



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI-4114-01-05/2013

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>Kontrolerzy</i>	1. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86656 z dnia 19 września 2013 r. 2. Karol Pokora, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86655 z dnia 18 września 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Raków, ul. Ogrodowa 1, 26-035 Raków (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Alina Siwonia, Wójt Gminy Raków (dalej: Wójt). [dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

<i>Ocena ogólna</i>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie działań zmierzających do ustalenia opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej.
<i>Uzasadnienie oceny ogólnej</i>	W latach 2010-2013 Rada Gminy Raków nie ustalała stawek opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej, stosownie do art. 146 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ² (dalej: ustawa o g.n.) oraz podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 98a ust. 1 tej ustawy. Wójt nie przedkładała Radzie projektów uchwał w tych sprawach. Jednocześnie w Urzędzie nie szacowano, ile nieruchomości kwalifikowałyby się do naliczenia opłat adiacenckich w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej oraz możliwych do osiągnięcia dochodów z tego tytułu. Powyższe szacunki mogłyby posłużyć jako argument uzasadniający ekonomiczną korzyść z ustalenia ww. opłat. Ponadto pomimo uchwalonych w 2005 r. przez Radę Gminy Raków stawek procentowych opłat planistycznych, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ³ (dalej: ustawa o planowaniu), w Urzędzie nie prowadzono postępowań administracyjnych dotyczących ustalenia opłat planistycznych. Niepobieranie opłaty adiacenckiej, jak i planistycznej oznaczało rezygnację z możliwych do uzyskania przez gminę Raków dodatkowych dochodów. Wójt nie przydzielił pracownikom Urzędu obowiązków wykonywania zadań w zakresie ustalania opłaty planistycznej.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (do 23 września – data badania) Rada nie podejmowała uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej i podziałem nieruchomości oraz uchwał o scalaniu i podziale nieruchomości, o których mowa w art. 146 ust. 1 i 2, art. 98a ust. 1 i 104 ustawy o g. n. Wójt nie przygotowywała projektów uchwał Rady Gminy Raków w tej sprawie. [dowód: akta kontroli str. 48]

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu, rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Rada Gminy Raków po stwierdzeniu zgodności projektu Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Raków z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Raków uchwaliła w dniu 29 grudnia 2005 r.⁴ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Raków. W uchwale tej określone zostały stawki procentowe opłaty planistycznych, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu. Wysokość ustalonych stawek opłat planistycznych była zróżnicowana i kształtowała się na poziomie: dla terenów przemysłowych, turystyki, rekreacji i sportu oraz usług i aktywności gospodarczej – 30%, dla terenów zabudowy historycznego centrum Rakowa i historycznego centrum Dębna oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 15%, a dla pozostałych terenów – 0%. [dowód: akta kontroli str. 130-139]

Uchwałami z dnia 17 lutego 2006 r.⁵ i 14 sierpnia 2009 r.⁶ wprowadzono zmiany do ww. uchwały. Uchwałą z dnia 14 sierpnia 2009 r. dokonano zmiany zasięgu przestrzennego planu. [dowód: akta kontroli str. 140-151, 167-218]

W uchwale Rady z dnia 14 sierpnia 2009 r. w § 3 zapisano, że *ustala się wysokość jednorazowej opłaty w przypadku zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów U5⁷ w wysokości 30%*. Nie zmieniono natomiast stosownych zapisów wynikających z uchwały z dnia 29 grudnia 2005 r. dotyczących powyższej opłaty. [dowód: akta kontroli str. 131-139, 142-143]

Wójt Alina Siwonia wyjaśniła, iż zapis w § 3 uchwały z 2009 r. *jest zbędny, wynikający z pomyłki. Umieszczenie tego zapisu nie oznacza wprowadzenia stawki „zero” dla pozostałych terenów. Zmianę planów w całości łącznie z projektem uchwały przygotowywał podmiot zewnętrzny – Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, dlatego popełniona pomyłka nie została dostrzeżona w projekcie uchwały. Stała się prawomocnym aktem prawa miejscowego po jej uchwaleniu i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.(...) W tym roku lub na początku roku 2014 zostanie uchwalony nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym zostaną usunięte wszelkie pomyłki, niedopatżenia i nieprawidłowości.* Dodała, że nadal obowiązujące są stawki ustalone w uchwale z 2005 r. [dowód: akta kontroli str. 113-117]

