



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4114-01-02/2013
I/13/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/13/005 – Ustalanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2010-2013 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2010 r. w przypadkach, gdy miały one związek ze zjawiskami będącymi przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86648 z dnia 28 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Końskich, ul. Partyzantów 1, 26-200 Końskie (dalej: Urząd lub UMiG).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Cichocki, Burmistrz Miasta i Gminy Końskie. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowe, zgodne z art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału;
- prawidłowe, zgodne z art. 36 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, ustalenie procentowej stawki opłaty planistycznej;
- zlecenie szacowania nieruchomości w celu ustalenia opłaty planistycznej rzeczoznawcom majątkowym, w formie operatów szacunkowych, zgodnie z art. 150 ust. 5 oraz art. 156 ust. 1 i art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- naliczanie opłaty planistycznej zgodnie ze stawką procentową określoną w uchwałach Rady Miejskiej w Końskich w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p);
- prawidłowe, zgodne z wymogami art. 107 § 1 i 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, sporządzanie decyzji administracyjnych ustalających opłaty planistyczne.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W latach 2010 – 2013 (do 31 lipca 2013 r.) Rada Miejska w Końskich nie podejmowała uchwał w sprawie ustalenia stawki opłaty adiacenckiej. W dniu 20 grudnia 2007 r. podjęta została przez Radę Miejską uchwała Nr XVII/127/2007 w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału. Ustalona w powyższej uchwale stawka w wysokości 20% różnicy pomiędzy wartością nieruchomości po podziale i wartością przed podziałem geodezyjnym, zgodna jest z art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [Dowód: akta kontroli str. 224-225]

W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Końskich podjęła ogółem jedenaście uchwał dotyczących uchwalenia m.p.z.p, w tym: dziesięć dla fragmentów terenu miasta Końskie oraz jedną dla części terenu miasta Końskie i sołectwa Kornica (zmiana m.p.z.p.). Cztery uchwały zostały podjęte w 2010 r., pięć w 2011 r. a dwie w 2013 r. We wszystkich ww. uchwałach, procentowa stawka opłaty planistycznej określona została w wysokości nie przekraczającej 30% wzrostu wartości nieruchomości, tj. zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym dla niektórych terenów, wysokość stawki procentowej opłaty planistycznej wynosiła np.: 1% – dla terenów zieleni i infrastruktury drogowej, 5% – dla terenów sportu i rekreacji, 10% – dla terenów mieszkaniowo-usługowych z zielenią ochronną, 20% – dla terenów przemysłowych i rzemieślniczych, obsługi komunikacji samochodowej (garaże, parkingi w zieleni). [Dowód: akta kontroli str. 31-36]

W badanych latach na terenie miasta i gminy Końskie zrealizowanych zostało 12 inwestycji infrastrukturalnych o wartości ogółem 45.917 tys. zł, w tym 11 o wartości 23.732 tys. zł, które były związane wyłącznie z budową i przebudową istniejących dróg gminnych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną do ich prawidłowego funkcjonowania, tj. systemem kanalizacji deszczowej oraz oświetleniem ulicznym. Zakończenie realizacji powyższych 11 inwestycji drogowych nie stwarzało warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, o których stanowi art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obszar, w którym zlokalizowana była 12 inwestycja pod nazwą „Budowa infrastruktury technicznej dróg, sieci kanalizacji sanitarnej, deszczowej i wodociągowej dla terenów zabudowy produkcji w części terenu Końskich i sołectwa Kornica” o wartości 22.185 tys. zł, wymaga przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z m.p.z.p. przyjętym uchwałą Nr VI/37/2007 Rady Miejskiej w Końskich z 28 lutego 2007 r. Inwestycję tę odebrano w dniu 1 października 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 239-259, 299-300] Burmistrz Miasta i Gminy Końskie Michał Cichocki wyjaśnił, że poprzez granice objęte w ww. m.p.z.p., określony został obszar do scalenia i podziału nieruchomości, na którym wykonana jest przedmiotowa inwestycja. Dodał ponadto, że struktura własności działek położonych w tym obszarze (działki wąskie o wydłużonym kształcie), nie spełnia parametrów działek określonych w m.p.z.p., a właściciel nie ma możliwości wykorzystania sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej. W związku z powyższym możliwość naliczenia opłaty adiacenckiej na podstawie art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z tytułu budowy infrastruktury technicznej, może nastąpić dopiero po wykonaniu scalenia i podziału nieruchomości objętych uchwałą Rady Miejskiej w Końskich Nr VI/37/2007 z 28 lutego 2007 r. w sprawie m.p.z.p. Nadmieniał, że jest już przygotowany projekt uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości na obszarze objętym m.p.z.p. dotyczący fragmentu terenu miasta Końskie oraz części sołectwa Kornica. [Dowód: akta kontroli str. 302]

W okresie objętym kontrolą wpłynęło do Urzędu ogółem 125 wniosków dotyczących wydania decyzji o podziale nieruchomości (38 w 2010 r., 42 w 2011 r., 35 w 2012 r. oraz 10 w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2013 r.) w oparciu o art. 92-98a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Prowadzona w Urzędzie analiza ww. spraw, wykazała, że dwie z 2013 r. uznane zostały za kwalifikujące się do rozpoczęcia procedury związanej z naliczeniem opłaty adiacenckiej, z tytułu podziału nieruchomości. W tych dwóch sprawach wydane zostały decyzje Burmistrza Miasta i Gminy Końskie o podziale nieruchomości, tj. w dniu 17 kwietnia 2013 r. oraz w dniu 10 czerwca 2013 r. W związku z powyższym w dniu 9 sierpnia 2013 r. wystąpiono do siedmiu rzeczoznawców majątkowych (w trybie zapytania o cenę) w sprawie wykonania operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości niezbędnej do ustalenia opłaty adiacenckiej. W dniu 2 września 2013 r. dokonano wyboru oferenta. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych trwały prace z przygotowaniem umowy dla rzeczoznawcy majątkowego na wykonanie operatu szacunkowego określającego wzrost wartości nieruchomości będącej przedmiotem podziału. [Dowód: akta kontroli str. 234-238]

W latach 2010 – 2013 (do 31 sierpnia 2013 r.) nie wystąpiły przypadki dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości na terenie miasta i gminy Końskie, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (tj. scalanie nieruchomości i ich ponowny podział na działki gruntu). [Dowód: akta kontroli str. 238]

W badanych latach nie wpłynęły do Urzędu wnioski od właścicieli lub użytkowników wieczystych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości przed jej zbyciem (w związku z uchwaleniem lub zmianą m.p.z.p.), o których stanowi art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [Dowód: akta kontroli str. 152]

W okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu, na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 873 wypisy aktów notarialnych przekazanych przez notariuszy, których przedmiotem było zbycie nieruchomości, z tego: 262 w 2010 r., 262 w 2011 r., 261 w 2012 r. oraz 88 w 2013 r. Urząd sprawdzał otrzymane wypisy aktów oraz analizował przeznaczenie nieruchomości w obowiązującym m.p.z.p., w stosunku do faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem m.p.z.p. oraz w porównaniu z przeznaczeniem nieruchomości określonym w planie miejscowym, który wygasł z dniem 31 grudnia 2003 r. W wyniku powyższych czynności, w stosunku do nieruchomości określonych, w:

- 699 aktach notarialnych (80,1%) - brak było podstawy prawnej do ustalenia opłaty planistycznej, z powodu braku m.p.z.p. obejmującego zbywane nieruchomości;
- 171 (19,6%) - brak było podstawy prawnej do ustalenia opłaty planistycznej, pomimo uchwalenia m.p.z.p., ze względu na: dokonanie darowizny nieruchomości na rzecz osób bliskich, upływu pięciu lat od uchwalenia m.p.z.p., sprzedaży nieruchomości przez gminę Końskie, niewystąpienia wzrostu wartości nieruchomości (będących przedmiotem zbycia) ze względu na brak zmiany przeznaczenia nieruchomości w obowiązującym m.p.z.p., w porównaniu z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym, który wygasł z dniem 31 grudnia 2003 r.;
- dwóch (0,2%) - wydane zostały decyzje o ustaleniu opłaty planistycznej;
- jednym (0,1%) - wydano decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie naliczenia opłaty planistycznej. [Dowód: akta kontroli str. 37-41, 113-117, 152-153]

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki dokonania wyceny wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia m.p.z.p. oraz w związku ze sprzedażą

nieruchomości przed upływem pięciu lat przez ich właścicieli w latach 2009-2012 (tj. działek oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków numerem 802/6 o powierzchni 0,0862 ha i 1099/2 o powierzchni 0,3284 ha położonych w Sierosławicach oraz działki numer 1026 o powierzchni 0,2739 ha położonej w Końskich). Szacowanie nieruchomości (które stanowiło podstawę do ustalenia opłat planistycznych), zlecono zgodnie z art. 150 ust. 5, art. 156 ust. 1 i art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w formie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych posiadających uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości. Łączny koszt wykonania ww. operatów wyniósł 2.786,70 zł. Był on niższy o 6.603,29 zł od kwoty naliczonych opłat planistycznych. Prowadzone trzy postępowania administracyjne, zakończone zostały wydaniem decyzji ustalającej opłatę planistyczną w kwocie 1.800 zł, 1.500 zł oraz 6.089,99 zł. Analiza dokumentacji dotyczącej ww. postępowań wykazała, że wysokość opłaty planistycznej ustalona została zgodnie ze stawką procentową określoną w uchwałach Rady Miejskiej w Końskich w sprawie uchwalenia m.p.z.p. w wysokości 20% i 10% od kwoty wzrostu wartości nieruchomości. Decyzje ustalające opłaty planistyczne spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego m.in. w zakresie: oznaczenia organu administracji publicznej, daty wydania decyzji, oznaczenia strony lub stron, powołania podstawy prawnej, rozstrzygnięcia, uzasadnienia faktycznego i prawnego, pouczenia oraz czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie. [Dowód: akta kontroli str. 37-41, 65-67, 86, 87]

Wypisy aktów notarialnych umów sprzedaży nieruchomości, w następstwie których wszczęte zostały postępowania administracyjne i wydano decyzje ustalające opłaty planistyczne, wpłynęły do UMiG w 1. 15. i 20. dniu od daty sporządzenia aktu notarialnego. Postępowania administracyjne dotyczące ustalenia opłat planistycznych przebiegały długotrwale, tj. od 146 do 243 dni, licząc od daty wpływu aktu notarialnego do dnia wydania decyzji ustalającej opłatę. Uwzględniając natomiast datę wszczęcia postępowania, to decyzje ustalające opłatę planistyczną wydane zostały po upływie od 85 do 203 dni. [Dowód: akta kontroli str. 37-41]

Burmistrz Miasta i Gminy Końskie Michał Cichocki wyjaśnił, że w ramach prowadzonej w Urzędzie analizy wypisów aktów notarialnych badane są podstawy prawne do wszczęcia postępowania. Jeśli są one spełnione, to gromadzona jest dokumentacja na temat przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który wygasł z dniem 31 grudnia 2003 r. oraz w planie miejscowym, którym obowiązuje obecnie. W ramach tego działania występuje się do Wydziału Urbanistyki (obecnie Dział Planowania), w celu uzyskania potrzebnych wypisów i wyrysów z planów, zgodnie z zaleceniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 9 lipca 2009 r. Po uzyskaniu tych informacji wszczynane jest postępowanie administracyjne i rozpoczyna się procedura wyłonienia rzeczoznawcy majątkowego, która trwa minimum jeden miesiąc, ze względu na czas potrzebny na dostarczenie, awizowanie drogą pocztową korespondencji. Wybrany rzeczoznawca dostaje zlecenie na opracowanie operatu szacunkowego, a czas niezbędny na jego wykonanie, to również minimum jeden miesiąc. Tak więc wyżej wymienione czynności nie są możliwe do wykonania w ustawowym terminie jednego miesiąca na załatwienie sprawy. Dlatego też każdorazowo, gdy w danej sprawie mija miesiąc od wszczęcia postępowania, strona jest zawiadamiana o konieczności przedłużenia terminu do załatwienia sprawy wraz z podaniem przyczyny oraz nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z przepisem art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeśli strona nie złoży uwag, zostaje wydana decyzja o naliczeniu opłaty, w przypadku, gdy nastąpił wzrost wartości nieruchomości, bądź decyzja o umorzeniu postępowania, jeśli wzrostu nie było. W przypadkach badanych w trakcie kontroli, w okresie 2010-2013,

prorowadzone postępowania zostały dodatkowo skomplikowane przez okoliczności niezależne od organu, tzn. wydaniem uchwały składu siedmiu sędziów NSA w dniu 10 grudnia 2009 r., z której wynikało, że nie należy pobierać opłaty w przypadku darowizny nieruchomości. Również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., opublikowany 15 lutego 2010 r. oraz zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 10 sierpnia 2011 r. poprzez dodanie art. 87 ust. 3a, spowodowały konieczność dokładnego wyjaśnienia prowadzonych spraw poprzez ponowne wystąpienie do Wydziału Urbanistyki UMiG o informację z planu, który wygasł z dniem 31 grudnia 2003 r. [Dowód: akta kontroli str. 221-223]

Od 2 października 2008 r., zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, zadania w zakresie realizacji opłat adiacenckich oraz opłat planistycznych przypisano Wydziałowi Rolnictwa i Gospodarki Gruntami. [Dowód: akta kontroli str. 4 – 14, 30]

Według obowiązującego w Urzędzie od 15 maja 2012 r. regulaminu organizacyjnego, zadania dotyczące m.in. naliczania opłat adiacenckich i planistycznych, dokonywanie podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości przypisane zostało Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami i Lokalami. [Dowód: akta kontroli str. 21 – 25]

Pracownikom Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami (obecnie Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Lokalami), przydzielono prowadzenie spraw opłat planistycznych (jednemu pracownikowi zgodnie z zakresem czynności z 14 stycznia 2010 r.) oraz opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanych podziałem lub inwestycją infrastrukturalną (jednemu pracownikowi zgodnie z zakresem czynności z 5 stycznia 2009 r.) [Dowód: akta kontroli str. 15 – 20]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Biorąc pod uwagę okoliczności mające wpływ na długotrwałość dotychczas prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach związanych z ustaleniem opłat planistycznych (trwających od 85 do 203 dni licząc od daty wszczęcia postępowania, do dnia wydania decyzji o ustaleniu opłaty) oraz przepis art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, zachodzi potrzeba, zdaniem NIK, podjęcia odpowiednich działań organizacyjnych w celu ograniczenia czasu prowadzenia postępowań administracyjnych w powyższych sprawach.

IV. 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 Kielcach.

Kielce, dnia listopada 2013 r.

Kontroler
Stanisław Łuczyński
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis