procedur postępowania w zakresie ustalania, poboru i egzekucji opłaty adiacenckiej.

Wójt podał, że korzystano z rozwiązań zawartych w przepisach powszechnie obowiązujących¹³.

(akta kontroli str. 25-27)

1.4. W latach 2016-2021 (I półrocze) Gmina zrealizowała łącznie 220 inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 86 139,9 tys. zł. W tym w:

- 2016 r. - 38 przedsięwzięć na łączną kwotę 9 240,7 tys. zł., m.in.: budowę sieci wodociągowej w miejscowości Bożenkowo na ul. Harcerskiej, Rekreacyjnej, Grobla, Palińskiego, Wypoczynkowa, Bożenkowskiej¹⁴, budowę sieci kanalizacyjnej sanitarnej ciśnieniowej wraz z odgałęzieniami w miejscowości Niwy do granicy działek na ul. Rybienieckiej¹⁵ oraz przebudowę ul. Krakowskiej w Niwach i Jarużynie na odcinku od ulicy Kolonia do ulicy Zakopiańskiej¹⁶,

⁹ Dalej: „Referat PiO”.

¹⁰ Czworo pracowników (troje inspektów i kierownik Referatu GGiR), troje inspektorów Referatu liZP oraz jeden inspektor Referatu PiO.

¹¹ Troje pracowników zostało zapoznanych z opisem stanowisk pracy stanowiska ds. poboru podatków i opłat (dwie osoby z Referatu PiO) oraz ds. opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości oraz rolnictwa (Referat GGiR).

¹² Odpowiednio do zakresu zadań określonych w Regulaminie.

¹³ Tj. w: (1) ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U z 2021 r., poz. 1899, ze zm., dalej: „ugn”; (2) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.), dalej: „Kpa”; (3) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2021 r., poz.305, ze zm., dalej „ustawa o finansach publicznych”; dalej: „ustawa o finansach publicznych”, (4) Ordynacji, (5) ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U z 2020 r., poz.1427, ze zm.), dalej: „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”; oraz w rozporządzeniach wydanych na podstawie tej ustawy.

¹⁴ 256,83 tys. zł.

¹⁵ 77,82 tys. zł.

¹⁶ 2 674,8 tys. zł.

- 2017 r. - 49 za 13 066,6 tys. zł, m.in.: budowę w Osielsku sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej wraz z odgałęzieniami do granicy działek na ul. Opalowej, Agatowej i Diamentowej¹⁷ oraz budowę ulicy Parowej¹⁸;
- 2018 r. - 38 za 21 619,8 tys. zł, m.in. budowę w Żołędowie sieci kanalizacji sanitarnej tłoczzonej i grawitacyjnej wraz z odgałęzieniami do granicy działek oraz przepompownią ścieków PS w ul. Słonecznej, Krokusowej i Sasankowej¹⁹ oraz rozbudowę ul. Leśnej w Osielsku²⁰;
- 2019 r. - 42 za 23 097,9 tys. zł, m.in. budowę w Osielsku sieci kanalizacji sanitarnej ciśnieniowej i grawitacyjnej wraz z odgałęzieniami do granicy działek oraz przepompownią ścieków w ul. Gryczanej i Zbożowej²¹ oraz przebudowie ulicy Karpackiej w Niwach²²;
- 2020 r. - 49 za 18 572,9 tys. zł, m.in. budowę i przebudowę w Żołędowie sieci wodociągowej wraz z przepięciem istniejących przyłączy oraz budowę sieci kanalizacyjnej sanitarnej ciśnieniowej i grawitacyjnej wraz z odgałęzieniami do granicy działek oraz przepompownią ścieków w ul. Leśnej²³ i budowę w zakresie ul. Jagodowej w Maksymilianowie²⁴;
- 2021 (I półrocze) – 5 za 542,1 tys. zł, m.in. budowę sieci wodociągowej w ul. Topolowej w Osielsku²⁵.

Poszczególne zadania inwestycyjne były realizowane głównie przy udziale środków własnych Gminy, łącznie w wysokości 68 617,7 tys. zł. Dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych wyniosło 15 669,3 tys. zł, a właściciele wydatkowali 1 852,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 53-65, 94-105, 129-131, 498-501)

1.5. W okresie objętym kontrolą Wójt przygotował i przedłożył Radzie 1 grudnia 2020 r. projekt zmiany uchwały²⁶ dotyczącej opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstały na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. W ww. projekcie rozszerzono katalog inwestycji podlegających opłacie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek stworzenia warunków:

- do korzystania z wybudowanej drogi,
- do podłączenia nieruchomości do wybudowanych pod ziemią albo na ziemi przewodów lub urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

W obu przypadkach zaproponowano nałożenie opłaty w wysokości 25% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką uzyskała nieruchomość po ich wybudowaniu, co było zgodne z art. 146 ust. 2 ugn.

(akta kontroli str. 28, 32)

1.6. W latach 2016-2021 (stan na 30 czerwca) w Gminie obowiązywała uchwała

¹⁷ 608,44 tys. zł.