Przewodniczący Rady Jerzy Nowak, zeznał, iż zapis w § 3 uchwały z 2009 r. *znalazł się tam przez oczywistą pomyłkę i jest zapisem zbędnym. Stawki z uchwały z 2005 r. są w dalszym ciągu obowiązujące.* Podczas prac nad kolejną uchwałą dotyczącą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ta pomyłka zostanie sprostowana. Ponadto dodał, iż nie ma świadomości czy opłata planistyczna jest pobierana. [dowód: akta kontroli str. 111-112]

W latach 2007-2013 (do dnia badania, tj. 27 września 2013 r.) Urząd zrealizował 10 inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, polegających na budowie drogi oraz wybudowanych pod ziemią urządzeń wodociagowych, o których mowa

⁴ Uchwała Nr XXIX/149/2005 Rady Gminy Raków z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Raków.

⁵ Uchwała Nr XXX/155/2006 Rady Gminy Raków z dnia 17 lutego 2006 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Raków.

⁶ Uchwała Nr XXXIII/193/2009 Rady Gminy Raków z dnia 14 sierpnia 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Raków.

⁷ Część terenów turystyki, rekreacji i sportu.

w art. 143 ust. 2 ustawy o g.n. Wartość zrealizowanych inwestycji wynosiła łącznie 20.566,33 tys. zł, z tego z budżetu gminy wydatkowano kwotę 9.986 tys. zł (48,6%), a z innych źródeł kwotę 10.580,3 tys. zł (51,4%), m.in. z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013 oraz z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. [dowód: akta kontroli str. 36-43]

W latach 2007-2013 (do dnia badania) Wójt na podstawie art. 92-98a ustawy o g.n., dokonała 193 podziałów nieruchomości. W badanym okresie w Urzędzie nie analizowano dokonanych podziałów nieruchomości pod kątem możliwości naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału. [dowód: akta kontroli str. 44-47]

W okresie 2010-2013 (do dnia 30 września) do Urzędu wpłynęły 474 wypisy aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości. W Urzędzie nie analizowano tych aktów notarialnych pod względem ewentualnego ustalenia opłaty planistycznej. [dowód: akta kontroli str.115-116, 120-133]

W kontrolowanym okresie prowadzenie postępowań w zakresie: podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości oraz ustalania opłat adiacenckich należało do zadań kierownika Referatu Inwestycji, Gospodarki Przestrzennej i Mienia Komunalnego. Zadania w zakresie realizacji opłaty planistycznej nie zostały określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu, nie określono ich również w zakresach czynności pracowników ww. Referatu. [dowód: akta kontroli str. 7-35]

*Ustalona
nieprawidłowości*

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

1. W gminie Raków nie ustalono stawek opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 146 ustawy o g.n. oraz z podziałem nieruchomości, zgodnie z art. 98a ust. 1 tej ustawy. Wynikało to z nieprzygotowania przez Wójta projektów uchwał Rady Gminy Raków, dotyczących ustalenia stawki procentowej ww. opłaty. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Stosownie do art. 145 ust. 2 ustawy o g.n. podstawą wydania przez wójta decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej jest określona w uchwale gminy stawka procentowa obowiązująca w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wysokość opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy o g.n., wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o g.n., jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrosła jej wartość, wójt może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości.

Zaniechanie działań w zakresie ustalania opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej spowodowało, że nie było podstaw do zobowiązania właścicieli nieruchomości do uczestniczenia w kosztach budowy tych urządzeń, poprzez wnoszenie na rzecz gminy Raków opłat adiacenckich, stosownie do wymogu określonego w art. 144 ust. 1 ustawy o g.n. [dowód: akta kontroli str. 48]

W Urzędzie nie dokonywano również analiz, czy w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej oraz podziału nieruchomości, wartość nieruchomości wzrosła, co mogłoby uzasadniać potrzebę ustalenia opłat adiacenckich. [dowód: akta kontroli str. 44-47]

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Skutkiem powyższych zaniechań mogło być niezyskanie dodatkowych dochodów przez gminę Raków.

Wójt Alina Siwonia, wyjaśniła, że nie zgłaszała pod obrady Rady projektów uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłat adiacenckich, gdyż zdecydowana większość radnych była przeciwna podejmowaniu takiej uchwały. Opinie wyrażane przez radnych w tej sprawie były stanowcze i jednoznaczne i w związku z tym wójt gminy Raków nie widząc możliwości podjęcia takiej uchwały nie przedkładała formalnego projektu pod obrady Rady. [dowód: akta kontroli str. 118-119]

Jerzy Nowak, przewodniczący Rady zeznał, że miał świadomość, że należy wprowadzić opłatę adiacencką. Rozmawiał nawet na ten temat z Wójtem, ale wspólnie doszli do wniosku, że *byłby to podatek bardzo uciążliwy dla mieszkańców, którzy są biedni, brak jest w gminie przemysłu, jest bardzo duże bezrobocie*. W tej sprawie przeprowadził również konsultacje z radnymi, którzy także byli przeciwni wprowadzaniu tego podatku. W związku z powyższym nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą dotyczącą podjęcia takiej uchwały. [dowód: akta kontroli str. 111-112]

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. M. in. w wyroku z dnia 14 stycznia 2003 r.⁹ Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dobrowolnie rezygnować z przydzielonych im w drodze ustaw źródeł dochodów, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postanowionych przed nimi zadań. Sąd też stwierdził, że z porównania przepisów art. 146 ust. 2 (drugie zdanie) i art. 145 ust. 1 ustawy o g.n. wedle reguły wykładni systemowej wnika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej, a dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego.

2. Pomimo uchwalenia przez Radę Gminy Raków stawek procentowych opłaty planistycznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, Wójt nie pobierała tej opłaty. [dowód: akta kontroli str. 115, 152-163, 166] Skutkiem powyższego zaniechania mogło być niezyskanie dodatkowych dochodów przez gminę Raków. Istotnymi przyczynami powstania powyższej nieprawidłowości mogło być nieokreślenie w regulaminie organizacyjnym Urzędu, która jego jednostka organizacyjna powinna realizować zadania z zakresu opłat planistycznych oraz nieprzydzielenie tych spraw żadnemu z pracowników Urzędu.

Wójt Alina Siwonia wyjaśniła, że po objęciu stanowiska w 2006 r., a więc już po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie były w Urzędzie wprowadzone procedury związane z naliczaniem opłat planistycznych. Z powyższych względów Wójt tkwiła w przeświadczeniu, iż uchwalony plan nie spowodował wzrostu cen nieruchomości. Wójt gminy błędnie uznała, że *nie zachodzi w tym przypadku związek przyczynowy między uchwaleniem lub zmianą planu, a wzrostem wartości obiektywnej – rynkowej zbywanej nieruchomości*. Wójt wyjaśniła ponadto, że zadania te nie zostały określone w regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności pracowników na skutek przeoczenia. Jednocześnie podkreśliła, że zadania te zostaną niezwłocznie wprowadzone do regulaminu i powierzone odpowiednim pracownikom. [dowód: akta kontroli str. 113, 115, 117, 118, 128]

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 Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Przygotowanie projektów uchwał Gminy Raków w sprawie ustalenia procentowej stawki opłaty adiacenckiej.

⁹ I SA2293/02.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących opłaty planistycznej w sytuacji zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, tj. gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość w okresie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące.
3. Podjęcie działań mających na celu organizacyjne uregulowanie realizacji zadań w zakresie ustalania opłat planistycznych.

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 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 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.

Kielce, dnia grudnia 2013 r.

Kontrolerzy
Arkadiusz Pawlik
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis

Karol Pokora
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis