



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4114-01-05/2013

I/13/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

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 z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Krzysztof Wilkosz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 86691 z dnia 8 stycznia 2014 r. 2. Tadeusz Poddębniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 86695 z dnia 22 stycznia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Zagnańsku, ul. Spacerowa 8, 26-050 Zagnańsk (dalej: UG lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Szczepan Skorupski, Wójt Gminy Zagnańsk (dalej: Wójt Gminy). [dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	Pomimo podjęcia w dniu 18 czerwca 1998 r. przez Radę Gminy Zagnańsk (dalej: Rada) uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 50% różnicy między wartością, jaka nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzenia infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu, w kontrolowanym okresie Wójt Gminy nie wydał żadnej decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej. Na podstawie art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (dalej: ustawa o g.n.) Wójt 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. Stosownie do art. 146 ust. 1 ww. ustawy ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Jednocześnie w Urzędzie nie sporządzano udokumentowanych analiz, ile nieruchomości kwalifikowałoby 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. Wójt Gminy nie przygotował projektu uchwały Rady w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku ich podziału, na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o g.n., w wyniku czego nie było możliwe ustalenie opłaty adiacenckiej z tego tytułu. Zarządzenie Wójta Gminy nr 104/2013 w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu wydane zostało w sposób nierzetelny. Wynika z niego, że zostało wydane 3 września 2013 r., podczas gdy faktycznie zostało podpisane przez Wójta w styczniu 2014 r.
--------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 518.

Prawidłowo, zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, ustalono stawkę procentową opłaty planistycznej. Prawidłowo prowadzono postępowania w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu przyjętym do realizacji zarządzeniem Wójta Gminy nr 112/2009 z dnia 30 października 2009 r., zadania dotyczące ustalania opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej, przypisane zostały Refertowi Budownictwa i Ochrony Środowiska jako: „realizacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami” (opłaty adiacenckie) i „realizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” (opłata planistyczna). W regulaminie organizacyjnym, przyjętym zarządzeniem Wójta Gminy nr 161/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r., opłaty te ujęte zostały analogicznie jak poprzednio, jako „realizacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami” i „realizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” w Referacie ds. Nieruchomości, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa oraz jako „nadzór i koordynacja działań wynikających z przepisów o gospodarce nieruchomościami” – w Referacie Gospodarczym i Gospodarki Komunalnej.

Zarządzeniem Wójta Gminy nr 30/2011 z dnia 18 marca 2011 r., wprowadzony został kolejny regulamin organizacyjny Urzędu, który wyszczególnił „prowadzenie spraw związanych z ustalaniem opłat adiacenckich z tytułu wybudowania infrastruktury technicznej”, przypisując je Referatowi ds. Nieruchomości, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa, natomiast opłata planistyczna ujęta została w „zadaniach i obowiązkach wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. [dowód: akta kontroli str. 6-21]

Zarządzeniem Wójta Gminy nr 104 z dnia 3 września 2013 r. w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu, Referatowi Gospodarczemu i Gospodarki Komunalnej przekazano „prowadzenie spraw związanych z ustalaniem opłat adiacenckich z tytułu wybudowania infrastruktury technicznej”. [dowód: akta kontroli str. 22]

W dniu 18 czerwca 1998 r. Rada podjęła uchwałę nr 45/98 w sprawie ustalenia stawki procentowej wysokości opłaty adiacenckiej, w wysokości 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzenia infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Rada przyjęła tym samym maksymalną wysokość opłaty określoną art. 146 ust. 2 ustawy o g.n.

W latach 2010-2013 Wójt Gminy nie wydał żadnej decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej z tytułu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, jak również po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. [dowód: akta kontroli str. 23-24]

W latach 2003-2013 Urząd zrealizował 20 inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej polegających na budowie drogi oraz wybudowanych urządzeń wodociagowych, kanalizacyjnych, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o g. n. Wartość zrealizowanych inwestycji wynosiła łącznie 22.033,1 tys. zł, z tego z budżetu Gminy wydatkowano kwotę 12.896,2 tys. zł (58,5%), a z innych źródeł, tj. ze środków UE – 5.574,6 tys. zł (25,3%), z dotacji wojewody – 2.127,9 tys. zł (9,7%), ze środków WFOŚiGW – 979,4 tys. zł (4,5%) oraz z wkładu własnego mieszkańców (w przypadku czterech inwestycji) – 455 tys. zł (2%). [dowód: akta kontroli str. 25-26]

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie dokonywano pisemnych analiz w celu ustalenia, czy w wyniku zrealizowanych ww. inwestycji nastąpił wzrost wartości nieruchomości. Jak wyjaśnił Zastępca Wójta Gminy Robert Kaszuba, w okresie objętym kontrolą były prowadzone analizy dotyczące celowości naliczania opłat z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej zrealizowanych z budżetu gminy. Analizy te nie zostały udokumentowane w postaci jakichkolwiek dokumentów (...). Rozważaliśmy i analizowaliśmy zasadność podjęcia działań związanych z naliczeniem opłaty podczas ewentualnych

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

włączeń mieszkańców do nowo wybudowanej infrastruktury (...). [dowód: akta kontroli str. 25-26, 358]

W uchwale nr 12/96 Rady z dnia 6 maja 1996 r. w sprawie udziału mieszkańców Gminy w budowie urządzeń przewidziano dobrowolny udział mieszkańców w realizacji inwestycji, polegający m.in. na budowie urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. W § 6 tej uchwały stwierdzono: *Bez względu na rodzaj udziału zostanie on zaliczony na poczet opłaty adiacenckiej w przypadku jej wymiaru.* W dniu 19 listopada 2008 r. Rada uchyliła ww. uchwałę ponieważ jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały uchylającej, uchwała zobowiązała *mieszkańców Gminy do partycypacji w kosztach budowy sieci, co jest niezgodne z ww. ustawą jak również z praktyką sądową potwierdzoną orzeczeniami Sądu Najwyższego.*

Odbiór techniczny pierwszej spośród inwestycji, w związku z którą mieszkańcy wnieśli wkład własny, pn. *Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w msc. Samsonów Główny-Janaszów* został dokonany w dniu 15 lutego 2008 r. Mieszkańcy dokonali finansowego wkładu własnego w łącznej kwocie 120,1 tys. zł na budowę sieci i przyłączy kanalizacyjnych, na podstawie umów zawieranych z Gminą. W umowach powołano się m.in. na postanowienia uchwały Rady nr 12/96. Po zrealizowaniu tej inwestycji nie ustalono opłat adiacenckich.

Odbiory techniczne kolejnych dwóch inwestycji, z finansowym udziałem własnym mieszkańców w łącznej kwocie 264,8 tys. zł, pn.: *Budowa kanalizacji sanitarnej w msc. Jaworze i Siodła etap I i II* oraz *Budowa kanalizacji wsi Bartków Górny i Goleniawy*, przeprowadzone zostały odpowiednio: w dniu 31 marca 2011 r. (I etap) oraz w dniu 2 sierpnia 2011 r. (II etap) i w dniu 14 kwietnia 2011 r.

Umowy dotyczące wkładu własnego mieszkańców na realizację czwartej inwestycji w łącznej kwocie 70,1 tys. zł pn. *Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z obiektami towarzyszącymi w msc. Kajetanów Dolny* (odebranej 13 listopada 2012 r.), zostały sporządzane w oparciu o uchwałę nr 134/2008 Rady Gminy w Zagnańsku z dnia 30 października 2008 r. w sprawie „Programu współfinansowania budowy przyłączy kanalizacyjnych i wodociągowych do nowo wybudowanych sieci na terenie Gminy Zagnańsk na lata 2008-2015”, zmienioną uchwałą Rady Nr 62/2010 z dnia 10 marca 2010 r. Ponadto inwestycji tej dotyczyła uchwała Rady nr 107/2012 z dnia 30 października 2012 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej pn. *Budowa przyłączy kanalizacji sanitarnej w msc. Kajetanów Dolny, Gmina Zagnańsk*, wprowadzając instytucję dofinansowania kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych stanowiących pomoc finansową gminy w realizacji powinności właścicieli i użytkowników nieruchomości w zakresie podłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Środki na ten cel pochodziły z NFOŚiGW. W zawieranych umowach, mieszkańcy zobowiązywali się do partycypowania w kosztach realizacji przyłącza kanalizacyjnego początkowo w wysokości 10% wartości wykonania tego przyłącza, a następnie w wysokości 500 zł plus VAT. [dowód: akta kontroli str. 24-60]