¹⁸ 847,6 tys. zł.

¹⁹ 1 395,1 tys. zł.

²⁰ 4 885,3 tys. zł.

²¹ 593,8 tys. zł.

²² 7 417,3 tys. zł.

²³ 680,79 tys. zł.

²⁴ 5293,5 tys. zł.

²⁵ 100,3 tys. zł.

²⁶ Uchwała Rady Gminy Osielsko nr IV/36/05 z dnia 23 czerwca 2005 r w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałej na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (Dz.Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 14 lipca.2005 r, Nr 84, poz. 1590).

Rady z 28 lutego 2003 r.²⁷ w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości. W uchwale tej przyjęto 30% stawkę opłaty w przypadku podziału nieruchomości. Ponadto w Urzędzie stosowano uchwałę²⁸ z 23 czerwca 2005 r. w sprawie stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałej na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Ustalono w niej 25% stawkę opłaty z tytułu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do kanalizacji lub wodociągu. Ww. uchwała została następnie zmieniona²⁹ 17 grudnia 2020 r. poprzez dodanie 25% stawki opłaty adiacenckiej powstałej na skutek budowy drogi lub stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do wybudowanych pod ziemią albo na ziemi przewodów lub urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Przyjętą powyżej uchwałę 22 grudnia 2020 r.³⁰ przedłożono Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu, zgodnie z art. 90 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹. Ponadto we wszystkich ww. przypadkach ustalona stawka procentowa odpowiadała warunkom określonym odpowiednio w art. 98a³² i art. 146 ust. 2 ugn.

W badanym okresie nie dokonywano scaleń i podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 104 ugn. Rada nie podejmowała również uchwał w tym zakresie.

(akta kontroli str. 28-51, 160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wójt do 1 grudnia 2020 r. nie opracował i nie przedłożył Radzie Gminy, projektu uchwały który umożliwiałby naliczanie opłaty adiacenckiej z tytułu budowy dróg oraz instalacji ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Stanowiło to naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 146 ust. 2 ugn.

Wójt podał m.in., że wynikało to z zastrzeżeń mieszkańców i uwag zgłaszanych przez radnych. Zdaniem ww. opłata adiacencka była mało znanym rodzajem daniny, ponieważ gminy naliczały ją dość rzadko. Opłata ta była ustalana w oparciu o teoretyczny wzrost wartości rynkowej działki, co było trudne do zrozumienia dla znacznej części właścicieli nieruchomości, którzy nie traktowali swoich domów rodzinnych, jako przedmiotu do sprzedaży. Wyjaśnił ponadto, że sprawa opłat adiacenckich była znana radnym. W przeszłości była przedmiotem wielu dyskusji, a argumentem podnoszonym przez radnych była kwestia nieustalania stawek procentowych w innych gminach. Wg Wójta ustalenie stawek procentowych opłaty adiacenckiej należy do kompetencji Rady w zależności jednak od lokalnych uwarunkowań mieszkańcy dokonują porównań rodzaju i wysokości opłat stanowiących w innych gminach, a Rada bierze to pod uwagę.

²⁷ Uchwała nr I/4/2003 Rady Gminy Osielsko z dnia 28 lutego 2003 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. 23.05. 2003 r., nr 49, poz. 821).

²⁸ Patrz przypis nr 10.

²⁹ Uchwała nr X/83/2020 Rady Gminy Osielsko z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Gminy Osielsko nr IV/36/05 z 23 czerwca 2005 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałej na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 28.12. 2020 r., poz. 6710).

³⁰ Pismo podpisane elektronicznie za poświadczaniem odbioru nr 876916/2020.

³¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

³² W treści uchwały, przy ustalaniu wysokości procentowej, Rada powoływała się na art. 98 ust. 4 ugn. Z dniem 18 kwietnia 2007 r. ww. artykuł w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 lutego 2000 r. do dnia 21 września 2004 r., został uznany za niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r. (Dz.U.z 2007 r., Nr 69. poz. 468). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 maja 2010 r. (I OSK 1036/09) uznał, że zmiana ta nie powodowała konieczności zmiany uchwały podjętej w tym przedmiocie.

NIK zauważa, że wójt (burmistrz, prezydent) jest podstawowym organem posiadającym inicjatywę uchwałodawczą. Jest też jedynym podmiotem, którego ustawa o samorządzie gminnym umocowuje do przygotowywania projektów uchwał. Tym samym, w przypadku nałożenia przez ustawodawcę zadań dla gmin wymagających stosownej uchwały rady gminy to organ wykonawczy gminy zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym w pierwszej kolejności powinien przygotować stosowny projekt uchwały i przekazać go do organu stanowiącego (rady gminy) celem dalszego procedowania. Powyższe zaniechanie spowodowało, że nie było podstaw prawnych do zobowiązania właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarze oddziaływania takich inwestycji do uczestniczenia w kosztach budowy tych urządzeń, poprzez wnoszenie na rzecz Gminy opłat adiacenckich, stosownie do wymogu określonego w art. 144 ust. 1 ugn. Tym samym Gmina Osielsko nie miała podstaw prawnych do uzyskania dochodów z tego tytułu.

(akta kontroli str. 485-489, 492-494)

OBSZAR

2. Prawidłowość prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie i egzekwowanie opłat adiacenckich

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie dokonywano wycen wzrostu wartości nieruchomości w związku z budową w latach 2016 -2021 (I półrocze) urządzeń infrastruktury technicznej w obszarze kanalizacji i wodociągów oraz podziałem nieruchomości.

W badanym okresie na terenie Gminy oddano do użytku 110 urządzeń stwarzających 991³³ nieruchomościom możliwość podłączenia się do kanalizacji lub wodociągów³⁴. W toku 795 postępowań prowadzonych dla ww. nieruchomości zlecono³⁵ sporządzenie 728 operatów szacunkowych przy uwzględnieniu, których określono wysokość opłaty adiacenckiej w 708 sprawach³⁶.

Nie sporządzono operatów i nie nałożono w Urzędzie opłat w 67 przypadkach: tj. w:

- 41 sprawach wszczęto postępowania³⁷, ale do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce nie zlecono jeszcze sporządzenia operatów;
- 16 sprawach nie spełniono przesłanek określonych w art. 145 ugn, tj. w 12 sprawach działki przed zakończeniem prowadzonych inwestycji były już uzbrojone, w trzech przypadkach odgałęzienie wodociągu doprowadzono do drogi wewnętrznej, która wymagała jeszcze podłączenia pompy Presskan³⁸, której Gmina nie zapewniła, a w jednej brak było odgałęzienia sieci kanalizacji sanitarnej;
- trzech sprawach doszło do śmierci strony postępowania³⁹;
- dwóch przypadkach niewłaściwie określono strony postępowania;

³³ Po zakończeniu 24 inwestycji nie wszczęto w ogóle postępowań o nałożenie opłaty adiacenckiej z powodu niespełnienia przesłanek określonych w art. 143 ugn (5 inwestycji) i art. 145 ugn (13 inwestycji) oraz niepartycypowania przez Gminę w kosztach inwestycji w całości (2 przypadki) lub części (1 przypadek). Ponadto w przypadku 25 inwestycji z lat 2020-2021 nie podejmowano do 30 czerwca 2021 r. żadnych czynności.

³⁴ Albo obu naraz.

³⁵ Wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

³⁶ Łącznie w 20 sprawach, po sporządzeniu operatu nie nałożono opłaty adiacenckiej (18 spraw, w tym 14 sprawach strona partycypowała w kosztach inwestycji na kwotę wyższą niż wynosiła opłata adiacencka, w dwóch z powodu niespełnienia przesłanek art. 145 ugn, a w kolejnych dwóch pojedynczych - z powodu śmierci strony, niespełnienia przesłanek art. 143 ugn) lub nałożono jedynie jej różnicę w stosunku do poniesionych przez Stronę (2 sprawy, wysokość opłat - 0,03 tys. zł).

³⁷ Do 30 czerwca 2021 r.

³⁸ Przez co nie spełniono ostatecznie wymogów, o których mowa w art. 145 ust. 1 ugn.

³⁹ W dwu przypadkach zawieszono postępowanie na podstawie art. 97 §1 ust. 1 Kpa z uwagi na brak możliwości ustalenia spadkobierców, a w jednej sprawie przed zakończeniem postępowania spadkowego przez Sąd doszło do przedawnienia zobowiązania.

- pięciu sprawach nastąpiło to z innych przyczyn (wydania przez biegłego rzeczoznawcę opinii o braku wzrostu wartości nieruchomości, przedawnienia się postępowania przed ustaleniem przez sąd spadkobierców nieruchomości, umorzenia z powodu spełnienia przesłanek określonych w art. 144 ust. 2 ugn⁴⁰, niepodlegania opłacie zgodnie z art. 143 ugn, braku kontynuacji z uwagi na podział działki).

(akta kontroli str.66-105, 121, 134-159, 183-184)

Gmina zrealizowała także 61 zadań⁴¹ inwestycyjnych w postaci budowy dróg na łączną kwotę 60 685,5 tys. zł⁴², które nie zostały objęte postępowaniami o nałożenie opłaty adiacenckiej, z powodu braku odpowiedniej uchwały Rady umożliwiającej ich pobranie.

Wójt podał m.in., że oszacowanie utraconych z tego tytułu dochodów nie było możliwe z uwagi na konieczność poniesienia wysokich kosztów wyceny nieruchomości, które mogły korzystać z wybudowanych dróg, co byłoby nieuzasadnione finansowo (szerzej na ten temat w Obszarze I, Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 498-511)

W Urzędzie wydano w tym okresie również 537 decyzji w sprawie podziału nieruchomości. W 324 przypadkach, po ich wydaniu wszczęto postępowania⁴³ dotyczące nałożenia opłaty adiacenckiej w ramach, których zlecono wykonanie operatów szacunkowych.

W pozostałych 213 sprawach⁴⁴ na 30 czerwca 2021 r. nie oszacowano wartości nieruchomości i nie wydano decyzji ustalających wysokość opłaty adiacenckiej, z tego w:

- 100 sprawach z powodu braku wzrostu wartości nieruchomości ⁴⁵ustalonego przez Urząd na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego;
- 50 postępowaniach z uwagi na podział nieruchomości dokonywany niezależnie od ustaleń planu miejscowego, o czym mowa w art. 98a ust. 2 w zw. z art. 95 ust. 7 ugn;
- 32 sprawach z powodu innych przyczyn, takich, jak odstąpienie od naliczenia opłaty w zamian za darowiznę drogi⁴⁶, zbyt wczesnego etapu rozpoczętych postępowań (przed zleceniem wykonania operatu)⁴⁷ oraz kolejnego wszczęcia, na skutek omyłki, prowadzonego już postępowania⁴⁸.

Dodatkowo 31⁴⁹ spraw z lat 2019-2021 (I półrocze) oczekiwało na wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej.

(akta kontroli str.106-120, 161-182)

Rzeczoznawcy majątkowi wykonujący operaty szacunkowe określające wzrost wartości nieruchomości na potrzeby Urzędu posiadali odpowiednie uprawnienia

⁴⁰ Strona wносиła opłaty roczne za użytkowanie wieczyste.

⁴¹ 14 w 2016 r., 18 w 2017 r., 11 w 2018 r., po dziewięć w 2019 r. i 2020 r., jedną w 2021 r.

⁴² 7 386,3 tys. zł w 2016 r., 6 509,1 tys. zł w 2017 r., 14 035,3 tys. zł w 2018 r., 19 467,9 tys. zł w 2019 r., 13 013,4 tys. zł, 273,5 tys. zł w 2021 r.

⁴³ 60,34 %.

⁴⁴ 39,66%.

⁴⁵ Urząd brak wzrostu wartości nieruchomości.

⁴⁶ Trzy przypadki w 2016 r., jeden w 2017 r., jeden w 2019 r.,

⁴⁷ Jeden przypadek w 2018 r., 11 w 2020 r., 14 w 2021 r.

⁴⁸ Jeden przypadek w 2018 r.

⁴⁹ Siedem z 2019 r., jedna z 2018 r. i 23 z 2021 r.

zawodowe i byli zarejestrowani w Centralnym Rejestrze Rzeczoznawców Majątkowych⁵⁰.

W Referacie IiZP w 2016 r. zlecano sporządzanie operatów szacunkowych rzeczoznawcy majątkowemu stosując art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹, zgodnie z wewnętrznymi regulacjami zawartymi w Zarządzeniu nr 1/05 Wójta Gminy Osielsko z dnia 3 stycznia 2005 r. w sprawie przygotowania i prowadzenia w Urzędzie Gminy Osielsko postępowań o zamówienie publiczne⁵². Ustalono, że wybór ofert nastąpił w trybie konkursowym, a ogłoszenie w sprawie wykonywania ww. usług było m.in. opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej⁵³. Począwszy od 2017 r. sporządzanie operatów, z pominięciem Pzp⁵⁴, zlecano biegłemu wpisanemu na listę rzeczoznawców prowadzoną przez Wójta⁵⁵. Przygotowany w tym celu Regulamin⁵⁶, określał sposób wyłaniania biegłych przewidując m.in. możliwość umieszczenia na liście rzeczoznawców wykazujących się znajomością lokalnego rynku nieruchomości powiatu bydgoskiego.

W latach 2016-2018 w Referacie GGiR rzeczoznawcę majątkowego wyłaniano w trybie konkursowym zgodnie z Zasadami udzielania zamówień obowiązującymi w Urzędzie publikując odpowiednie informacje na stronie BIP. Od 2019 r. dokonywano wpisu na listę rzeczoznawców zgodnie z zarządzeniem Wójta⁵⁷.

Wójt podał m.in. że w badanym okresie stosowano różne metody postępowania przy wyborze rzeczoznawców, przy czym każda z nich miała na celu możliwość dokonania najlepszego wyboru. Po uzyskaniu stanowiska UZP na temat niestosowania Pzp przy powoływaniu biegłych zaczęto stopniowo wdrażać procedurę wpisu rzeczoznawców na listę. W pierwszej kolejności wykorzystano ją przy ustalaniu opłat adiacenckich określonych w art.145 ugn. Po stwierdzeniu, że nowa metoda jest efektywna zdecydowano się na jej zastosowanie także przy opłatach z tytułu podziałów nieruchomości.

Łącznie w badanym okresie wydatkowano na ten cel 583,8 tys. zł⁵⁸.

(akta kontroli str.185-299, 461-464)

2.2. Przeprowadzona w toku kontroli analiza 56 decyzji ostatecznych ustalających opłatę adiacencką⁵⁹ wykazała m.in., że:

- we wszystkich przypadkach naliczone opłaty były zgodne ze stawką określoną w uchwałach Rady, odpowiednio w wysokości 25% różnicy, jaką nieruchomości

⁵⁰ <https://rejestrsm.mrit.gov.pl/>.

⁵¹ Dz. U z 2019 r., poz.1843 ze zm. tj., Dalej: „Pzp”.

⁵² Ww. zarządzenie było aktualizowane w (1) Zarządzeniu nr 25/10 Wójta Gminy Osielsko z dnia 26 października 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie komisji przetargowej w Urzędzie Gminy Osielsko oraz zmiany zarządzenia w sprawie przygotowania i prowadzenia w Urzędzie Gminy Osielsko postępowań o udzielanie zamówień publicznych, (2) Zarządzeniu nr 12/2014 Wójta Gminy Osielsko z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie komisji przetargowej w Urzędzie Gminy Osielsko oraz zmiany zarządzenia w sprawie przygotowania i prowadzenia w Urzędzie Gminy Osielsko postępowań o udzielanie zamówień publicznych (dalej: „Zasady udzielania zamówień”).

⁵³ Dalej: „BIP”.

⁵⁴ Wynikało to ze stanowiska Departamentu Prawnego Urzędu Zamówień Publicznych wyrażonego w piśmie UZP/DP/026/370/14/SE z 11.09.2014 r. kierowanym do Polskiej Izby Rzeczoznawstwa Majątkowego.

⁵⁵ Zarządzenie nr 16/2017 Wójta Gminy Osielsko z dnia 01.03.2017 r. w sprawie procedury powołania biegłych rzeczoznawców majątkowych, w celu sporządzenia operatów szacunkowych, w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych zmierzających do naliczenia opłat adiacenckich z tytułu uzbrojenia nieruchomości w sieć infrastruktury technicznej.

⁵⁶ Załącznik do Zarządzenia nr 16/2017 Wójta Gminy Osielsko.

⁵⁷ Zarządzenie nr 10/2019 Wójta Gminy Osielsko z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie powołania biegłych rzeczoznawców majątkowych w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wójta Gminy Osielsko w Referacie Gospodarki Gruntami i Rolnictwa.

⁵⁸ 102 tys. zł w 2016 r., 81,8 tys. zł w 2017 r., 115,5 tys. zł w 2018 r., 105,6 tys. zł w 2019 r., 115,8 tys. zł w 2020 r., 62,8 tys. zł w 2021 r.(I połowa).

⁵⁹ 10 decyzji z 2016 r.

miały przez wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką uzyskały po ich wybudowaniu lub 30% różnicy wartości nieruchomości przed i po podziale, co było zgodne z art. 98a i 145 ugn;

- w ramach prowadzonych postępowań nie wystąpiły przypadki dowolności naliczania opłat. We wszystkich sprawach po wszczęciu postępowania zlecano biegłym wykonanie operatów szacunkowych, a następnie ustalano w decyzjach obowiązek wniesienia opłat adiacenckich;
- nie wydano decyzji, w których uwzględniano wartość świadczeń wniesionych przez właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w gotówce lub naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej;
- przed wydaniem decyzji powiadamiano strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. W żadnych z postępowań nie przeprowadzono rozpraw administracyjnych;
- decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 Kpa, 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.

(akta kontroli str. 300-371)

W badanych 56 postępowaniach wystąpiło siedem przypadków⁶⁰, w których właściciele nieruchomości skorzystali z prawa wniesienia odwołania od decyzji wydanych przez Wójta. Strony w czterech przypadkach⁶¹ wskazały m.in. na wadliwie sporządzony operat, w dwóch powołano się na nieprawidłowe określenie zobowiązanego do wniesienia opłaty⁶², a w jednej⁶³ zakwestionowano wartość działki i wysokość naliczonej opłaty adiacenckiej. W sześciu przypadkach Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy⁶⁴ utrzymało decyzje w mocy. Od jednego z tych rozstrzygnięć⁶⁵ strona odwołała się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy⁶⁶, który skargę oddalił. W jednym przypadku Kolegium uznało, że nie zostało faktycznie wszczęte postępowanie⁶⁷.

(akta kontroli str. 308, 321,334, 339, 360,b369)

2.3. W badanym okresie wystąpiły cztery przypadki przedawnienia roszczeń związanych z wymierzaniem opłaty adiacenckiej, w tym trzy wynikające z podziałów nieruchomości i jeden związany z budową urządzeń infrastruktury technicznej. Łącznie utracono możliwość pobrania opłaty adiacenckiej w szacunkowej wysokości 28,2 tys. zł.

W dwóch sprawach⁶⁸, gdzie osoby zobowiązane do wniesienia opłaty adiacenckiej zaproponowały przeniesienie praw do działek gruntu wydzielonych w wyniku ich podziału, z powodu długotrwałej nieobecności w kraju jednego ze współwłaścicieli, nie doszło do zawarcia notarialnej umowy darowizny przed terminem ww. przedawnienia. W kolejnym postępowaniu, w którym strona wniosła zastrzeżenia

⁶⁰ Trzy w 2016 r. (GGZPiR.3134.2.2016, GGZPiR.3134.3.2016, GGZPiR.3134.32.2016), dwa w 2017 r. (dotyczyło tego samego postępowania – GGZPiR.3134.60.2017) i po jednym w 2018 r. (GGZPiR.3134.40.2017) i 2019 r. (GGiR.3134.40.2018).

