



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI – 4114-01-04/2013  
I/13/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli              | I/13/005 – Ustalanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej.  |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2010-2013. Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2010 r. w przypadkach, gdy miały one związek ze zjawiskami będącymi przedmiotem kontroli. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.   |
| Kontroler                           | Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86684 z dnia 6 grudnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1 – 2]                              |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Gminy w Fałkowie, ul. Zamkowa 1A, 26-260 Fałków (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>UG</i> ).  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Henryk Konieczny, Wójt Gminy Fałków. [Dowód: akta kontroli str. 3]   |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Ocena ogólna               | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, <sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.   |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p>Pozytywną ocenę uzasadnia:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– prawidłowe, zgodne z art. 36 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>, ustalenie procentowej stawki opłaty planistycznej;</li><li>– prawidłowe, zgodne z art. 98a ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>, ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej.</li></ul> <p>Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieustaleniu, na podstawie art. 145 i art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami, opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej w postaci sieci wodociągowej w 2008 r. oraz sieci kanalizacji sanitarnej w 2011 r.</p> |

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

|                        |   |
|------------------------|---|
| Opis stanu faktycznego | <p>W latach 2010 – 2013 (do 20 grudnia 2013 r., data badania) Rada Gminy w Fałkowie nie podejmowała uchwał w sprawie ustalenia stawki opłaty adiacenckiej, natomiast dwie uchwały w sprawie tych stawek Rada podjęła w dniu 5 lutego 2008 r.</p> <p>Pierwsza uchwała<sup>4</sup> określa stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury</p> |
|------------------------|---|

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>4</sup> Uchwała Nr XIV/89/2008.

technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji w wysokości:

- 50% różnicy między wartością nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością tej nieruchomości po ich wybudowaniu – bez względu na rodzaj i położenie (z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne),
- 0% dla nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne, których właściciele i użytkownicy wieczysti będą uczestniczyć w kosztach budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji.

Uchwała zakłada minimalny procentowy udział mieszkańców gminy w realizacji infrastruktury technicznej (z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji) w wysokości 10% ogólnych kosztów budowy i nie więcej niż 20% tych kosztów. W uchwale przewidziano mechanizm zaliczania na poczet opłaty adiacenckiej wniesionych przez właścicieli lub użytkowników wieczystych, wartości świadczeń pieniężnych na realizację inwestycji związanych z budową urządzeń w zakresie wodociągów i kanalizacji. Ustalona stawka procentowa ww. opłaty w wysokości 50%, jest zgodna ze stawką określoną w art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [Dowód: akta kontroli str. 57 – 59]

Druga uchwała<sup>5</sup> określa stawkę opłaty adiacenckiej w wysokości 15% z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa. Ustalona w powyższej uchwale stawka procentowa opłaty adiacenckiej nie przekraczała maksymalnej stawki (30%) określonej w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [Dowód: akta kontroli str. 56]

W dniu 25 listopada 2011 r. Rada Gminy w Falkowie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 1 na obszarze gminy Falków<sup>6</sup> (m.p.z.p.), dotyczącą części sołectwa Falków, w odniesieniu do której nastąpiła zmiana przeznaczenia terenów rolnych na tereny zabudowy jednorodzinnej i usług nieuciążliwych. Ustalona w tej uchwale procentowa stawka opłaty planistycznej w wysokości 25% wzrostu wartości nieruchomości, nie przekraczała maksymalnej stawki (30%) określonej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powierzchnia obszaru objętego powyższym m.p.z.p. wynosi 50 ha, co stanowi 0,4% powierzchni całej gminy (13.219 ha). W latach 2011 – 2013 Rada Gminy w Falkowie nie dokonywała zmiany m.p.z.p. W ww. latach nie występowały też przypadki zbywania nieruchomości przez ich właścicieli na terenach objętych uchwalonym m.p.z.p.

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz scaleń i podziałów nieruchomości, o których stanowi art. 104 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [Dowód: akta kontroli str. 24, 25, 47 138]

Henryk Konieczny, Wójt Gminy Falków wyjaśnił, że nie przedkładał Radzie Gminy w Falkowie, projektu uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości objętych m.p.z.p., z powodu braku zabezpieczonych środków finansowych w budżecie gminy. Nadmienił, że na dzień składania wyjaśnień, zabezpieczona już została kwota 50.000 zł w budżecie gminy na opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej projektu scalenia i podziału nieruchomości oraz dokumentacji z wyceny nieruchomości. Na sesji Rady Gminy w dniu 30 grudnia 2013 r.

<sup>5</sup> Uchwała Nr XIV/90/2008.