W okresie objętym kontrolą sprawy dotyczące ustalenia opłat adiacenckich przydzielane były kolejno pięciu pracownikom Urzędu, w tym od dnia 1 października 2013 r. do końca okresu objętego kontrolą kierownikowi Referatu Gospodarczego i Gospodarki Komunalnej. [dowód: akta kontroli str. 24, 61-92, 329-333]

W wydrukowanym wg stanu na dzień 23 stycznia 2014 r. „Rejestrze Zarządzeń Wójta Gminy Zagnańsk – 2013” znajdowała się część wierszy, bez podania zakresu przedmiotowego (tytułu) zarządzenia. Miejsca te nie są wypełnione lub znajdują się tam następujące wpisy: „rez”, „???”, „rezerwacja”, „w”. W kolumnie z numerem zarządzenia pod datą 3 września 2013 r. wpisane były cztery zarządzenia od nr 102/2013 do nr 105/2013. W wierszu z numerem zarządzenia 104/2013, brak było tytułu zarządzenia – wpisano tylko literę „w”. [dowód: akta kontroli str. 98-117]

W złożonych wyjaśnieniach Justyna Wzorek, inspektor ds. organizacyjnych i obsługi Rady, prowadząca ten rejestr, wyjaśniła, że *rejestr ujmuje wszystkie podpisane przez Wójta Zarządzenia w 2013 r.* [dowód: akta kontroli str. 118]

Przesłuchana w charakterze świadka [...] ⁴, podinspektor ds. kadr zeznała, iż powyższe zarządzenie zostało podpisane w dniu 22 stycznia 2014 r. oraz że projekt zarządzenia przekazała jej elektronicznie w dniu 20 stycznia 2014 r. sekretarz gminy Zagnańsk Mirosława Badzińska. Sekretarz gminy zeznała, iż prace nad tym dokumentem rozpoczęła w okolicach 16 stycznia 2014 r. Projekt zarządzenia Wójta Gminy nr 104/2013 z dnia 3 września 2013 r. opracowała osobiście w dniu 20 stycznia 2014 r., w tym dniu przesłała też jego projekt Edycie Wydrych. [dowód: akta kontroli str. 119-129]

Kierownik Referatu Gospodarczego i Gospodarki Komunalnej Marcin Jędras wyjaśnił, że w związku z planowaną (w przyszłości) zmianą regulaminu organizacyjnego już przekazano do realizacji przez Referat Gospodarczy i Gospodarki Komunalnej kwestię naliczania opłaty adiacenckiej. [dowód: akta kontroli str. 64]

W okresie objętym kontrolą, wydano 467 decyzji o podziale nieruchomości w oparciu o art. 92-98a ustawy o g.n. [dowód: akta kontroli str. 130]

Rada nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału na podstawie art. 98a ustawy o g.n. Wójt Gminy nie przygotowywał projektu takiej uchwały.

W Urzędzie nie prowadzono postępowań w sprawie scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101-106 ustawy o g.n. W związku z tym nie była również ustalana stawka procentowa opłaty adiacenckiej, którą zgodnie z art. 107 tej ustawy ustala się w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. [dowód: akta kontroli str. 130-131]

W dniu 4 lutego 2013 r. została podpisana umowa pomiędzy Gminą i [...] ⁵ na wykonanie operatów szacunkowych określających wzrost wartości nieruchomości po wybudowaniu infrastruktury technicznej (przewidywano wykonanie 10 operatów). W wykonanych dwóch operatach szacunkowych z marca 2013 r. ustalono wzrost wartości szacowanych nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń kanalizacyjnych na łączną kwotę 19 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 133-155, 334-357]

W okresie objętym kontrolą Rada uchwaliła 16 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.), obejmując nimi następujące sołectwa i obręby: Bartków, Belno, Chrusty-Zagnańsk, Długojów, Gruszka, Janaszów, Jaworze, Kajetanów, Kaniów, Kołomań, Lekomin, Samsonów, Szałas, Tumlin, Umer, Zachelmie. Do czasu podjęcia kontroli NIK, dokonano 65 zmian w tych planach, z tego 46 dotyczyło zmiany przeznaczenia działek, 19 zmian stawek, reszta spowodowana była innymi przyczynami.

Ustalone stawki opłaty wynosiły początkowo dla terenów: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, obsługi produkcji w gospodarstwach leśnych, usług komercyjnych, zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem jednorodzinnej, zabudowy wielorodzinnej, sportu i rekreacji, sportu, turystyki, rekreacji i wypoczynku, obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, zabudowy pensjonatowej, rekreacyjnej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy lotniskowej, obsługi transportu samochodowego – 15%, a w wyniku nowelizacji uchwał uległy obniżeniu do 7%. Tym samym stawki te nie przekraczały maksymalnej stawki (30%) określonej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [dowód: akta kontroli str. 199-208]

W okresie objętym kontrolą Wójt wydał 65 decyzji ustalających opłaty planistyczne. Wysokość ustalonych opłat wynosiła 189,5 tys. zł, natomiast koszty oszacowania wzrostu wartości nieruchomości – 51,7 tys. zł. W okresie tym wpłynęło do budżetu Gminy 265,4 tys. zł, w tym 85,2 tys. zł stanowiły uiszczone opłaty planistyczne wynikające z decyzji planistycznych sprzed 2010 r. [dowód: akta kontroli str. 227-238]

⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.), ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.), ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

Badanie 15 decyzji ustalających wysokość opłaty planistycznej (23,1%) wykazało, że wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 ust. 1 k.p.a., tj. w szczególności zawierały datę wydania, oznaczenie organu, powołanie podstawy prawnej, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania i podpis.

Czas trwania postępowań zakończonych wydaniem decyzji planistycznych zawierał się w przedziale od 203 do 367 dni. [dowód: akta kontroli str. 239-241]

Spośród analizowanych decyzji, od trzech strony wniosły odwołania. W jednym przypadku, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach decyzją z dnia 14 października 2011 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji. Drugą zaskarżoną decyzję Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 12 lipca 2012 r. uchyliło w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Uwzględniając opinię rzeczoznawcy majątkowego dotyczącą oszacowania wzrostu wartości nieruchomości, Wójt wydał nową decyzję, utrzymując dotychczasową wysokość opłaty planistycznej. Właściciel nieruchomości uregulował należną opłatę.

W przypadku trzeciej zaskarżonej decyzji, Wójt wydał decyzję o umorzeniu postępowania. Wśród 15 badanych spraw jeszcze jedna zakończyła się wydaniem decyzji umarzającej postępowanie. Postępowania zostało wszczęte na skutek otrzymania w dniu 18 maja 2011 r. wypisu aktu notarialnego dot. m.in. sprzedaży udziału w nieruchomości. W dniu 22 grudnia 2011 r., Wójt podjął decyzję o umorzeniu postępowania ze względu na fakt nabycia tej nieruchomości w dniu 13 czerwca 2007 r., tj. po wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. [dowód: akta kontroli str. 242-299]

W trakcie kontroli analizie pod względem sposobu dokumentowania załatwienia spraw poddano 50 losowo wybranych spraw z lat 2010-2013 zakończonych odstąpieniem od naliczenia opłaty planistycznej (7,4%).

W wyniku badania stwierdzono, że pracownicy otrzymujący wypisy aktów notarialnych, decydowali o odstępowaniu od naliczania opłaty adiacenckiej. Spośród ww. spraw, w 26 przypadkach swoje stanowisko dokumentowali poprzez wpisywanie ołówkiem na pierwszej stronie dokumentacji, krótkich określeń, charakteryzujących powody odstąpienia od naliczenia opłaty, w 20 sprawach naklejone były karteczki z informacją określającą powody takiego rozstrzygnięcia, z datą i podpisem osoby sporządzającej te adnotacje, w trzech sprawach w dokumentacji brakowało informacji o powodach odstąpienia od naliczenia opłaty (z analizy dokumentów wynikało, że były to darowizny) i w jednej – znajdowało się tylko podkreślenie ołówkiem daty nabycia nieruchomości przez sprzedającego.

Powodami, dla których odstępowano od naliczania opłat planistycznych były przede wszystkim czynności prawne, w wyniku których nie ustala się opłaty planistycznej (darowizny) oraz brak wzrostu wartości nieruchomości na skutek ustaleń m.p.z.p. [dowód: akta kontroli str. 300-322, 326]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Pomimo podjęcia w dniu 18 czerwca 1998 r. przez Radę uchwały nr 45/98 w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzenia infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu, Wójt Gminy nie wydał w latach 2010-2013 ani jednej decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej. [dowód: akta kontroli str. 24]

Na podstawie art. 145 ust. 1 ustawy o g.n. Wójt 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. Stosownie do art. 146 ust. 1 ww. ustawy 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 okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie dokonywano pisemnych analiz w celu ustalenia, czy w wyniku zrealizowanych przez Gminę 20 inwestycji w latach 2008-2013 na łączną kwotę 22.033,1 tys. zł nastąpił wzrost wartości nieruchomości. [dowód: akta kontroli str. 25-26, 358]

Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach stwierdził m.in.: *naliczanie opłat adiacenckich z tytułu zwiększenia wartości nieruchomości w związku budową urządzeń infrastruktury technicznej skutkowałoby trudnościami z zaprojektowaniem, a następnie z realizacją tej infrastruktury. W ogromnej większości kanały kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej projektowane są po terenach prywatnych. Gdyby naliczane były opłaty adiacenckie, to mieszkańcy żądaliby pieniędzy za zgodę na ich umieszczenie, co powodowałoby wzrost kosztów inwestycji. Ponadto inwestycje wodno-kanalizacyjne realizowane były przy udziale środków mieszkańców, w oparciu wcześniej zawarte umowy. Gmina korzystała też z dofinansowań i musiała uzyskać w określonym czasie efekty, potwierdzone umowami mieszkańców z Wodociągami Kieleckimi na odbiór ścieków lub dostawę wody. Mieszkańcy musieli wykonywać niezbędne podłączenia, które niejednokrotnie były dla nich ogromnym wysiłkiem finansowym. Zgodnie z Wyrokiem WSA w Olsztynie z 2012-07-19 Sygnatura: II SA/OI 467/12 stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzenia kanalizacyjnego, umożliwiających ustalenie przez gminę opłaty adiacenckiej na podstawie art. 145 ust. 1 ustawy o g.n., jest to wykonanie kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości znajdujących się w zasięgu tego urządzenia, a gmina nie wykonywała przykanalików do każdej nieruchomości. Powyższe jak również koszty związane z wykonaniem niezbędnych operatów oraz duże obciążenie pracowników innymi zadaniami były między innymi powodem nie naliczania opłat.*

Osoby odpowiedzialne za naliczanie opłat w tym zakresie nie wnioskowały o odstąpienie od wszczynania postępowań w sprawie ich ustalenia. [dowód: akta kontroli str. 323-324]

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wyjaśnienia Wójta Gminy nie zasługują na uwzględnienie. Skutkiem niepodjęcia działań w celu ustalenia opłat adiacenckich mogło być nieuzyskanie dodatkowych dochodów przez gminę Zagnańsk. Należy też 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 g.n. wedle reguł wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Z wyjaśnień kierownika Referatu ds. Nieruchomości, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Zdzisławy Moćko wynika m.in., że nierealizowanie przez Referat ds. Nieruchomości, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa uchwały nr 45/98 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 18 czerwca 1998 r. wynikało ze znacznego obciążenia pracą Referatu zadaniami obligatoryjnymi oraz że nie wydawała poleceń służbowych podległym pracownikom w sprawie wszczęcia postępowań w sprawie ustalenia opłat adiacenckich lub odstąpienia od ich wszczynania. [dowód: akta kontroli str. 95-96]

2. W gminie Zagnańsk nie ustalono stawek procentowych opłat adiacenckich w związku z podziałem nieruchomości na wnioski właścicieli lub użytkowników wieczystych, o których mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o g.n. Wynikało to z nieprzygotowania przez Wójta projektu uchwały Rady, dotyczących ustalenia stawki procentowej z tego tytułu. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. [dowód: akta kontroli str. 131]

Skutkiem powyższej nieprawidłowości mogło być nieuzyskanie dodatkowych dochodów przez Gminę. Wójt Gminy Zagnańsk w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, iż sądził, że projekt takiej uchwały był przedkładany Radzie już wcześniej. [dowód: akta kontroli str. 324] Kierownik Referatu ds. Nieruchomości, Planowania Przestrzennego, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Zdzisława Moćko stwierdziła: *nie były prowadzone analizy dotyczące zasadności przygotowania Wójtowi Gminy Zagnańsk projektu uchwał Rady Gminy*

Zagłada określającej wysokość opłaty adiacenckiej, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej podziałem nieruchomości oraz nie został przygotowywany projekt uchwały Rady Gminy Zagłada określającej wysokość opłaty adiacenckiej, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej podziałem. Powyższe spowodowane było znacznym obciążeniem referatu zadaniami o charakterze obligatoryjnym oraz ilością spraw prowadzonych przez pracowników referatu, niedoborem kadrowym i znaczną rotacją pracowników w tym okresie (dwóch pracowników merytorycznych przebywało na dłuższych zwolnieniach lekarskich a następnie na urlopach macierzyńskich i urlopach wypoczynkowych). Zatrudnienie pracowników na zastępstwo pozwoliło na bieżącą realizację zadań prowadzonych przez referat. W drugiej połowie 2013 roku z dnia na dzień z pracy odszedł pracownik ds. planowania przestrzennego, co spowodowało ponowną reorganizację w referacie i konieczność sukcesywnego wdrażania pracowników w powierzone im nowe zakresy czynności. [dowód: akta kontroli str. 95-96]

3. W okresie od 1 października 2013 r. zadania polegające na prowadzeniu spraw związanych z ustaleniem opłat adiacenckich zostały przydzielone w zakresie czynności kierownikowi Referatu Gospodarczego i Gospodarki Komunalnej Urzędu, pomimo niedokonania stosownej zmiany w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Wprawdzie podczas kontroli okazano kontrolującemu zarządzenie 104/2013 z dnia 3 września 2013 r. w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym UG (z mocą obowiązywania od daty podpisania) to ustalenia kontroli świadczą, że ww. zarządzenie zostało wydane dopiero w styczniu 2014 r. Powyższa nieprawidłowość wskazuje na nierzetelne postępowanie w zakresie wydawania przez Wójta Gminy przedmiotowego zarządzenia. [dowód: akta kontroli str. 61-94, 119-126]

Wójt Gminy w składanych zeznaniach stwierdził m.in.: *z uwagi na mnogość i wielość podpisywanych zarządzeń i spraw urzędowych nie jestem w stanie określić dokładnej daty podpisana niniejszego zarządzenia, tym bardziej, że jest ono z września 2013 r.* [dowód: akta kontroli str. 128-129]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Urzędzie nierzetelnie dokumentowano podstawy odstępowania od naliczenia opłaty planistycznej. Adnotacje w tym zakresie dokonywane były w sposób nietrwały (ołówkiem lub na karteczkach samoprzylepnych), wielokrotnie przez anonimowych pracowników, w nieokreślonym czasie. W adnotacjach brakowało podstaw prawnych podejmowanych działań.

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 Kontroli⁶, wnosi o:

1. 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 g.n.
2. Przygotowanie projektu uchwały Rady w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej w związku z podziałem nieruchomości na podstawie art. 98a ust. 1 ww. ustawy.
3. Rzetelne przygotowywanie i wydawanie zarządzeń Wójta.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

*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 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler
Krzysztof Wilkosz
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

.....
Podpis