⁶¹ Dwa w 2016 r. i dwa w 2017 r.

⁶² Jedna sprawa w 2018 r. i 2019 r.

⁶³ Sprawa z 2016 r.

⁶⁴ Dalej: „Kolegium”.

⁶⁵ Nieprawidłowe określenie zobowiązanego do wniesienia opłaty.

⁶⁶ II SA/Bd 1167/18, dalej: „Sąd administracyjny”.

⁶⁷ Urząd wszczął postępowanie i nałożył na stronę opłatę adiacencką. Strona odwołała się ponownie od tej decyzji, a Kolegium decyzję utrzymało w mocy.

⁶⁸ Roszczenie w sprawach: GGiR.3134.4.2018 i GGiR.3134.5.2018 na kwotę 21,3 tys. zł przedawniło się w 2019 r.

do sporządzonego operatu, roszczenie⁶⁹ Gminy z tytułu podziału, w okresie zawieszenia postępowania⁷⁰, uległo przedawnieniu w 2019 r. Ponadto w jednej sprawie⁷¹ związanej z budową infrastruktury technicznej przed upływem przedawnienia w 2020 r. nie udało się ustalić spadkobierców nieruchomości zobowiązanych do wniesienia opłaty.

Wójt podał, że przejęcie działek na rzecz Gminy jako ekwiwalentu opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości było prowadzone łącznie z procedurą przejęcia innych działek, nie dotyczących tych postępowań, ponieważ tworzyły one razem jeden układ komunikacyjny. Nie było zatem możliwości wydzielenia postępowań, w których wygasła prawo do nałożenia opłat adiacenckich i przejęcia działek stanowiących ich ekwiwalent. Ponadto Sekretarz wyjaśniła, że pomimo upływu czasu żaden z właścicieli działek drogowych nie odstąpił od woli ich nieodpłatnego przekazania. W jej opinii nie ma takiego ryzyka, ponieważ dla właścicieli stanowiły one problem, chociażby w ich utrzymaniu.

Kierownik Referatu GGiR wyjaśniła, że zawieszenie postępowania ustalającego opłatę adiacencką, wynikało z braku odpowiednich uregulowań prawnych. Działki objęte ww. postępowaniem znajdowały się w Obszarze Chronionego Krajobrazu Zalewu Koronowskiego, z którego wynikały ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości i które miały wpływ na zleconą przez Urząd wycenę nieruchomości⁷². Na skutek zaskarżenia uchwały⁷³ Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁷⁴ wprowadzającego ww. regulację a następnie prowadzonymi w tej sprawie przed sądami administracyjnymi postępowaniami nie było możliwości wznowienia postępowania przed dniem przedawnienia roszczenia⁷⁵.

Wójt podał ponadto m.in., że 12 listopada 2019 r. Gmina wystąpiła do sądu z wnioskiem o nabycie spadku po zmarłej, ten jednak nie zakończył tego postępowania do dnia, w którym możliwe było wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej⁷⁶.

(akta kontroli str. 372-391, 512)

2.4. W budżecie Gminy dochody z tytułu opłat adiacenckich ujęto w dziale 756, rozdziale 75618 i w § 0490 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”.

Wykonanie planu dochodów Gminy z tytułu opłat adiacenckich wynosiło:

- 669,5 tys. zł w 2016 r., tj. 212,57% kwoty zaplanowanej (315 tys. zł);
- 586,7 tys. zł w 2017 r., co stanowiło 118,53% planowanych (495 tys. zł);
- 822,7 tys. zł w 2018 r., tj. 150,97% planowanych (545 tys. zł);
- 870,4 tys. zł w 2019 r, czyli 90,91% planu (957,5 tys. zł);
- 571,3 tys. zł w 2020, tj. 76,49% planowanych (747,0 tys. zł);
- 482,4 tys. zł za dwa kwartały 2021 r., co stanowiło 71,79% planowanych dochodów w 2021 r. wynoszących 672 tys. zł.

⁶⁹ Na kwotę 4,9 tys. zł.

⁷⁰ GGiR.3134.3.2018.

⁷¹ liZP.3134.175.2018.

⁷² W opinii rzeczoznawcy majątkowego sporządzającego operat wykazanie wzrostu wartości nieruchomości dla terenów pozbawionych możliwości w zakresie funkcji inwestycyjnych jest niemożliwe.

⁷³ Uchwała nr X/256/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Zalewu Koronowskiego.

⁷⁴ Dalej: „Sejmik”.

⁷⁵ Termin na wszczęcie postępowania upłynął 1 kwietnia 2019r., a uchwała Sejmiku została przyjęta 2 września 2019 r.

⁷⁶ Tj. do dnia 18 lipca 2020 r.