<sup>6</sup> Uchwała Nr X/82/2011.

przedłożony zostanie projekt uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 113]

W dniu 30 grudnia 2013 r. Rada Gminy w Falkowie podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości na obszarze objętym m.p.z.p. nr 1 na terenie gminy Falków<sup>7</sup>. [Dowód: akta kontroli str. 135, 136]

W latach 2008 – 2013 na terenie gminy zrealizowane zostały cztery zadania infrastrukturalne o wartości ogółem 5.402,6 tys. zł, w tym dwa w 2008 r. dotyczące budowy sieci wodociągowej o łącznej długości 28.134 mb. i wartości 2.015,1 tys. zł, jedno w 2011 r. dotyczące budowy sieci kanalizacji sanitarnej o długości 2.865 mb. i wartości 1.356,5 tys. zł oraz jedno w 2013 r. dotyczące budowy sieci kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 4.359 mb. i wartości 2.031 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 66 – 67, 69 – 71, 74 – 76, 89 – 91, 99 – 101]

Budowa sieci wodociągowej została sfinansowana w całości ze środków własnych gminy w wysokości 1.884,00 tys. zł. Właściciele nieruchomości ponieśli koszty budowy przyłączy wodociągowych w kwocie 131,1 tys. zł. Budowa sieci kanalizacji sanitarnej sfinansowana została ze środków własnych gminy w wysokości 1.559,9 tys. zł (46%) oraz ze środków Unii Europejskiej w wysokości 1.827,6 tys. zł (54%) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. [Dowód: akta kontroli str. 66 – 67]

Na okoliczność wykonanych zadań inwestycyjnych sporządzone zostały protokoły odbioru końcowego i przekazania sieci do eksploatacji, a wartość zrealizowanych inwestycji (sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej) ujęta została w ewidencji księgowej środków trwałych Urzędu, w kwotach zgodnych z dowodami „OT” („przyjęcie środka trwałego”). Wójt gminy nie ustalał opłaty adiacenckiej na podstawie ww. uchwał podjętych w 2008 r. [Dowód: akta kontroli str. 69 – 111, 138]

Obowiązujący w Urzędzie (od 1 lipca 2007 r.) regulamin organizacyjny określa zadania dotyczące m.in. ustalania opłaty adiacenckiej oraz podziału i scalenia geodezyjnego nieruchomości. Zadania te przypisane zostały stanowisku ds. przedsiębiorczości, mienia komunalnego i gospodarki gruntami. (Powyższy regulamin określa również opracowywanie ocen w zakresie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz prowadzenie rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). [Dowód: akta kontroli str. 4, 7, 10, 12]

Zadania związane z ustalaniem opłaty adiacenckiej, podziału i scalenia geodezyjnego nieruchomości, a także wydawania decyzji zatwierdzających podziały nieruchomości ujęte były w zakresie czynności inspektora ds. mienia komunalnego i gospodarki gruntami zatrudnionego w Urzędzie w okresie od 16 czerwca 2009 r. do 8 grudnia 2010 r. Aktualnie powyższe zadania dotyczące m.in. ustalania opłaty adiacenckiej ujęte są w zakresie czynności (z dnia 1 lipca 2011 r.) podinspektora ds. mienia komunalnego i gospodarki gruntami Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 14 – 16, 19, 20, 22]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieustalaniu opłat adiacenckich w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej w postaci sieci wodociągowej w 2008 r. i sieci kanalizacyjnej w 2011 r.

Pomimo ustalenia w uchwale Rady Gminy Nr XIV/89/2008 z dnia 5 lutego 2008 r. stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej w wysokości 50% różnicy między wartością nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością tej nieruchomości po ich wybudowaniu,

<sup>7</sup> Uchwała Nr XXIX/222/2013.

w Urzędzie Gminy w Fałkowie nie dokonywano analiz, czy w wyniku wybudowania sieci wodociągowej w 2008 r. oraz sieci kanalizacji sanitarnej w 2011 r. nie nastąpił wzrost wartości nieruchomości. Zgodnie z art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

Henryk Konieczny, Wójt Gminy Fałków odnośnie przyczyn niewydawania decyzji w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy sieci wodociągowej w roku 2008, wyjaśnił m.in., że wybudowana sieć wodociągowa przebiega przez tereny rolne wyłączone, zgodnie z art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami, spod działania przepisów tej ustawy. W odniesieniu natomiast do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, Wójt ma dokonać (przy udziale rzeczoznawcy majątkowego) ustalenia opłaty adiacenckiej w 2014 r., tj. przed upływem 3 lat od rozpoczęcia użytkowania wybudowanej sieci. Dla terenów objętych ww. inwestycjami infrastrukturalnymi, gmina nie posiada m.p.z.p. [Dowód: akta kontroli str. 113]

Wyjaśnienia Wójta Gminy w sprawie nieustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy sieci wodociągowej w 2008 r. nie zasługują na uwzględnienie ponieważ z ustaleń kontroli wynika, że inwestycje wodociągowe zostały zrealizowane na 87 nieruchomościach zabudowanych. Zdaniem NIK, nie było również uzasadnienia dla ponad dwuletniej zwłoki w podjęciu działań mających na celu ustalenie opłat adiacenckich w związku z wybudowaniem w 2011 r. sieci kanalizacji sanitarnej.

Należy zwrócić uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 stycznia 2003 r. (I SA2293/02) stwierdził, iż jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dowolnie rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu, ponieważ w ten sposób i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Sąd ten skonstatował też, że z porównania przepisów art. 146 ust. 2 zdanie 2. i art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wedle reguł wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Stosownie do art. 146 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami *ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej*. Zgodnie z art. 146 ust. 2 ww. ustawy *wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu*.

W wyniku kontroli stwierdzono, że mieszkańcy gminy nie uczestniczyli w kosztach budowy sieci wodociągowej i sieci kanalizacji sanitarnej, stosownie do art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Faktyczny udział mieszkańców gminy w kosztach budowy inwestycji wodociągowej, polegał wyłącznie na wnoszeniu (w 2008 r.) określonych wpłat pieniężnych na rachunek Urzędu, za wykonanie przyłączy wodociągowych. Osoby fizyczne złożyły pisemne oświadczenia, w których wyraziły zgodę na poniesienie kosztów budowy przyłącza wodociągowego w kwocie określonej w umowie zawartej przez Wójta z tymi osobami. Zgodnie z ewidencją księgową Urzędu, wpłaty mieszkańców za wykonanie przyłączy wodociągowych wyniosły ogółem 131,1 tys. zł.

Z powyższych względów zastosowanie 0% stawki opłaty adiacenckiej dla nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne, których właściciele i użytkownicy wieczysti uczestniczyli wyłącznie w kosztach budowy przyłączy wodociągowych, było nieuzasadnione. W uchwale przewidziano bowiem mechanizm zaliczania na poczet opłaty adiacenckiej poniesionych przez właścicieli lub

użytkowników wieczystych, wartości świadczeń pieniężnych na realizację inwestycji związanych z budową urządzeń w zakresie wodociągów i kanalizacji. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>8</sup>, realizację budowy przyłączy do sieci wodociągowej zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. A zatem, Wójt Gminy po stworzeniu w 2008 r. warunków do podłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej i dokonaniu analizy (przez rzeczoznawcę majątkowego) w zakresie wzrostu wartości nieruchomości przed i po wybudowaniu inwestycji infrastrukturalnej, powinien w okresie 3 lat, ustalić opłatę adiacencką na podstawie art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [Dowód: akta kontroli str. 66 – 67, 84 – 92]

Z wyjaśnień Henryka Koniecznego Wójta Gminy Falków wynika m.in., że przedkładając projekt ww. uchwały pod obrady sesji Rady Gminy w Falkowie, starał się uwzględnić wszystkie możliwe okoliczności jakie mogą wystąpić po przystąpieniu do wykonania rzeczowego zamierzonych inwestycji, kierując się głosami mieszkańców, radnych oraz posiadaczy nieruchomości niezależnie od tytułu prawnego do nieruchomości, na dzień podejmowanych czynności o zamierzonych inwestycjach. Ustalona w uchwale 0% stawka opłaty adiacenckiej określona została dla nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne, których właściciele i użytkownicy wieczysti będą uczestniczyć w kosztach budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, ale w sytuacji gdy jeszcze nie rozpoczęli budowy budynków na zamierzonych do przyłączenia nieruchomościach, a będą prowadzone roboty w zakresie wykonawstwa rzeczowego sieci uzbrojenia terenu. W ocenie Wójta, jeśli nieruchomość, dla której stwarza się warunki przyłączenia nie jest jeszcze zabudowana, a jej posiadacz wyraża życzenie przyłączenia jej na etapie wykonywania sieci i deklaruje wolę zawarcia umowy o przyłączenie, to warunki takie należało stworzyć i uznać, że posiadacz nieruchomości już uczestniczył w kosztach budowy. Według Wójta, nie można później żądać ponownego uczestniczenia w finansowaniu sieci uzbrojenia od takiej osoby. Dowód: akta kontroli str. 113]

## IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej w sytuacji zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 145 ust. 1 i art. 146 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

## 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

<sup>8</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku 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.

Kielce, dnia        stycznia 2014 r.

Kontroler  
Stanisław Łuczyński  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Dyrektor  
Grzegorz Walendzik

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*