Wójt podał, że na niższy stopień realizacji dochodów w 2019 i 2020 r. z tytułu opłat adiacenckich oraz ich wysokości miały wpływ różne czynniki, niezależne od Gminy. I tak np., należność określona w art. 98a ugn uzależniona była od liczby dokonywanych w danym roku podziałów, a opłaty z tytułu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej były naliczane z rocznym opóźnieniem lub w ogóle ich nie naliczono z uwagi na dokonywanie przez mieszkańców wpłat w ramach inicjatyw lokalnych⁷⁷.

(akta kontroli str. 392-452, 490-491, 495-497)

2.5. W okresie objętym kontrolą właściciele w większości przypadków należycie regulowali zobowiązania wobec Gminy z tytułu wymierzonej im opłaty adiacenckiej. Stwierdzono bowiem, że z przypisanej w 1336 decyzjach ostatecznych⁷⁸ należności wynoszących łącznie 4 125,6 tys. zł. uregulowano kwotę 4 003, tys. zł (tj. 97,04%). Z pozostałej kwoty należności wynoszącej 122,2 tys. zł, wymagalne było 63,5 tys. zł (51,94%).

(akta kontroli str. 453-454)

2.6. W latach 2016-2021 (I półrocze) właściciele nieruchomości, przed wydaniem decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej nie składali wniosków, w trybie art. 147 ugn o rozłożenie tej należności na raty.

W 27⁷⁹ sprawach 39 właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości, po wydaniu decyzji o ustaleniu wysokości opłaty adiacenckiej, zwracało się o jej rozłożenie na raty. We wszystkich tych przypadkach Wójt dokonał ulgi w spłacie⁸⁰ rozkładając należności na nieoprocentowane raty, zgodnie z propozycjami wnioskodawców, w łącznej wysokości 65,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 455)

2.7. Wg stanu na 30 czerwca 2021 r. 71 dłużników zalegało Gminie z tytułu opłat adiacenckich kwotę 63,5 tys. zł, w tym 66 zobowiązanych do jednorazowej zapłaty na łączną kwotę 62,5 tys. zł oraz pięciu, którym płatność rozłożono na raty, zalegało z wpłatami w wysokości jednego tysiąca złotych.

Badanie 38 zaległości⁸¹ z tytułu opłat adiacenckich na kwotę 86,4 tys. zł. wykazało, że w dwóch przypadkach uregulowano przeterminowane należności w wysokości 3,7 tys. zł, bez potrzeby wszczęcia czynności windykacyjnych.

W pozostałych przypadkach dochodzono zwrotu należności, które polegało na:

- wysłaniu⁸² 36 upomnień na łączną kwotę 82,7 tys. zł⁸³, w terminie od dwóch do 380 dni od daty ostatniego dnia zapłaty należności⁸⁴;
- wystawieniu⁸⁵ 21 tytułów wykonawczych w wysokości 34,8 tys. zł⁸⁶, w terminie od siedmiu do 1112 dni od ostatecznej daty zapłaty określonej w upomnieniu⁸⁷.

Na skutek podejmowanych działań udało się wyegzekwować łącznie kwotę 39,9 tys. zł, w tym wyniku przekazanych dłużnikom upomnień 30,2 tys. zł., a dzięki postępowaniom egzekucyjnym kolejne 9,7 tys. zł.

⁷⁷ Dotyczy dziewięciu działek, czterech w 2019 r. i pięciu w 2020 r.

⁷⁸ Według stanu na 30 czerwca 2021 r.

⁷⁹ 13 przypadków dotyczyło opłat z tytułu podziału nieruchomości (art. 98a ugn), a 14 kolejnych stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej (art. 145 ugn).

⁸⁰ M.in. na podstawie art. 67 ustawy o finansach publicznych oraz art. 67a §1 pkt 1 lub 2 Ordynacji.

⁸¹ 29 dłużników zalegało w płatności z tytułu opłat adiacenckich określonych w art. 148 ugn, a siedmiu art. 98a ugn., wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

⁸² Do 30 czerwca 2021 r.

⁸³ Należność główna i odsetki.

⁸⁴ W siedmiu postępowaniach egzekucyjnych miało to miejsce przed 1 stycznia 2016 r.

⁸⁵ Do 30 czerwca 2021 r.

⁸⁶ Należność główna i odsetki.

⁸⁷ W siedmiu postępowaniach egzekucyjnych miało to miejsce przed 1 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 456-484)

Zagadnienia dotyczące windykacji z tytułu opłat adiacenckich nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych i zewnętrznych, nie były ponadto objęte czynnościami sprawdzającymi w toku audytu wewnętrznego.

Przeprowadzona w toku kontroli analiza poszczególnych zaległości⁸⁸ wykazała, że na dzień 30 czerwca 2021 r. dla 34 spraw⁸⁹ prowadzono wyodrębniony rejestr upomnień, a 28 postępowań egzekucyjnych⁹⁰ zostało ujętych w rejestrze tytułów wykonawczych.

W Urzędzie nie posiadano pisemnych procedur dotyczących prowadzenia windykacji należności gminy. Wójt podał m.in., że nie było takiej potrzeby z uwagi na stosowanie powszechnie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

(akta kontroli str. 456-484)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym z 36 zbadanych przypadków dotyczącym nieuregulowania należności w odpowiedzi na wystawione upomnienie, pomimo upływu 565 dni⁹¹ nie wystawiono tytułu egzekucyjnego z tytułu braku zapłaty wymierzonej opłaty adiacenckiej. Tym samym nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, co było niezgodne z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wójt podał, że wynikało to z błędu popełnionego przez pracownika. W sprawie tego dłużnika było prowadzone odrębne postępowanie egzekucyjne. Pracownik zasugerował się wpisem o wystawieniu tytułu wykonawczego, który dotyczył poprzedniej opłaty. Tytuł wykonawczy został wystawiony 11 października 2021 r.

(akta kontroli str. 465-467, 482-483, 490-491,
495-497)

2. W 55 z 56 analizowanych spraw objętych badaniem (98,2,2%) decyzje w sprawie nałożenia opłaty adiacenckiej wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa. Opóźnienie w tym zakresie wyniosło od dwunastu do 226 dni. Ponadto we wszystkich ww. sprawach nie powiadomiono stron, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, o przyczynach takiej sytuacji i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

Wójt wyjaśnił m.in., że przekroczenie terminu prowadzenia postępowania następowało za wiedzą stron pomimo nie stosowania wprost przepisów Kpa i wynikało z konieczności wykonania operatów szacunkowych oraz czasu oczekiwania na zwrotne potwierdzenie odbioru korespondencji kierowanej do stron.

NIK zauważa, że przywołane przepisy Kpa wskazują wprost na obowiązek załatwienia spraw w określonych terminach i informowania stron o każdym przypadku ich niedochowania. Ponadto odnosząc się do wyjaśnień zauważyć należy, że zgodnie z art. 14 § 1a Kpa na organie ciąży obowiązek

⁸⁸ 57,8% wszystkich zaległości wg stanu z 30 czerwca 2021 r.

⁸⁹ W dwóch sprawach, gdzie termin zapłaty minął w 2008 r. w jednym postępowaniu ewidencja zaległości była prowadzona w dokumentacji sprawy, a w kolejnej mimo prowadzonego postępowania egzekucyjnego Urząd nie posiadał przekazanego stronie upomnienia.

⁹⁰ Do dnia 30 czerwca 2021 r.

⁹¹ Stan na 6 października 2021 r.

prowadzenia i załatwiania spraw na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej.

(akta kontroli str. 302-305, 315-318, 328-331, 342-347, 354-359, 366-368, 490-491, 495-497)

3. W 24 z 29 (82,7%) przypadków z lat 2016-2021 (I półrocze) wystąpiło opóźnienie w wystawianiu upomnień lub tytułów wykonawczych dotyczących opłat adiacenckich. Stwierdzono, że
- 17⁹² z 29 upomnień zostało wystawionych w terminie od 42 do 380 dni od upływu terminu wskazanego w decyzjach ostatecznych o nałożeniu ww. opłaty,
 - 17⁹³ z 20 tytułów wykonawczych zostało wystawionych w terminie od 53 do 1112 dni od upływu terminu wskazanego w upomnieniach.

Powyższe zaniechanie stanowiło naruszenie art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jak również przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ww. przepisu⁹⁴.

Wójt wyjaśnił, że powodem była długotrwała absencja pracownika zajmującego się postępowaniami egzekucyjnymi oraz konieczność wdrożenia w nowe obowiązki zastępujących ją pracowników.

NIK zauważa, że czynności zmierzające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego powinny być wykonywane niezwłocznie, tak, aby organ egzekucyjny miał możliwość prowadzenia czynności egzekucyjnych bez zagrożenia przedawnienia dochodzonych należności. Wskazać także należy, że w jednostkach samorządu terytorialnego jednym z zadań, które ustawodawca nałożył na komórki rachunkowości jest sprawdzanie terminowości wpłat należności przez podatników i terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia, tytuły wykonawcze⁹⁵.

(akta kontroli str. 465-467, 490-491, 495-497)

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań mających na celu terminowe dokonywanie określonych przepisami czynności w zakresie postępowań administracyjnych.2. Niezwłoczne podejmowanie działań zmierzających do uzyskania zaległych należności z tytułu opłaty adiacenckiej. |

⁹² Uwzględniono upomnienia wystawione po 30 dniach od wskazanej w treści decyzji ostatecznej daty uregulowania opłaty adiacenckiej.

⁹³ Uwzględniono tytuły wykonawcze wystawione po 30 dniach od wskazanej w upomnieniu daty uregulowania należności pieniężnej.

⁹⁴ W okresie objętym kontrola obowiązywały rozporządzenia: Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483), obowiązywało do dnia 29 lipca 2020 r.; Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1294) obowiązywało do dnia 19 lutego 2021 r.; Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083), obowiązuje od 20 lutego 2021 r.

⁹⁵ § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208 poz. 1375). dalej: „rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości”.

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 Bydgoszczy. 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 dni 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.

Bydgoszcz, 29 grudnia 2021 r.

Kontroler

(-) Adam Ruciński
Specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki