



Nr ewid. 5/2013/12/156/LOL

Informacja o wynikach kontroli

**USTALANIE I EGZEKWCOWANIE PRZEZ GMINY
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
OPŁATY ADIACENCKIEJ
ORAZ OPŁATY PLANISTYCZNEJ**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury:

Antoni Stupiński



Zatwierdzam:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 13.03. 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE	5
1.1. Temat i numer kontroli.....	5
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
1.3. Założenia kontroli	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Charakterystyka stanu prawnego i uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	8
3.1.1. Stan prawny	8
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat adiacenckich i planistycznych	12
3.2.2. Liczba i wartość zrealizowanych przez gminy inwestycji infrastrukturalnych oraz dokonanych podziałów nieruchomości.....	13
3.2.3. Uchwały ustalające wysokość opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej.....	15
3.2.4. Wyceny wzrostu wartości nieruchomości dla celów naliczenia opłaty adiacenckiej i opłaty planistycznej.....	16
3.2.5. Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie i wydawania decyzji wymierzających opłatę adiacencką oraz planistyczną.....	18
3.2.6. Realizacja zobowiązań finansowych z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych oraz windykacja wymierzonych opłat.....	21
3.2.7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK	26
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	27
4.1. Przygotowanie kontroli	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	27
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	28
5. ZAŁĄCZNIKI	29

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Opłata adiacencka	Jest to opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości
Opłata planistyczna (zwana też rentą planistyczną)	Jest to opłata jednorazowa z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, związanego z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pobierana przez gminę w przypadku sprzedaży nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (dotyczy użytkownika, który na podstawie odrębnych przepisów nie ma obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wniośł, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego)
Plan miejscow lub/ m.p.z.p.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
Nieruchomości	Są to części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności
Nieruchomość gruntowa	Jest to grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności
Wycena nieruchomości	Postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie lub Elblągu
RPO W i M	Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007–2013 (środki z budżetu UE)
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (środki z budżetu UE)
NPPDL	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011 (środki z budżetu Państwa)
POI i Ś	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (środki z budżetu UE)
Gminy objęte poprzednią kontrolą NIK	Dotyczy czterech gmin, tj. Jonkowa, Mrągowa, Olecka i Olsztyna, które były skontrolowane przez NIK w ramach kontroli P/06/144
Gminy nie objęte poprzednią kontrolą NIK	Dotyczy czterech gmin, tj. Ełku, Iławy, Nidzicy i Ostródy

1.1 Temat i numer kontroli

Ustalanie i egzekwowanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej (P/12/156).

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie kontroli uzasadniały wyniki wcześniejszej kontroli NIK¹, która wykazała istotne nieprawidłowości², wynikające z niepełnego wykorzystania przez organy gmin ustawowych uprawnień do wymierzania opłaty adiacenckiej oraz nienależytego wypełniania obowiązku pobierania opłaty planistycznej. Wnioski pokontrolne skierowane wówczas do organów gmin dotyczyły m.in.: podejmowania uchwał w sprawie ustalenia procentowej wysokości stawki opłaty adiacenckiej, ustalania i wydawania decyzji wymierzających opłaty adiacenckie i planistyczne w terminach uniemożliwiających przedawnienie roszczeń, dokonywania wycen wzrostu wartości nieruchomości oraz poprawy ścisłości należności gminy z tytułu opłat³.

1.3 Założenia kontroli

Kontrola planowa niekoordynowana, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena działalności organów gmin na rzecz ustalania i pobierania opłaty adiacenckiej i planistycznej, w tym stopnia i rzetelności wykonania wniosków pokontrolnych skierowanych do czterech gmin objętych wcześniejszą kontrolą.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:

- warunków organizacyjno-prawnych ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej oraz realizacji inwestycji infrastrukturalnych i podziałów nieruchomości,
- przestrzegania obowiązku podejmowania przez rady gmin uchwał w sprawie ustalania procentowych stawek tych opłat,
- dokonywania wycen wzrostu wartości nieruchomości dla celów naliczania opłat,
- prowadzenia postępowań o ustalenie i wydawanie decyzji wymierzających opłaty,
- skuteczności działań windykacyjnych należności gminy z tytułu opłat.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 października do 21 grudnia 2012 r. i objęto nią lata 2009–2012 (III kwartał). Łącznie, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴) skontrolowano osiem gmin⁵, w tym cztery, które były skontrolowane w ramach kontroli P/06/144 oraz cztery, które wcześniej nie były kontrolowane w zakresie ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej.

¹ Kontrola planowa koordynowana P/06/144 – „Ustalanie i egzekwowanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej”, przeprowadzona w okresie wrzesień 2006 r. - styczeń 2007 r., którą objęto łącznie 32 gminy, w tym cztery na terenie woj. warmińsko-mazurskiego (Jonkowo, Mrągowo, Olecko i Olsztyn). Informacja Delegatury NIK w Olsztynie o wynikach tej kontroli (nr. ewid. 15/2007/P/06/144).

² Nieprawidłowości te wykazano w pkt 3.1.2. niniejszej informacji („Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne”).

³ Wnioski skierowane do organów czterech gmin objętych kontrolą NIK w 2006 r. przedstawiono w pkt 3.2.7. niniejszej informacji – zagadnienia objęte wnioskami stanowiły podstawę do określenia obszarów badań kontrolnych.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

⁵ Patrz: załącznik nr 5.1 - Wykaz jednostek objętych kontrolą.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie⁶ ocenia działalność skontrolowanych gmin w zakresie ustalania i poboru opłat adiacenckich i planistycznych.

Oceny poszczególnych jednostek objętych kontrolą zamieszczono w załączniku nr 5.2. do informacji.

Na ocenę negatywną wpływ miały zwłaszcza stwierdzone następujące nieprawidłowości:

- niewypełnienie przez organy stanowiące trzech gmin (37,5% objętych kontrolą) ustawowego obowiązku uchwalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej, mimo realizowania w tych gminach inwestycji infrastrukturalnych oraz przeprowadzania podziałów nieruchomości, [str. 15–16]
- niewszczęcie lub zbyt późne wszczynanie w trzech gminach (37,5%) postępowań w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, co skutkowało również utratą możliwości jej wymierzenia, z uwagi na upływ 3-letniego terminu, w którym można ją naliczyć, [str. 18]
- dopuszczenie w dwóch gminach (25,0%) do wygaśnięcia roszczeń o uiszczenie opłaty planistycznej w związku ze sprzedażą 20 nieruchomości objętych m.p.z.p. za łączną kwotę 7.898,0 tys. zł, z powodu upływu 5-letniego okresu, w którym można było ją ustalić, [str. 19-20]
- niewyegzekwowanie w dwóch gminach (33,3% gmin, w których wydano decyzje wymierzające opłatę adiacencką) ustalonych w decyzjach zabezpieczeń należności z tytułu tej opłaty rozłożonej na raty, [str. 18–19]
- znaczne opóźnienia w wydawaniu przez sześć gmin (85,7% gmin, które realizowały pobór opłaty planistycznej) decyzji ustalających tę opłatę, w stosunku do terminów otrzymywania wypisów aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na terenach objętych m.p.z.p., [str. 19]
- niewywiązywanie się przez organy wykonawcze trzech gmin (37,5%) z ustawowego obowiązku przedstawiania radzie gminy, co najmniej raz w roku, informacji o wydanych decyzjach w sprawie opłaty planistycznej, [str. 20]
- nieprowadzenie działań windykacyjnych w jednej gminie (12,5%) oraz opieszałym prowadzeniu tych działań w pięciu gminach (62,5%), [str. 24]
- nierzetelnym ewidencjonowaniu należności i dochodów z tytułu opłat w czterech gminach (50,0% badanych). [str. 25]

NIK stwierdziła ponadto w pięciu gminach (*Ilawa, Elk, Nidzica, Ostróda i Olsztyn*) nieprzestrzeganie wymogów Kpa w postępowaniu administracyjnym, m.in. w zakresie powiadamiania stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji wymierzających opłaty o nowym terminie załatwienia sprawy, a także niepodania w decyzjach uzasadnienia prawnego. [str. 19–20]

Mimo tak znacznych nieprawidłowości, NIK stwierdziła również pozytywne aspekty działalności gmin, w tym w szczególności pełne zrealizowanie - przez cztery gminy objęte poprzednią kontrolą NIK - 75% wniosków pokontrolnych⁷ [str. 26], które dotyczyły m.in.:

- określenia przez organy wykonawcze gmin w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności zadań związanych z ustalaniem i pobieraniem opłaty adiacenckiej oraz planistycznej, [str.12]

⁶ Ocena dokonana wg przyjętych przez NIK skali ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Oceny ogólne oraz cząstkowe poszczególnych skontrolowanych gmin zamieszczone zostały w załączniku nr 5.2. do Informacji.

⁷ Niepełną realizację trzech wniosków przedstawiono na str. 26 Informacji.

- przestrzegania obowiązku podejmowania przez organów stanowiących gmin uchwał w sprawie procentowych stawek tych opłat, [str. 15]
- prawidłowego ustalania warunków rozłożenia na raty należności z tytułu opłaty adiacenckiej, [str. 19]
- skutecznej windykacji należności gmin wynikających z wymierzonych opłat, [str. 24]

Ponadto gminy, które wymierzały opłaty adiacenckie i planistyczne, prawidłowo ustalały wysokości tych opłat, które przyjmowano na podstawie wzrostu wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego oraz zgodnie ze stawkami procentowymi przyjętymi w uchwałach rad gmin. [str. 18–19]

W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 815,3 tys. zł oraz korzyści finansowe w kwocie 69,7 tys. zł. [str. 28]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Pełne wykorzystywanie przez organy gmin ustawowych uprawnień do wymierzenia opłaty adiacenckiej, a także prawidłowa realizacja obowiązku pobierania opłaty planistycznej, pozwala gminom na pozyskanie dodatkowych środków finansowych z tytułu tych opłat, jako dochody własne. Nie bez znaczenia pozostaje również uczestnictwo miejscowej ludności we współfinansowaniu inwestycji infrastrukturalnych poprzez wnoszenie opłat adiacenckich, o którym mowa w art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸.

Ustalenia zawarte w niniejszej Informacji, w przypadku gmin objętych poprzednią kontrolą NIK wskazują, że w gminach tych, m.in. w wyniku prawidłowej realizacji wniosków pokontrolnych, nastąpiła istotna poprawa w wykorzystaniu swoich ustawowych uprawnień do wymierzania opłaty adiacenckiej oraz w realizacji obowiązku pobrania opłaty planistycznej.

W przypadku gmin, które nie były skontrolowane w 2006 r., stwierdzone nieprawidłowości w znacznej mierze pokrywają się z wynikami poprzedniej kontroli NIK w tym zakresie. Nieprawidłowości te, w ocenie NIK świadczą również o słabości systemu kontroli wewnętrznej w gminach, a zwłaszcza o nienależytym nadzorze ze strony organów wykonawczych gmin nad podległymi pracownikami.

Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od konieczności realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po przeprowadzonych kontrolach⁹, w celu uzyskania poprawy w zakresie badanej działalności oraz wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości wnioskuje do organów gmin o:

- podejmowanie obowiązujących uchwał w sprawie ustalenia procentowej stawki opłaty adiacenckiej,
- bieżące naliczanie opłat adiacenckich i planistycznych celem niedopuszczenia do przedawnienia roszczeń z tego tytułu,
- niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych w stosunku do zaległości z tytułu wymierzonych opłat,
- zapewnienie należytej kontroli zarządczej, zwłaszcza w zakresie niezwłocznego wszczynania postępowań dotyczących ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej oraz windykacji należności z tytułu tych opłat.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁹ Wykaz wniosków podano w pkt 4.2, str. 27-28.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego i uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

3.1.1. Stan prawny

1) Regulacje prawne dotyczące opłaty adiacenckiej zawarte są **w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami**¹⁰, zwanej dalej „ustawą o g. n.”.

Przepisy dotyczące opłaty adiacenckiej, w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, zawarte są w dziale III rozdziale 7 „Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej”.

Zgodnie z art. 143 ust. 1 ustawy o.g.n., przepisy tego rozdziału stosuje się do nieruchomości, bez względu na ich rodzaj i położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne¹¹. Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (art. 143 ust. 2).

W myśl art. 144 ust. 1 i ust. 2, uczestnictwo w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, dotyczy właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych. Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 145 ust. 1 i ust. 2 oraz 146:

- wójt, burmistrz i 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 drogi¹²;
- wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2 ustawy o g.n.;
- do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi;
- ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, przy czym wysokość

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹¹ Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy o g.n. za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzaczone, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹² Zgodnie z art. 148b ust. 1 ustawy o g.n. ustalenie, że zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, następuje na podstawie odrębnych przepisów.

opłaty wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem tych urządzeń, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały¹³;

- wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej¹⁴.

Postanowieniami art. 147 ust. 1 i 2 dopuszczono możliwość (na wniosek właściciela nieruchomości) rozłożenia opłaty adiacenckiej na roczne raty (podlegające oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP) płatne w okresie do 10 lat, przy czym warunki rozłożenia na raty powinno się określić w decyzji o ustanowieniu opłaty, a należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipotek.

W art. 148 określono m.in., że:

- obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o jej ustaleniu staje się ostateczna, przy czym w przypadku rozłożenia opłaty na raty, obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty;
- do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej stosuje się odpowiednio przepisy *Kodeksu cywilnego*¹⁵;
- wysokość opłaty ustalona w drodze decyzji podlega waloryzacji począwszy od pierwszego miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty;
- przy ustalaniu opłaty adiacenckiej, wzrost wartości nieruchomości wskutek budowy urządzeń infrastruktury technicznej, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela/użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy tych urządzeń.

Unormowania prawne dotyczące opłaty adiacenckiej, w związku z podziałem nieruchomości - zawarto w dziale III rozdziale I - „Podziały nieruchomości”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. przepisów nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie będących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha.

O opłacie adiacenckiej mowa jest w art. 98a ust. 1, w którym ustawodawca określił, że jeżeli w wyniku podziału nieruchomości¹⁶, dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika

¹³ NSA w wyroku z 14.01.2003 r. (I SA2293/02) skonstruowała, że z porównania przepisów art. 146 ust.2 i art. 145 ust. 1 ustawy o g. n., wedle reguły wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej, a dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego. To prowadzi do wniosku, że ustalenie zerowej stawki opłaty stanowi rezygnację ze źródeł dochodów gminy określonego w ustawie i jest zatem obejściem przepisów konstytucyjnych i ustawy o g. n.

¹⁴ Ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) – patrz zwłaszcza na przepisy zawarte w art. 481.

¹⁶ Przepisy dotyczące podziału nieruchomości zawarte są w art. 93, art. 94, art. 95 pkt. 6, art. 97 i art. 98 ust. 1 ustawy o g. n.

wieczystego wzrosnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu, przy czym stawkę procentową tej opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości (przed i po podziale). Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

Przepisy dotyczące opłaty adiacenckiej w związku z scaleniem i podziałem nieruchomości zawarte są w dziale III rozdziale 2 ustawy o.g.n – „Scalenie i podział nieruchomości”.

Zgodnie z art. 101 scalenia nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, nie stosuje się ich do nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scaleniu i wymianie gruntów. Przepisy związane z opłatą adiacencką określone zostały w art. 107 ustawy o g.n., w myśl których osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, są zobowiązane do wniesienia na rzecz gminy opłat adiacenckich w wysokości do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Wysokość stawki procentowej tej opłaty ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

2) Unormowania prawne w zakresie opłaty planistycznej zawarte są w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷.

W art. 15 ust. 1-2 ww. ustawy podano, że organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego, w którym określa się obowiązkowo m.in. stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy. Przepis ten stanowi, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel/ użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość, organ ten pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy i jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Stosownie do postanowień art. 37 m.in.:

- wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży, przy czym wzrost ten stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczania terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem (ust.1);
- roszczenia gminy do uiszczenia opłaty planistycznej można zgłaszać w terminie do 5 lat od daty wejścia w życie m.p.z.p. lub jego zmiany (ust. 4);
- organ wykonawczy ustala opłatę planistyczną, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (ust.6);
- organ wykonawczy przedstawia okresowo – odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku na sesji rady gminy informacje m.in. o wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną (ust. 8).

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 647.

3) Wartość rynkową nieruchomości – zarówno w postępowaniu o ustalenie opłaty adiacenckiej, jak i opłaty planistycznej określają rzeczoznawcy majątkowi (art. 7 i art. 150 ustawy o g.n.). Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 ustawy o g.n.), który może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia (art. 156 ust. 3 ustawy o g.n.). Po upływie tego czasu operat ten może być wykorzystywany jedynie po stwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 156 ust. 4 ustawy o g.n.). Operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 Kpa.

4) Ustalenie opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej następuje wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym, na zasadach określonych w przepisach Kpa. Przy windykacji natomiast tych opłat, zastosowanie mają przepisy **ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**¹⁸ oraz w wydanego na jej podstawie **rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**¹⁹.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Przeprowadzona przez NIK na przełomie lat 2006/2007 kontrola ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej wykazała, że spośród 31 gmin, które w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 lipca 2006 r. zrealizowały ogółem 454 inwestycje infrastrukturalne o łącznej wartości 246,5 mln zł, tylko w 16 naliczono opłaty adiacenckie w łącznej kwocie 4,5 mln zł. Oznacza to, że prawie połowa skontrolowanych wówczas gmin nie wykorzystwała posiadanego uprawnienia ustawowego do naliczenia takiej opłaty, która powinna stanowić częściową rekompensatę poniesionych przez nie nakładów na budowę urządzeń infrastruktury technicznej. Podobnie w niewielkim jeszcze stopniu gminy korzystały z możliwości pozyskania środków z opłaty adiacenckiej z tytułu podziałów nieruchomości, dokonywanych na wniosek ich właścicieli lub użytkowników wieczystych.

Ustalenia ww. kontroli NIK wykazały również, że mimo uchwalenia lub dokonania zmian w m.p.z.p., gminy w niewielkim stopniu ustalały i pobierały opłatę planistyczną od właścicieli/użytkowników wieczystych zbywających nieruchomości. W latach 2004–2006 pomimo posiadania przez 31 gmin planów miejscowych oraz dokonania przez nie zmian w tych planach, tylko w 17 gminach (55%) pobrano opłatę planistyczną w łącznej kwocie 2,6 mln zł. Wśród innych ujawnionych wówczas przez NIK nieprawidłowości wymienić też m.in. należy: niewypełnienie przez 56% badanych gmin ustawowego obowiązku uchwalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej, określenie zerowych stawek opłaty planistycznej w m.p.z.p. zmieniających przeznaczenie nieruchomości, a także zaniechanie przez 50% badanych gmin dokonywania wycen wzrostu wartości nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej oraz w związku z podziałami nieruchomości.

Stwierdzono ponadto, że niejednolite i w znacznym stopniu dowolne postępowanie organów gmin w zakresie ustalania opłat adiacenckich oraz planistycznych, powodowały częste protesty właścicieli oraz liczne odwołania od decyzji ustalających wysokość tych opłat.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015.

¹⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat adiacenckich i planistycznych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjno-prawne w latach 2009–2012 (III kw.) wszystkich czterech gmin objętych poprzednią kontrolą NIK, tj. **Jonkowa**²⁰, **Mrągowa**, **Olecka** i **Olsztyna** do realizacji zadań w zakresie ustalania oraz pobierania opłaty adiacenckiej i planistycznej. Organy wykonawcze tych gmin zadania te określiły zarówno w regulaminach organizacyjnych, jak i w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników.

W niepełnym natomiast zakresie unormowano w regulaminach organizacyjnych oraz w zakresach czynności realizację zadań związanych z ustalaniem i pobieraniem ww. opłat w gminach, które nie były objęte poprzednią kontrolą NIK, gdyż w:

- **Elku**, nie określono zadań dotyczących ustalania opłaty adiacenckiej;
- **Ilawie**, zadania te zostały ujęte dopiero w trakcie kontroli NIK;
- **Nidzicy**, zadania związane z ustalaniem opłaty adiacenckiej z tytułu podziałów nieruchomości określono dopiero w trakcie kontroli NIK, a związane z ustalaniem opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej – w styczniu 2011 r. Pracownikowi zaś prowadzącemu sprawy związane z ustalaniem opłaty planistycznej określono je w zakresie czynności w grudniu 2010 r.;
- **Ostródmie**, nie ujęto zadań związanych z ustalaniem i pobieraniem opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Przyjęty w badanym okresie sposób ewidencjonowania wpływających do Urzędu wypisów aktów notarialnych oraz ich obieg, w siedmiu kontrolowanych gminach (poza **Mrągowem**), umożliwił zweryfikowanie zawartych umów odpłatnego zbycia nieruchomości pod względem występowania przesłanek do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. I tak w:

- **Olecku**, prowadzono odrębną ewidencję wpływających do Urzędu wypisów aktów notarialnych;
- **Ilawie**, **Jonkowie**, **Nidzicy** i **Ostródmie**, wypisy rejestrowano w książkach korespondencji ogólnej prowadzonych w sekretariatach urzędów, a następnie przekazywano je komórkom organizacyjnym zajmujących się ustalaniem opłaty planistycznej;
- **Elku** i **Olsztynie**, ewidencję prowadzono bezpośrednio w komórkach, którym przypisano prowadzenie spraw związanych z ustalaniem tej opłaty.

W **Mrągowie** natomiast, mimo unormowania organizacyjnego w zakresie ustalania opłat, kontrola NIK stwierdziła, że w latach 2009–2011 w Urzędzie nie prowadzono w ogóle ewidencji wypisów aktów notarialnych, a w 2012 r. odnotowano wprawdzie wpływ 107 wypisów aktów lecz nie określono, które z nich dotyczyły odpłatnego zbycia nieruchomości objętych m.p.z.p. lub ich zmianami. Dopiero na wniosek kontroli NIK ustalono, że w latach 2009–2011 do Urzędu wpłynęło ogółem 496 wypisów aktów notarialnych, przy czym również nie ustalono czy dotyczyły one sprzedaży nieruchomości objętych m.p.z.p. NIK stwierdziła także niewłaściwy obieg tych aktów, gdyż kierowano je do referatu zajmującego się ustalaniem opłaty adiacenckiej, zamiast do referatu, któremu zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu przypisano zadania związane z ustalaniem opłaty planistycznej. Kierownik referatu, do którego wpływały wypisy, w wyjaśnieniach podał, że nie widział potrzeby ich ewidencjonowania, gdyż nie wynikało to z żadnych przepisów. Wyjaśnił też, że nie przekazywał aktów do referatu zajmującego się ustalaniem opłaty planistycznej, ponieważ nie należało to „do jego obowiązków”, a żaden z pracowników tego referatu nigdy nie zwracał się

²⁰ O określenie w regulaminie urzędu komórki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej, NIK wniosowała do Wójta Gminy Jonkowo w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 stycznia 2007 r.

o przekazanie im wypisów. Kierownik referatu, do którego obowiązków należało ustalanie opłaty planistycznej wyjaśnił, że w latach 2009–2012 nie otrzymywał wypisów aktów notarialnych oraz nie posiadał wiedzy o ich wpływie do Urzędu. Przedstawione wyjaśnienia wskazują na niewłaściwe wykonywanie obowiązków służbowych przez ww. kierowników.

W ocenie NIK, brak ewidencji wypisów aktów oraz niewłaściwy ich obieg świadczy nie tylko o niewłaściwej organizacji pracy w Urzędzie ale również o nienależytej kontroli zarządczej, niezbędnej do prawidłowej realizacji zadań.

Należy jednak zaznaczyć, że jeszcze w trakcie kontroli NIK, Burmistrz zarządzeniem z dnia 16 listopada 2012 r. wprowadził szczegółowe procedury regulujące ewidencję i obieg wypisów aktów notarialnych.

3.2.2. Liczba i wartość zrealizowanych przez gminy inwestycji infrastrukturalnych oraz dokonanych podziałów nieruchomości

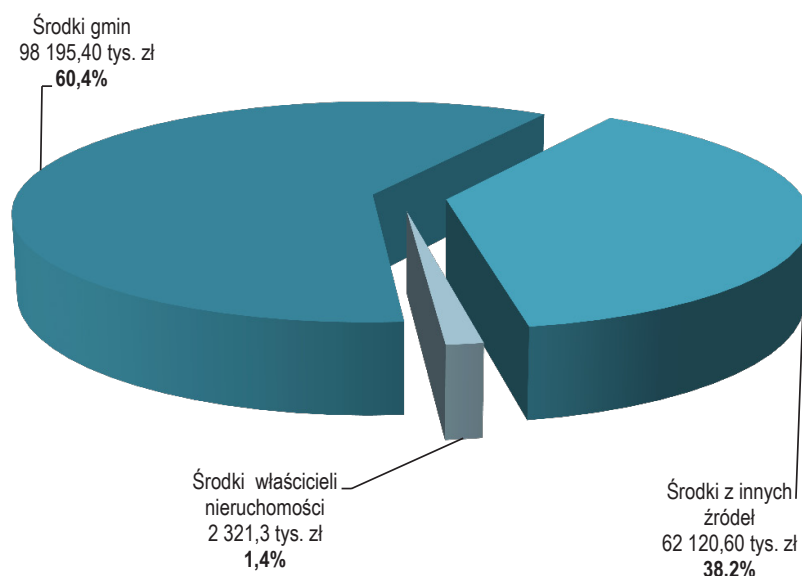
W latach 2009–2012 (III kw.) osiem kontrolowanych gmin zrealizowało ogółem 81 inwestycji infrastrukturalnych, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o g.n., o łącznej wartości 162.637,3 tys. zł. Najwięcej inwestycji oraz najwyższe nakłady na ten cel poniesiono w **Olsztynie**, gdzie zrealizowano 32 inwestycje o łącznej wartości 88.336,9 tys. zł, a najmniej w **Jonkowie** – odpowiednio trzy inwestycje o wartości 4.472,0 tys. zł.

Wykonane inwestycje infrastrukturalne gminy sfinansowały w ramach środków:

- własnych, w łącznej wysokości 98.195,4 tys. zł (60,4% ogólnej wartości inwestycji),
- pochodzących z innych źródeł, w tym głównie z budżetu Unii Europejskiej (RPO WiM, PROW, POIiŚ) oraz dotacji z budżetu państwa (NPPDL) – 62.120,6 tys. zł (38,2%),
- właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania inwestycji – 2.321,3 tys. zł (1,4%).

Wykres nr 1

Struktura finansowania inwestycji infrastrukturalnych zrealizowanych w latach 2009–2012 (III kw.) w kontrolowanych gminach



Partycypacja właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej – w formie innej niż, opłata adiacencka – miała miejsce w trzech gminach i dotyczyła udziału w 14 inwestycjach (17,3% ogółu zrealizowanych) o łącznej wartości 31.266,9 tys. zł (19,2% wartości ogółu). W gminach tych znaczne było zróżnicowanie zarówno liczby inwestycji, w których partycypowali właściciele nieruchomości, jak też ich udział finansowy w kosztach budowy. I tak w gminie:

- **Nidzica** – spośród sześciu zrealizowanych inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 5.370,1 tys. zł, właściciele nieruchomości partycypowali w kosztach budowy tylko w jednej o wartości 246,0 tys. zł, wnosząc wkład w wysokości 28,7 tys. zł, co stanowiło 11,7% jej wartości.
- **Olsztyn** – na 32 inwestycje o wartości 88.336,9 tys. zł, właściciele nieruchomości uczestniczyli w kosztach budowy siedmiu o wartości 6.823,6 tys. zł, wnosząc środki w kwocie 1.977,6 tys. zł, tj. w 29% pokryli koszty ich budowy.
- **Ostróda** – spośród 10 zrealizowanych inwestycji o łącznej wartości 25.286,7 tys. zł, właściciele nieruchomości partycypowali w kosztach budowy sześciu o wartości 24.197,3 tys. zł, wnosząc wkład w kwocie 315,0 tys. zł, co stanowiło zaledwie 1,3% ich wartości.

W ww. gminach udział właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, jako dobrowolna partycypacja, określony był w zawartych przez ich organy wykonawcze porozumieniach z tymi właścicielami.

W dwóch gminach (**Nidzica** i **Olsztyn**), zgodnie z art. 148 ust. 4 ustawy o g.n. przy ustalaniu opłaty adiacenckiej, wzrost wartości wynikający z wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, pomniejszono o wartość nakładów poniesionych przez właścicieli nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

W **Ostródzie**, gdzie Wójt Gminy nie wymierzał w ogóle opłat adiacenckich w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, partycypacja miejscowej ludności w kosztach budowy dotyczyła 14 nieruchomości, spośród 587 położonych w zasięgu oddziaływania sześciu inwestycji infrastrukturalnych.

W latach 2009–2012 (III kw.) we wszystkich ośmiu skontrolowanych gminach miały miejsce podziały nieruchomości dokonywane w oparciu o przypisy art. 93-98a ustawy o g.n. Były one realizowane na wniosek i koszt osób, które miały w tym interes prawny lub z urzędu. Organy wykonawcze tych gmin wydały łącznie 1.284 decyzje administracyjne zatwierdzające podziały, a ich liczba wahała się od 5 w **Jonkowie** do 411 w **Olsztynie**. Spośród tych decyzji, 381 (29,7%) dotyczyło podziałów dokonanych na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości i kwalifikowały się one, w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, do naliczenia opłaty adiacenckiej.

Tabela nr 1

Liczba decyzji zatwierdzających podziały nieruchomości wydanych przez organy wykonawcze gmin w latach 2009–2012 (III kw.)

Lp.	Nazwa gminy	Liczba decyzji dot. podziałów ogółem	Liczba podziałów nieruchomości kwalifikujących się do naliczenia opłaty	Udział 4:5
1	2	3	4	5
1.	UG Jonkowo	5	5	100,0%
2.	UG Mrągowo	37	37	100,0%
3.	UM Olecko	32	13	40,6%
4.	UM Olsztyn	411	134	32,6%
5.	UG Elk	190	42	22,1%
6.	UG Iława	230	31	13,5%
7.	UM Nidzica	157	110	70,1%
8.	UG Ostróda	222	9	4,1%
Razem:		1 284	381	29,7%

Źródło: wyniki NIK

W latach 2009–2012 (III kw.) w kontrolowanych gminach nie wystąpiły przypadki scalenia nieruchomości i ich ponownego podziału, o którym mowa w art. 101 ustawy o g.n., a tym samym nie zaistniały przesłanki do wymierzenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 107 ustawy o g.n.

3.2.3. Uchwały ustalające wysokość opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej

W badanym okresie wszystkie cztery gminy objęte w 2006 r. kontrolą NIK (**Jonkowo, Mrągowo, Olecko i Olsztyn**) oraz gmina (**Nidzica**) posiadały uchwały (ogółem dziewięć) podjęte przez ich organy stanowiące, ustalające procentową wysokość stawek opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz podziałem nieruchomości. Ustalone w uchwałach procentowe stawki tej opłaty były zgodne z wysokościami określonymi w art. 98a ust. 1 oraz art. 146 ust. ustawy o g.n.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niewypełnienie przez organy stanowiące trzech gmin ustawowego obowiązku podjęcia uchwał ustalających wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej, mimo że zrealizowano w nich inwestycje infrastrukturalne i przeprowadzono podziały nieruchomości, kwalifikujące się do ewentualnego naliczenia opłaty. Brak takich uchwał w latach 2009–2012 (III kw.) miał miejsce w:

- **Elku**, gdzie organ stanowiący nie podjął w ogóle uchwał w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej, mimo że na terenie Gminy zrealizowano 11 inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 6.474,2 tys. zł oraz dokonano 42 podziałów nieruchomości. Wójt Gminy projekt uchwały w sprawie stawki opłaty adiacenckiej ograniczył tylko do podziałów nieruchomości i przedłożył go Radzie Gminy dopiero w lutym 2012 r. Został on jednak odrzucony na sesji w dniu 24 lutego 2012 r. Niepodjęcie uchwał w sprawie stawek opłaty, Przewodniczący Rady oraz Wójt Gminy wyjaśnili głównie trudną sytuacją materialną mieszkańców, przy

czym w przypadku opłaty związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej – dotyczyłoby to ludności zamieszkałej w miejscowościach peryferyjnych, którzy ponoszą koszty budowy przyłączy. Odrzucenie zaś projektu uchwały dotyczącej stawek opłaty z tytułu podziału nieruchomości, wyjaśniono tym, że nie występował wzrost wartości nieruchomości, ponieważ ich podzieli dokonywali rolnicy w celu przekazania grunty swoim bliskim.

- **Ilawie**, nie było uchwał, mimo wykonania ośmiu inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 12.323,6 tys. zł i dokonania 31 podziałów, spełniających przesłanki do naliczenia opłaty. Wprawdzie w sierpniu 2003 r. Wójt Gminy przedłożył na sesji Rady Gminy projekt uchwały w sprawie ustalenia procentowych stawek opłaty adiacenckiej, jednak nie została ona przyjęta. Brak ponownych działań w tym zakresie Wójt wyjaśnił tym, że w Radzie nie było sprzyjającego klimatu do wprowadzenia nowych opłat obciążających mieszkańców gminy. Niepodjęcie takich uchwał, według wyjaśnień przewodniczącego Rady, wynikało głównie z negatywnego nastawienia radnych do ustalania dodatkowych obciążeń finansowych mieszkańców gminy. Odnotowania wymaga jednak, że w trakcie kontroli NIK Rada Gminy w dniu 21 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę, ustalającą 10% stawkę opłaty, wobec 20% proponowanej przez Wójta.
- **Ostródzie**, nie podjęto uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, mimo że na terenie Gminy w latach 2009–2012 (III kw.) zrealizowano 10 inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 25.286,7 tys. zł. Wprawdzie w kwietniu 2008 r. ówczesny Wójt Gminy przedłożył Radzie Gminy projekt takiej uchwały, jednak nie została ona przyjęta. Ponownych działań zmierzających do uchwalenia omawianej stawki opłaty, do czasu kontroli NIK nie podejmowano.

W ocenie NIK, niepodjęcie w ww. gminach uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, stanowiło naruszenie prawa. Przepisy art. 146 ust. 2 oraz art. 98 ust. 1 ustawy o g.n. są bowiem sformułowane jednoznacznie – „Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały”, a tym samym nie do gmin należy ocena potrzeby jej podjęcia.

W badanym okresie kontrolowane gminy posiadały ogółem 216 obowiązujących planów miejscowych, które zostały uchwalone przez ich organy stanowiące w latach 2004–2012. Najwięcej planów uchwalonych zostało w **Elku** (83), a najmniej w **Nidzicy** (8). W planach tych stawki opłaty planistycznej nie przekraczały 30%, co było zgodne z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W gminie **Jonkowo** we wszystkich 18 m.p.z.p. stawki opłaty planistycznej wynosiły od 5% do 30%, zaś w pozostałych siedmiu gminach w 198 m.p.z.p. odpowiednio: 0%, 5%, 10%, 15%, 20%, 25% oraz 30%.

Stawki opłaty w wysokości od 5% do 30%, dotyczyły głównie terenów przeznaczonych pod budowę mieszkalną, usługową, usługowo-handlową, mieszkaniowo-usługową. Stawki zerowe ustalono natomiast dla terenów będących we władaniu gmin, na których miały być realizowane cele publiczne (m.in. obiekty rekreacyjne i sportowe, gminne drogi, zieleń publiczna) oraz terenów, dla których zagospodarowanie lub zabudowę rozstrzygnięto w poprzednich edycjach planów, a uchwalony nowy plan nie miał wpływu na zmianę wartości nieruchomości. Nie wystąpiły przypadki przyjęcia zerowej stawki dla terenów, których przeznaczenie zostało w tych planach zmienione, m.in. z „rolniczego” na „budowlane”²¹.

3.2.4. Wyceny wzrostu wartości nieruchomości dla celów naliczenia opłaty adiacenckiej i opłaty planistycznej

W badanym okresie, wykonanie wycen wzrostu wartości nieruchomości, stanowiących podstawę do ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej zlecano rzeczoznawcom majątkowym w sześciu gminach (75%), w wyniku czego w:

²¹ Wniosek o wyeliminowanie zerowej stawki opłaty planistycznej w m.p.z.p., zawarto w informacji o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004–2006.

- czterech (**Jonkowo, Mrągowo, Olecko i Olsztyn**) sporządzili oni 571 wycen nieruchomości, zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej oraz w związku dokonanymi podziałami nieruchomości,
- dwóch (**Ostróda i Nidzica**), 13 wycen dotyczyło tylko podziału nieruchomości.

Przyczyną natomiast niedokonania w dwóch gminach (**Ilawa i Elk**) wycen wzrostu wartości nieruchomości w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej i podziałami nieruchomości, a w gminie **Ostróda** – po zrealizowaniu inwestycji infrastrukturalnych, był brak uchwał określających procentowe stawki opłaty adiacenckiej, stanowiących podstawę wymierzenia tych opłat.

W celu ustalenia opłaty planistycznej, wyceny wzrostu wartości nieruchomości dokonano w siedmiu gminach (87,5% skontrolowanych), w których w badanym okresie sporządzono łącznie 400 wycen.

NIK negatywnie ocenia nie zlecenie dokonania takich wycen w **Mrągowie**, mimo że wystąpiły transakcje sprzedaży nieruchomości objętych m.p.z.p., w których ustalono 15% stawkę opłaty, a tym samym zaistniały przesłanki do wymierzenia opłaty planistycznej. W latach 2006–2012 (06.11.) w gminie tej wystąpiło 106 transakcji sprzedaży nieruchomości, jednakże w żadnym przypadku nie dokonano wycen w celu ustalenia ewentualnego wzrostu ich wartości.

Kierownik referatu Urzędu, któremu przypisano zadania związane z ustalaniem opłaty planistycznej, niezlecenie wykonania wycen wyjaśnił brakiem potrzeby dokonania takich wycen, gdyż ze względu na swoje wykształcenie uznał „z dużym prawdopodobieństwem”, że nie wystąpił wzrost wartości nieruchomości.

NIK nie podziela jednak tego stanowiska, gdyż do określenia wartości rynkowej nieruchomości uprawnieni są tylko rzeczoznawcy majątkowi (art. 7 i art. 150 ustawy o g.n.), którzy sporządzają na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 ustawy o g.n.). Należy również zaznaczyć, że operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 Kpa.

Kontrolowane gminy prawidłowo dokonywały wyboru rzeczoznawców majątkowych, tj. z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²² (głównie w trybie przetargu nieograniczonego i zapytania o cenę) lub z wyłączeniem stosowania przepisów tej ustawy, gdy wartość zleconych prac nie przekraczała 14 tys. euro .

W gminie **Ostróda** nie przestrzegano ustalonego zarządzeniem Wójta z 16 lutego 2009 r. regulaminu udzielania zamówień w zakresie zlecenia sporządzania wycen, których wartość była niższa niż 14 tys. euro . Stwierdzono bowiem, że aż w 38 (na 39) prowadzonych postępowaniach, zlecenie wycen nie było poprzedzone pisemnymi zapytaniami ofertowymi skierowanymi do co najmniej dwóch wykonawców, mimo że było to wymagane tym regulaminem.

Gminy prawidłowo egzekwowały od rzeczoznawców wykonanie umownych obowiązków dotyczących sporządzania wzrostu wartości nieruchomości, przy czym w **Mrągowie** wiązało się to z prawidłową realizacją wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 grudnia 2006 r.

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W badanym okresie, dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej i planistycznej, kontrolowane gminy zleciły wykonanie ogółem 984 wyceny wzrostu wartości nieruchomości, wydając na ten cel 528,1 tys. zł, tj. średnio 537 zł za jedną nieruchomość.

3.2.5. Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie i wydawania decyzji wymierzających opłatę adiacencką oraz planistyczną

1. Decyzje ustalające opłatę adiacencką

Spośród ośmiu kontrolowanych gmin, w sześciu z nich (**Jonkowo, Mrągowo, Nidzica, Olsztyn, Olecko i Ostróda**) w badanym okresie organy wykonawcze tych gmin wydały ogółem 562 decyzje administracyjne ustalające opłatę adiacencką na łączną kwotę 3.815,1 tys. zł²³, w tym:

- 462 decyzje (82%) na kwotę 1.166,2 tys. zł (30,6%), w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Najwięcej decyzji wydano w **Olsztynie** (333 na łączną kwotę 956,6 tys. zł), a najmniej, tj. 48 w **Olecku** (60,0 tys. zł);
- 100 decyzji (18%) na kwotę 2.648,9 tys. zł (69,4%) w wyniku dokonanych podziałów nieruchomości. Najwięcej decyzji, tj. 49 na kwotę 1.638,7 tys. zł wydano w **Olsztynie**, zaś najmniej w **Nidzicy** (2 decyzje na 17,2 tys. zł).

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania organów wykonawczych gmin w zakresie ustalania opłaty adiacenckiej. W sprawach, w których dochodziło do wydania decyzji wymierzającej tę opłatę, jej wysokość była bowiem każdorazowo ustalona na podstawie wzrostu wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego oraz zgodnie ze stawkami procentowymi określonymi w uchwałach organów stanowiących gmin. Stwierdzone natomiast nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) Niewszczęcia lub zbyt późnego wszczynania w trzech gminach postępowań zmierzających do ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej, co skutkowało również utratą możliwości wymierzenia tej opłaty z uwagi na upływ 3 – letniego terminu, w którym można było ją ustalić (art. 145 ust. 2 i art. 98a ust. 1 ustawy o g.n.). I tak w:
 - **Olsztynie**, nie podjęto takich działań wobec 105 nieruchomości będących w oddziaływaniu trzech inwestycji o łącznej wartości 6.551,5 tys. zł, oddanych do użytkowania w 2009 r. Brak tych działań NIK oceniła negatywnie, gdyż w przypadku tych inwestycji upłynął już 3 – letni termin, a tym samym utracono możliwość uzyskania ewentualnych dochodów z tej opłaty.
 - **Nidzicy**, nie wszczęto postępowań w związku z wybudowaniem i oddaniem do użytku 2010 r. trzech inwestycji o wartości 1.131,3 tys. zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Urząd ustalił, że w zasięgu oddziaływania tych inwestycji znajduje się 27 nieruchomości.
 - **Mrągowie**, tylko wobec jednej inwestycji oddanej w grudniu 2009 r., spośród pięciu zrealizowanych w badanym okresie, podjęto działania w celu ustalenia opłaty. Należy przy tym zaznaczyć, że dopiero w marcu 2012 r., tj. po upływie ok. 27 miesięcy od daty oddania jej do użytku, wykonano operaty szacunkowe i w 13 przypadkach, w których wystąpił wzrost wartości nieruchomości, wszczęto postępowania. Do czasu kontroli NIK (do 13 listopada 2012 r.) nie zostały one jednak zakończone wydaniem decyzji.
- 2) Niewyegzekwowania w dwóch gminach ustalonych w decyzjach zabezpieczeń należności z tytułu opłaty adiacenckiej rozłożonej na raty, czym naruszono postanowienia art. 147 ust. 1. ustawy o g.n.: I tak w:
 - **Jonkowie**, nie ustanowiono hipotek na rzecz Gminy tytułem zabezpieczenia należności na łączną kwotę 99,4 tys. zł rozłożonych na raty na podstawie 25 decyzji (52,1% ogółu decyzji ratalnych).

²³ W latach 2009–2012 (III kw.) decyzji takich nie wydano w Ełku oraz w Iławie.

- **Olsztynie**, wprowadzie we wszystkich 82 decyzjach, którymi opłaty adiacenckie rozłożono na roczne raty, zgodnie z art. 147 ustawy o g.n. określono, że raty podlegają oprocentowaniu oraz wskazano formę zabezpieczenia²⁴, to jednak nie pobrano weksli in blanco na zabezpieczenie rat na łączną kwotę 24,5 tys. zł, określonych w 10 decyzjach (12,2%).

Spośród sześciu gmin, w których wydano decyzje ustalające opłatę adiacencką, w trzech z nich prawidłowo, tj. zgodnie z wymogami Kpa prowadzono postępowania administracyjne. W pozostałych trzech gminach, stwierdzono przypadki niepowiadamiania stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji oraz o nowym terminie jej wydania, co stanowiło naruszenie art. 36 Kpa. Wystąpiły one w **Olsztynie, Ostródzie** i **Nidzicy**, odpowiednio w 32, 12 i jednym przypadku (80%, 100%, 50% badanych decyzji w tych gminach).

2. Decyzje ustalające opłatę planistyczną

Spośród ośmiu skontrolowanych gmin, posiadających uchwalone lub zmienione m.p.z.p., w których określono stawki procentowe opłaty planistycznej, w siedmiu z nich podejmowano w badanym okresie działania na rzecz wymierzenia tej opłaty. W gminach tych wydano ogółem 324 decyzje ustalające opłatę na łączną kwotę 1.700,9 tys. zł, z których 294 na kwotę 1.546,1 tys. zł uprawomocniło się.

Najwięcej decyzji wydano w **Olsztynie** (149 na kwotę 880,3 tys. zł), **Elku** (68–231,0 tys. zł), **Ilawie** (38–125,2 tys. zł), **Ostródzie** (31–128,0 tys. zł) i **Jonkowie** (23–267,6 tys. zł), a najmniej w **Olecku** i **Nidzicy** odpowiednio siedem i osiem na kwoty 28,1 tys. zł oraz 40,8 tys. zł.

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia działania sześciu skontrolowanych gmin (**Elk, Ilawa, Jonkowo, Ostróda, Nidzica** i **Olsztyn**), w których wymierzano opłaty planistyczne. W gminach tych prawidłowo ustalono wysokości opłat, które przyjmowano na podstawie wycen wzrostu wartości nieruchomości oraz zgodnie ze stawkami procentowymi określonymi w planach miejscowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- 1) Występowaniu znacznych opóźnień w wydawaniu decyzji ustalających opłatę planistyczną, w stosunku do terminów otrzymywania wypisów aktów notarialnych, dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na terenach objętych m.p.z.p. Stwierdzono bowiem, że na 312 prowadzonych w tych gminach postępowań, aż 242 (78%) zakończyło się wydaniem decyzji w terminie powyżej dwóch miesięcy od daty wpływu wypisu aktu notarialnego do Urzędu. Opóźnienia te naruszały art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego opłatę planistyczną należy ustalić bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu. M.in. w:
 - **Ilawie**, wszystkie 33 decyzje wymierzające opłatę planistyczną wydano po upływie od 17 do ponad 77 miesięcy od daty otrzymania wypisu aktu notarialnego.
 - **Olsztynie**²⁵, 248 decyzji (99% ich ogółu) – po upływie od 12 do 49 miesięcy.
 - **Jonkowie**²⁶, 16 decyzji (70% ich ogółu) wydano po upływie od ponad dwóch miesięcy od daty otrzymania wypisów aktów notarialnych, w tym 11 w terminie od ponad dwóch do 6 miesięcy oraz 5 decyzji – od 22 do 44 miesięcy.

Należy jednak zaznaczyć, że w czterech gminach (**Elk, Jonkowo, Ostróda, Nidzica**), mimo tych opóźnień, nie dopuszczono do wygaśnięcia roszczeń o uiszczenie opłaty planistycznej. W dwóch

²⁴ W sprawie tej NIK wniosowała do Prezydenta Olsztyna w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20.12. 2006 r.

²⁵ O bezzwłoczne wydawanie decyzji ustalających opłaty planistyczne, po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego, NIK wniosowała do Prezydenta Olsztyna w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2006 r.

²⁶ Wniosek w sprawie jak w przypisie 25 zawarto w wystąpieniu do Wójta Gminy z dnia 5 stycznia 2007 r.

natomiast gminach (**Ławie i Olsztynie**) NIK ujawniła przypadki nieustalenia i niepobrania przez ich organy wykonawcze opłaty planistycznej, mimo że w m.p.z.p. określono stawę opłaty, a właściciele zbywali posiadane nieruchomości objęte planami. Zaniechania te pozbawiły gminy możliwości uzyskania dochodów z powodu upływu ustawowego 5-letniego okresu, w którym można było ustalić opłatę planistyczną. W **Olsztynie**, dotyczyło to 16 transakcji zbycia nieruchomości (za 7.419,0 tys. zł) o łącznej pow. 3,24 ha, położonych na osiedlu Gutkowo i objętych 30% stawką opłaty, a w **Ławie** – sprzedaży czterech działek o pow. 1,23 ha położonych w obrębie Szałkowo i Nowa Wieś za 479,0 tys. zł i objętych 15% stawką opłaty.

- 2) Niepowiadomieniu (w pięciu gminach) stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji oraz o nowym terminie jej wydania, co stanowiło naruszenie art. 36 Kpa. Dotyczyło to 100% spraw objętych badaniem w **Olsztynie i Ławie**, 94% spraw w **Ostródzie**, 33 % w **Elku** oraz 17% w **Nidzicy**.
- 3) Niepodaniu, we wszystkich ośmiu decyzjach wydanych w **Nidzicy**, uzasadnienia prawnego wymaganego art. 107 Kpa.
- 4) Niewskazaniu w 11 decyzjach, spośród 20 wydanych w **Elku** w 2010 r. właściwej podstawy prawnej. Nie powołano bowiem w nich m.in. przepisów Ordynacji Podatkowej, do czego zobowiązywał art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷.
- 5) Nieprzedstawieniu radom gmin w trzech gminach (**Ława, Jonkowo i Nidzica**), przez ich organy wykonawcze w niektórych latach objętych kontrolą, wymaganym art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, informacji o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne. W **Ławie** nie przedstawiono informacji o wydanych decyzjach w 2009 r. oraz 2011 r., a w **Jonkowie i Nidzicy** – o decyzjach wydanych w 2010 r.

NIK negatywnie ocenia nieustalenie w badanym okresie przez **Burmistrza Miasta Mrągowa** opłaty planistycznej, mimo że gmina posiadała uchwalone lub zmienione m.p.z.p., w których określono stawki opłaty planistycznej, a na jej obszarze wystąpiły transakcje sprzedaży nieruchomości. W gminie tej stwierdzono, że spośród 106 transakcji sprzedaży nieruchomości, 65 z nich dotyczyło nieruchomości położonych na terenach objętych m.p.z.p., które weszły w życie w latach 2005–2006 (określono w nich stawki opłaty w wysokości 15%). Oznacza to, że w tych przypadkach upłynął już 5-letni termin na ustalenie opłaty planistycznej, a tym samym uzyskania ewentualnych dochodów z tego tytułu. Do czasu kontroli NIK, nie podjęto też działań w stosunku do pozostałych 41 nieruchomości sprzedanych w latach 2011–2012, położonych na terenach objętych m.p.z.p., które weszły w życie w latach 2009–2010.

Opóźnienia w wydawaniu decyzji wymierzających opłaty planistycznej, a także ich niewydawanie, kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali głównie:

- niewłaściwym przepływem informacji o wpływających do urzędu wypisach z aktów notarialnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi, a tym samym brakiem wiedzy o zawartych transakcjach sprzedaży nieruchomości objętych m.p.z.p.
- problemami kadrowymi w komórkach organizacyjnych urzędu realizujących te zadania jak i przeoczeniem pracowników.

W ocenie NIK, ww. przyczyny wskazują na niewłaściwą organizację pracy w urzędach gmin, a także nienależyte funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej.

²⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Na pozytywną ocenę oraz na wskazanie jako „**dobrej praktyki**” zasługują natomiast prowadzone w **Olecku** postępowania administracyjne w celu wymierzenia opłaty planistycznej. W gminie tej wszystkie decyzje wydano niezwłocznie po otrzymaniu wypisów aktów notarialnych, o co m.in. NIK wnioskowała w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 listopada 2006 r. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza wprowadzenie odrębnej ewidencji wpływających do Urzędu wypisów aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości objętych m.p.z.p. a także ich bieżąca analiza pod kątem wystąpienia ewentualnych przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej.

3. Odwołania od decyzji w sprawie opłat

Spośród sześciu gmin, w których wydano 562 decyzje ustalające opłaty adiacenckie²⁸, w pięciu z nich, tj. w **Jonkowie, Mrągowie, Olecku, Olsztynie i Ostródzie** (wydano w nich łącznie 527 decyzji), właściciele nieruchomości skorzystali z prawa wniesienia odwołań od decyzji (brak odwołań miał miejsce w **Nidzicy**). Odwołania do SKO wniesiono od 75 decyzji (14,2% ogółu wydanych decyzji).

Analiza szczegółowa 48 postępowań odwoławczych, zakończonych do 30 września 2012 r. wykazała, że 9 decyzji (19% badanych) na kwotę łączną 79,3 tys. zł²⁹ zostało uchylonych przez SKO lub organy wykonawcze gminy, ze względu na upływ 3-letniego terminu, w którym można było ustalić opłatę adiacencką. Spośród pozostałych 39 odwołań od decyzji ustalających opłaty adiacenckie, w 16 przypadkach SKO utrzymało je w mocy, a w 23 przypadkach przekazało do ponownego rozpatrzenia, głównie z powodu:

- nieprawidłowego oszacowania wzrostu wartości nieruchomości w operatach szacunkowych, w tym przyjęcie błędnej metodologii jego wyliczenia,
- niepodania w decyzjach rozstrzygnięcia odnośnie zaliczenia udziału właścicieli nieruchomości w kosztach inwestycji infrastrukturalnych.

Spośród siedmiu gmin uzyskujących w badanym okresie dochody z tytułu opłaty planistycznej, w sześciu³⁰ (**Jonkowie, Olsztynie, Elku, Łławie, Nidzicy, Ostródzie**), w których wydano ogółem 307 decyzji wymierzających tę opłatę, właściciele nieruchomości wnieśli do SKO odwołania od 56 decyzji (18,2%), z czego 43 decyzje (77%) zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia.

Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpatrzenia wynikało głównie z konieczności zweryfikowania wykonanych operatów szacunkowych, jak i wnikliwego uzasadnienia wzrostu wartości nieruchomości.

3.2.6. Realizacja zobowiązań finansowych z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych oraz windykacja wymierzonych opłat

1. Wywiązywanie się właścicieli nieruchomości z zobowiązań finansowych

W badanym okresie, wysokość opłaty adiacenckiej wymierzonej decyzjami administracyjnymi w sześciu skontrolowanych gminach wyniosła łącznie 3.815,1 tys. zł, zaś opłaty planistycznej w siedmiu gminach – 1.700,9 tys. zł. Z uwagi jednak na skalę wniesionych w tym okresie przez właścicieli nieruchomości odwołań od decyzji ustalających opłatę adiacencką, faktyczna kwota należnej gminom opłaty wyniosła 2.551,6 tys. zł (67% naliczonych). W przypadku opłat

²⁸ W latach 2009–2012 decyzji ustalających opłatę adiacencką nie wydawano w Elku oraz Łławie.

²⁹ Przypadki te wystąpiły w: Olsztynie (pięć decyzji na kwotę 49,8 tys. zł), Mrągowie (dwie decyzje na kwotę 5,9 tys. zł) i Jonkowie (dwie decyzje – 23,6 tys. zł).

³⁰ Odwołań od decyzji nie wniesiono w Olecku.

planistycznych, po uwzględnieniu decyzji objętych procesem odwoławczym, kwota należnych opłat wyniosła 1.546,1 tys. zł (91% naliczonych).

Według stanu na 30 września 2012 r., z przypisanych prawomocnymi decyzjami należności z tytułu opłaty adiacenckiej wynoszących ogółem 2.551,7 tys. zł, uregulowano 1.829,1 tys. zł (72%).

W gminie **Nidzica** właściciele nieruchomości w pełnej wysokości wpłacili swoje zobowiązania z tytułu wymierzonych im opłat w łącznej kwocie 17,2 tys. zł. W pozostałych natomiast pięciu gminach stopień realizacji należnej opłaty adiacenckiej był znacznie zróżnicowany i wynosił: 42% w **Jonkowie**, 71% - **Olsztynie**, 79,7% - **Olecku** oraz po 91% w **Mrągowie** i **Ostródzie**.

Na koniec września 2012 r. należności pozostałe do zapłaty z tytułu opłaty adiacenckiej wyniosły 722,6 tys. zł, z czego wymagalne stanowiły 332,3 tys. zł (46%). Należności wymagalne wystąpiły w trzech gminach, przy czym największe w **Olsztynie** (179,3 tys. zł) oraz **Jonkowie** (148,9 tys. zł), zaś najmniejsze w **Olecku** (4,1 tys. zł).

Tabela nr 2

Dane dotyczące stopnia realizacji należnych opłat adiacenckich w sześciu gminach

Lp.	Wyszczególnienie	Kwoty opłat w tys. zł z tytułu:		
		inwestycji infrastrukturalnej	podziałów nieruchomości	Razem
1.	Wysokość naliczonych opłat we wszystkich wydanych decyzjach	1 166,2	2 648,9	3 815,1
2.	Wysokość opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz będących w trakcie rozpatrywania	516,3	747,1	1 263,4
3.	Wysokość opłat z prawomocnych decyzji (poz. 1 minus poz. 2)	649,9	1 901,8	2 551,7
4.	Wysokość opłat zapłaconych z ww. decyzji	509,9	1 319,2	1 829,1
	a) % udział (4:3)	78,5%	69,4%	71,7%
5.	Pozostało do zapłaty z decyzji, w tym:	140,0	582,6	722,6
	należności wymagalne na 30.09.2012 r.	17,8	314,4	332,2
	b) % udział należności wymagalnych (a:5)	12,7%	54,0%	46,0%

Źródło: wyniki NIK

W porównaniu z opłatą adiacencką korzystniej kształtowało się regulowanie opłaty planistycznej. I tak w siedmiu gminach, wg stanu na 30 września 2012 r., z przypisanej prawomocnymi decyzjami opłaty planistycznej w łącznej kwocie 1.546,1 tys. zł, właściciele nieruchomości wpłacili 1.184,1 tys. zł (77% kwoty przypisanej).

Stopień realizacji tej opłaty w poszczególnych gminach był też zróżnicowany i wynosił:

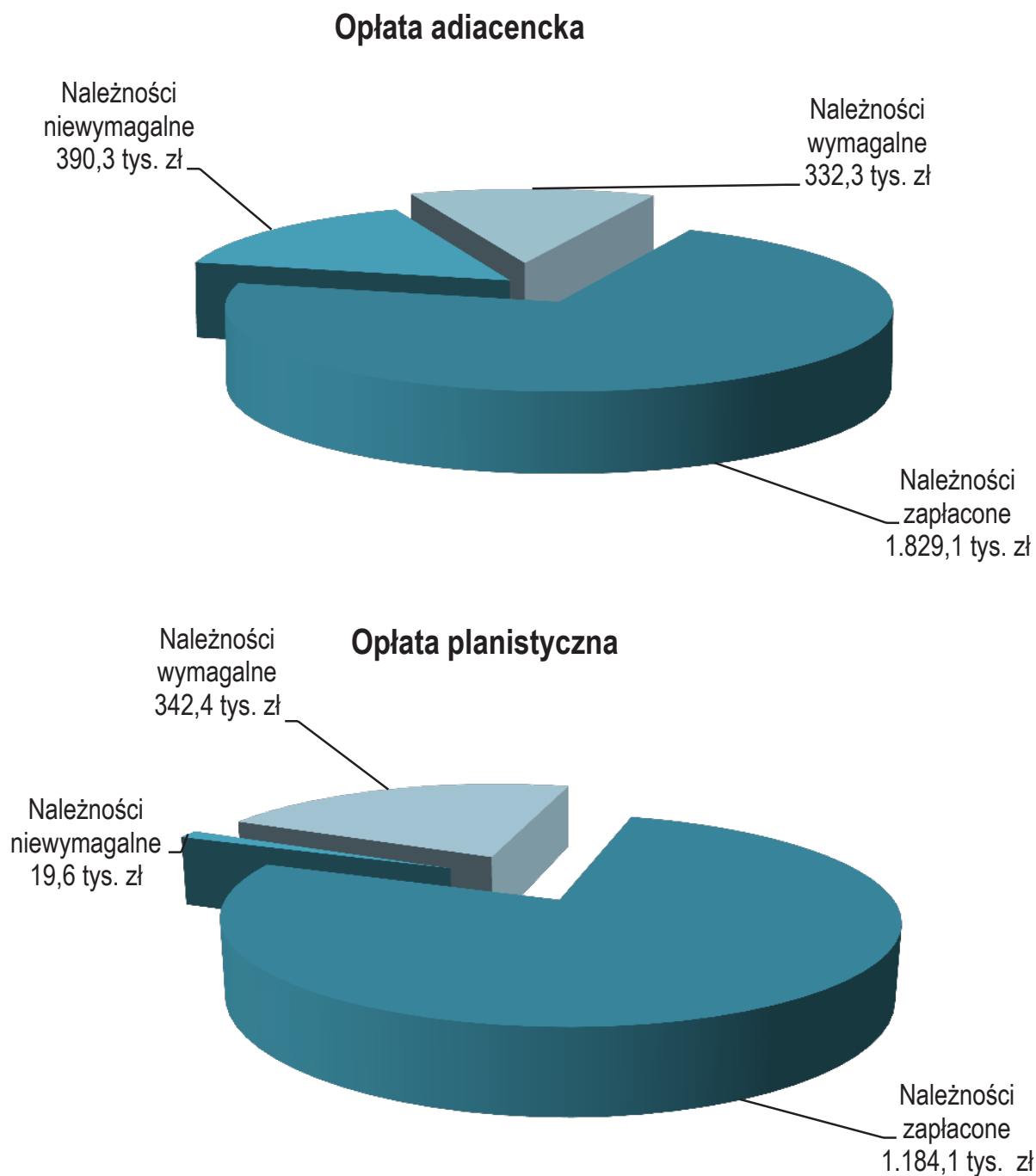
- 100% w **Olecku**,
- 99,7% w **Elku**,
- od 52% do 91% odpowiednio w **Nidzicy**, **Olsztynie**, **Ostródzie** i **Ilawie**,
- 21% w **Jonkowie**.

Według stanu na koniec września 2012 r., należności pozostałe do zapłaty z tytułu opłat planistycznych wystąpiły w sześciu gminach i wyniosły one łącznie 362,0 tys. zł, z czego aż 342,4 tys. zł (95%) stanowiły należności wymagalne.

Największe należności wymagalne wystąpiły w **Jonkowie** – 175,5 tys. zł (97,4% ogółu należności), Olsztynie – 137,0 tys. zł (100%), **Nidzicy** – 17,0 tys. zł (100%) oraz **Elku** 9,5 tys. zł (100%), a najniższe w Ostródzie – 2,7 tys. zł (15,2%) i Elku – 0,7 tys. zł (100%).

Wykres nr 2

Stopień realizacji należności sześciu gmin z tytułu opłaty adiacenckiej oraz siedmiu gmin z tytułu opłaty planistycznej wg stanu na 30 września 2012 r.



2. Windykacja wymierzonych opłat

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia działania windykacyjne prowadzone w czterech gminach (**Jonkowo, Mrągowo, Ostróda, Olsztyn**) wobec dłużników zalegających wg stanu na 30 września 2012 r. z płatnością opłat w łącznej kwocie 643,3 tys. zł. W gminach tych nie przestrzegano jednak w pełni postanowień § § 2, 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyż m.in. ze znacznymi opóźnieniami wysyłano do dłużników upomnienia oraz zaniechano wystawiania lub wystawiano ze zwłoką tytuły wykonawcze. I tak w:

- **Jonkowie**, spośród dziesięciu dłużników zalegających z uregulowaniem opłaty adiacenckiej i planistycznej w łącznej wysokości 324,4 tys. zł, w przypadku trzech z nich upomnienia o zapłatę kwoty 147,6 tys. zł (46% ogółu zaległości), wysłano po upływie trzech miesięcy od terminu płatności należności.
- **Olsztynie**, do trzech dłużników zalegających z kwotą 34,8 tys. zł upomnienia wysłano po upływie od czterech do ponad siedmiu miesięcy od terminu płatności, a tytuły wykonawcze od półtora do trzech miesięcy od daty odebrania upomnienia. Wobec trzech innych dłużników (zaległość 14,9 tys. zł) działania windykacyjne ograniczyły się jedynie do wysyłania kilku upomnień. Prawidłowe były natomiast działania windykacyjne Urzędu wobec pięciu dłużników zalegających z opłatami w kwocie 150,4 tys. zł, gdyż bezzwłocznie wysyłano im upomnienia oraz wystawiano tytuły wykonawcze. W efekcie odzyskano od dwóch dłużników 54,8 tys. zł, zaś pozostała należność wynosząca 95,6 tys. zł była w trakcie egzekucji.
- **Ostródzie**, pomimo upływu ok. sześciu miesięcy od wymagalnego terminu uiszczenia pierwszej raty oraz kolejnych miesięcznych rat opłaty planistycznej, Urząd nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania tych zaległości. Dopiero w trakcie kontroli NIK wysłano pierwsze wezwanie do zapłaty zaległości w odniesieniu do sześciu rat w łącznej kwocie 4,2 tys. zł.
- **Mrągowie**, w przypadku zaległości w kwocie 347,90 z powstałej w styczniu 2011 r., wezwanie do zapłaty wysłano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie 22 miesięcy od terminu płatności.

Istotne zaniedbania w podejmowaniu działań windykacyjnych wymierzonych należności z tytułu opłat wystąpiły w dwóch gminach:

- W **Ilawie**, w której nie prowadzono działań windykacyjnych wobec sześciu dłużników zalegających z opłatami planistycznymi w łącznej kwocie 9,5 tys. zł (stanowiła ona 100% zaległości na koniec września 2012 r., a upomnienia o zapłatę tej kwoty wysłano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie ponad dwóch lat od daty jej wymagalności
- W **Nidzicy**, które prowadzono przez ponad rok wobec jednego dłużnika zalegającego z kwotą 17,0 tys. zł (100% zaległości), a ograniczono je tylko do wysłania czterech upomnień (lub wezwań), przy czym pierwsze z nich wysłano po upływie ponad trzech miesięcy od terminu płatności. Pomimo braku wpłat, nie wystawiono tytułu wykonawczego. Tytuł ten wstawiono dopiero w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego.

Zwłokę w podejmowaniu czynności windykacyjnych, kierownicy kontrolowanych jednostek tłumaczyli głównie niewystarczającą kadrą zajmującą się problematyką opłat i ich egzekucją, brakiem należytej współpracy pomiędzy stosownymi komórkami organizacyjnymi urzędu, a także niedopatrzeniem osób odpowiedzialnych za te sprawy. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w prowadzonym postępowaniu windykacyjnym, świadczą o słabości systemu kontroli wewnętrznej w gminach, a zwłaszcza nienależytym nadzorze kierowników kontrolowanych jednostek nad podległymi pracownikami.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie natomiast oceniła działania windykacyjne prowadzone w dwóch gminach (**Elk i Olecko**) wobec dłużników zalegających z płatnościami. Wg stanu na koniec września 2012 r. zaległości z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej wyniosły łącznie 4,9 tys. zł. W gminach tych w pełni przestrzegano postanowień cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. Stwierdzono bowiem, że na bieżąco, tj. do 30 dni od momentu powstania obowiązku wniesienia opłat wystawiano upomnienia, a w przypadku

ich nieskuteczności, niezwłocznie wystawiano tytuły wykonawcze i przekazywano je właściwym organom egzekucyjnym.

3. Dochody z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej

W latach 2009–2012 wszystkie kontrolowane gminy planowały w swoich dochodach budżetowych wpływy z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej w łącznej wysokości 3.003,7 tys. zł. W ww. latach (do końca września 2012 r.) z tytułu tych opłat uzyskano łącznie 3.664,3 tys. zł (122% planowanych), w tym 3.013,2 tys. zł (82%) stanowiły dochody z opłat wymierzonych w badanym okresie, a 651,1 tys. zł (18%) – z opłat wymierzonych przed 2009 r.

W czterech gminach (50%) ustalono przypadki nierzetelnego ewidencjonowania należności i dochodów z tytułu opłat oraz ich niewykazywania w sprawozdawczości. I tak w:

- **Ostródzie i Olecku** – uzyskiwane dochody z tytułu opłat ewidencjonowano w dziale 700 (Gospodarka mieszkaniowa) zamiast w dziale 756 (Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem) oraz w rozdziale 75618 (Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw). W wyniku nieprawidłowego ewidencjonowania przypisanych należności i uzyskanych dochodów odpowiednio w kwotach 416,9 tys. zł i 138,0 tys. zł, błędnie wykazano też te dane w rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za lata 2009–2011, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹.
- **Ilawie** – nie ewidencjonowano należności oraz zaległości z tytułu opłat planistycznych, które na 31 grudnia 2010 r. wyniosły 56,7 tys. zł (w tym zaległości 9,5 tys. zł), a na 31 grudnia 2011 r. i 30 września 2012 r. – po 9,5 tys. zł (100% zaległości), co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ww. ustawy. Kwot tych nie wykazano również w sprawozdaniach Rb-27 S.
- **Olsztynie** – należności wymagalne w kwocie 17,6 tys. zł nie były prześięgowane z konta należności długoterminowych na należności krótkoterminowe (naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości), a należność w kwocie 7,3 tys. zł, wymagalna od marca 2009 r., zaewidencjonowano w księgach rachunkowych dopiero po upływie trzy i pół roku od terminu jej wymagalności. W efekcie tych nieprawidłowości, w sprawozdaniach Rb-27S nie wykazywano jako należności pozostałe do zapłaty i zaległości kwot: 9,6 tys. zł w sprawozdaniu za 2009 r. oraz odpowiednio 9,0 tys. zł – za 2010 r. i 14,5 tys. zł w sprawozdaniu za 2011 r. Stwierdzono ponadto, że do czasu kontroli NIK, zaległości w kwocie 116,5 tys. zł nie wyksięgowano z ksiąg rachunkowych, pomimo że decyzja je ustalająca była uchylona przez SKO we wrześniu 2011 r. Niewyksięgowanie tej kwoty skutkowało tym, że zawyżono zaległości wykazane w sprawozdaniach Rb-27S za 2011 r. – o 55,1% i w trzech kwartalnych za 2012 r. – od 35,4% do 62,5%.

W dwóch gminach stwierdzono przypadki nienależnego pobrania odsetek z powodu niedotrzymania przez dłużników terminu uiszczenia opłaty planistycznej, określonego w decyzjach wydanych w 2009 r. Odsetki te w kwocie 2,4 tys. zł pobrano w **Olsztynie** od ustalonej opłaty planistycznej w 32 decyzjach oraz w **Jonkowie** – w kwocie 2,9 tys. zł w przypadku jednej decyzji. W ocenie NIK, w 2009 r. brak było podstaw prawnych do orzekania w decyzji terminu wniesienia opłaty, a tym samym naliczenia odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności. Podstawę taką określono dopiero z dniem 1 stycznia 2010 r. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² poprzez odesłanie w art. 67 do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³³.

³¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

³² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

3.2.7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Do kierowników czterech jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą przeprowadzoną w zakresie ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004–2006 (I półrocze), skierowano ogółem 12 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły:

- wszczynania postępowań administracyjnych w odniesieniu do opłat adiacenckich w terminach zapewniających ich ustalenie i wymierzenie przed upływem 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia do urządzeń infrastruktury technicznej lub korzystania z wybudowanej drogi oraz od dnia, w którym uprawomocniona została decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości (**Olsztyn**),
- podjęcia działań, stosownie do uchwały rady gminy z dnia 29 stycznia 2001 r., w celu ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości (**Jonkowo**),
- wydawania decyzji ustalających opłaty planistyczne, niezwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości objętej m.p.z.p. (**Jonkowo, Olecko, Olsztyn**),
- ustalania i egzekwowania udziału właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej wyłącznie według zasad określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (**Olsztyn**),
- przedłożenia radzie miejskiej projektu uchwały w sprawie ustalenia procentowej stawki opłaty adiacenckiej w związku z podziałem nieruchomości (**Olecko**),
- ustalania warunków rozłożenia na raty należności z tytułu opłaty adiacenckiej, wyłącznie w decyzjach administracyjnych, z uwzględnieniem wymaganego zabezpieczenia należności i oprocentowania rat (**Olsztyn**),
- ustanawiania zabezpieczeń należności z tytułu opłat adiacenckich rozłożonych na raty (**Olecko**),
- określenia w regulaminie organizacyjnym komórki realizującej zadania z zakresu ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej (**Jonkowo**),
- przedstawiania radzie gminy informacji o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne, zgodnie z art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (**Jonkowo**),
- egzekwowania od zleceniobiorców wszystkich umownych obowiązków dotyczących sporządzania wycen wzrostu wartości nieruchomości dla potrzeb ustalania opłaty adiacenckiej (**Mrągowo**).

Z ustaleń obecnej kontroli NIK wynika, że 9 wniosków (75%) zostało zrealizowanych w całości, a trzy wnioski w niepełnym zakresie, które wystąpiły w dwóch gminach:

- **Olsztynie**, dotyczyło to dwóch wniosków, tj. wszczynania postępowań administracyjnych w zakresie opłat adiacenckich w terminach zapewniających ich ustalenie i wymierzenie przed upływem 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub korzystania z wybudowanej drogi oraz bezzwłocznego wydawania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej. Kontrola wykazała występowanie nadal przypadków niepodjęcia działań w celu ustalenia opłaty adiacenckiej, w efekcie czego upłynął 3-letni termin, w którym można była ją ustalić, a także stwierdzono opóźnienia we wszczynaniu postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.
- **Jonkowie**, wniosek dotyczył wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną, niezwłocznie po otrzymaniu przez Urząd wypisu aktu notarialnego, dotyczącego zbycia nieruchomości objętej planem miejscowym. Ustalono, że w latach 2009–2012 (III kw.), spośród 23 decyzji ustalających opłatę planistyczną, 16 z nich (70%) wydano po upływie od dwóch miesięcy do 43 miesięcy, z czego pięć decyzji dotyczyło aktów notarialnych zawierających umowy sprzedaży nieruchomości w latach 2005–2008.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola przygotowana została głównie w oparciu o ustalenia poprzedniej kontroli NIK³⁴, która wykazała szereg istotnych nieprawidłowości. Stwierdzone wówczas przez NIK nieprawidłowości, a także zagadnienia zawarte w szczegółowych wnioskach pokontrolnych skierowanych do czterech gmin w woj. warmińsko-mazurskim objętych kontrolą NIK oraz wykazane w informacji o wynikach tej kontroli w uwagach końcowych i wnioskach, stanowiły podstawę do określenia obszarów badań kontrolnych w ramach celów szczegółowych.

Do kontroli wytypowano wszystkie cztery gminy w woj. warmińsko-mazurskim objęte poprzednią kontrolą NIK, w których dokonana zostanie też ocena rzetelności wykonania wniosków pokontrolnych skierowanych do ich organów wykonawczych. Wyboru czterech „nowych” gmin dokonano uwzględniając głównie fakt, że zrealizowały one w badanym okresie inwestycje infrastrukturalne o wartości co najmniej 500 tys. zł, na ich obszarze działania wystąpiły podziały nieruchomości na wniosek ich właścicieli, a także odpłatne zbywanie nieruchomości.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich skontrolowanych gminach od osób odpowiedzialnych za występujące nieprawidłowości pobierano stosowne wyjaśnienia w trybie art. 40 ustawy o NIK.

W toku kontroli sześciu gmin zorganizowano, na podstawie art. 52 ustawy o NIK, narady z ich pracownikami, podczas których omówiono zwłaszcza nieprawidłowości wynikające z ustaleń kontroli.

Do kierowników wszystkich ośmiu kontrolowanych jednostek (wójtów, burmistrzów, prezydenta miasta) skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny badanych zagadnień, uwagi oraz łącznie 39 wniosków pokontrolnych. Żaden z kierowników kontrolowanych jednostek nie zgłosił zastrzeżeń odnośnie faktów, ocen, uwag oraz wniosków zawartych w tych wystąpieniach.

Wnioski skierowane do wójtów, burmistrzów i prezydenta miasta skontrolowanych jednostek dotyczyły głównie:

- przedłożenia radzie gminy projektów uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej (**Elk, Hawa i Ostróda**),
- niezwłocznego podejmowania działań zmierzających do ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej, celem niedopuszczenia do upływu 3-letniego terminu, w którym można ją wymierzyć (**Mrągowo**),
- wszczynania postępowań o ustalenie opłaty planistycznej oraz wydawania decyzji ustalających tę opłatę niezwłocznie po otrzymaniu wypisów z aktów notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości objętych m.p.z.p. lub ich zmianami (**Elk, Hawa, Jonkowo, Mrągowo, Nidzica i Olsztyn**),
- prawidłowego obiegu wpływających do gminy wypisów aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości objętych planami miejscowymi lub ich zmianami (**Mrągowo i Nidzica**),
- prawidłowego ewidencjonowania dochodów z opłat adiacenckich oraz planistycznych (**Hawa, Olecko i Ostróda**),
- powiadamiania stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej (**Elk, Hawa, Nidzica i Olsztyn**),

³⁴ Patrz przypis nr 1 oraz 2.

- niezwłocznego podejmowania działań windykacyjnych w stosunku do zaległych należności z tytułu opłat, w tym wyegzekwowanie zaległości w kwocie 45,7 tys. zł (***Ilawa, Jonkowo, Mrągowo, Nidzica, Olsztyn i Ostróda***),
- prawidłowego zabezpieczenia należności z tytułu opłaty adiacenckiej rozłożonej na raty (***Jonkowo i Olsztyn***).

Z treści otrzymanych odpowiedzi od wszystkich adresatów wystąpień pokontrolnych wynika, że przyjęli oni do realizacji wszystkie wnioski pokontrolne, z czego 21 zostało wykonanych, a pozostałe 18 znajdują się w trakcie realizacji. Zrealizowane wnioski dotyczyły m.in.:

- ustalenia zasad prawidłowego ewidencjonowania oraz obiegu wpływających do urzędu gminy wypisów aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości objętych m.p.z.p. lub ich zmianami,
- zobowiązania pracowników do niezwłocznego wszczynania postępowań w sprawie naliczania opłaty adiacenckiej, po zrealizowaniu inwestycji infrastrukturalnych i dokonanych podziałów nieruchomości oraz w sprawie wymierzania opłaty planistycznej, po otrzymaniu wypisów aktów notarialnych, a także do przestrzegania w ww. postępowaniach wymogów Kpa,
- właściwego zaewidencjonowania uzyskanych dochodów z opłaty adiacenckiej oraz planistycznej,
- poinformowania rady gminy o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne,
- wystawienia tytułów wykonawczych wobec dłużników zalegającymi z płatnościami z tytułu wymierzonych im opłat,
- zwrotu kwoty 64,5 tys. zł podmiotowi z tytułu opłaty planistycznej wynikającej z decyzji, która została uchylona przez SKO,
- uwzględnienia w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności spraw związanych z opłatą adiacencką oraz planistyczną.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły ogółem 815.286,18 zł, z tego:

- 13.670,60 zł stanowiły uszczuplenia środków i aktywów (środków z wymierzonych opłat), powstałe głównie z tytułu braku działań windykacyjnych wobec dłużników,
- 68.350,24 zł stanowiły kwoty nienależnie uzyskane, w tym 5.236,19 zł stanowiły odsetki nienależnie pobrane od opłat planistycznych naliczonych w 2009 r., a 63.114,07 zł kwoty pobrane w wyniku egzekucji prowadzonej wobec dłużnika z tytułu decyzji ustalającej opłatę planistyczną, która została uchylona przez SKO,
- 733.265,34 zł stanowiły sprawozdawcze skutki nieprawidłowości i dotyczyły kwot odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej oraz sprawozdawczości.

Korzyści finansowe wyniosły ogółem 69.744,94 zł i były rezultatem realizacji wniosków pokontrolnych NIK, w tym 64.484,67 zł dotyczyło kwoty zwróconej podmiotowi w związku z uchyleniem przez SKO decyzji wymierzającej mu opłatę planistyczną, 4.912,37 zł zwróconych odsetek od należności wymagalnych wynikających z decyzji, którymi rozłożono na raty opłatę adiacencką oraz 347,90 zł kwota wyegzekwowanych odsetek od jednej raty opłaty adiacenckiej niespłaconej w terminie.

Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Stanowisko
1.	Urząd Gminy w Ełku	Antoni Polkowski	Wójt
2.	Urząd Gminy w Iławie	Krzysztof Hermaciński	Wójt
3.	Urząd Gminy w Jonkowie	Wojciech Giecko	Wójt
4.	Urząd Miejski w Mrągowie	Otolia Anna Siemieniec	Burmistrz
5.	Urząd Miejski w Nidzicy	Dariusz Szypulski	Burmistrz
6.	Urząd Miejski w Olecku	Wacław Olszewski	Burmistrz
7.	Urząd Miasta Olsztyn	Piotr Grzymowicz	Prezydent
8.	Urząd Gminy w Ostródzie	Bogusław Fijas	Wójt

Uwaga: Jednostki wymienione w pozycji 3, 4, 6 oraz 7 dotyczą jednostek samorządu terytorialnego, które zostały skontrolowane przez NIK w 2006 r. w ramach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej (P/06/144)

Zestawienie ocen zbadanych obszarów w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Jednostka kontrolowana Ocena ogólna	Oceny częściowe kontrolowanych obszarów				
		Warunki organizacyjno-prawne ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej	Ustalenie przez organy stanowiące gminy wysokości stawek opłaty adiacenckiej i planistycznej	Wyceny wzrostu wartości nieruchomości	Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłaty adiacenckiej i planistycznej	Działania windykacyjne gminy w celu wyegzekwowania należności z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej
1.	UG Ełk ¹⁾ p.n. oraz n.	p.n.	p.n. n.	p.n. n.	p.n.	p.
2.	UG Iława ²⁾ p.n. oraz n.	p.n.	p.n. n.	p. n.	p.n.	n.
3.	UG Jonkowo p.n.	p.	p.	p.	p.n.	p.n.
4.	UM Mrągowo ³⁾ p.n. oraz n.	n.	p.	p. n.	p.n. n.	p.n.
5.	UM Nidzica p.n.	p.	p.	p.	p.n.	n.
6.	UM Olecko p.	p.	p.	p.	p.	p.n.
7.	UM Olsztyn p.n.	p.	p.	p.	n.	p.n.
8.	UG Ostróda ⁴⁾ p.n. oraz n.	p.	p. n.	p.n. n.	p.n.	p.n.

p. – pozytywna, **p.n.** – pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, **n.** - negatywna

- ¹ **UG Ełk** - pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono działalność Urzędu w zakresie ustalania i egzekwowania opłaty planistycznej; negatywnie - niepodjęcie działań w celu ustalenia przez organ stanowiący gminy.
- ² **UG Iława** - pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono działania Urzędu w zakresie ustalania opłaty planistycznej; negatywnie - nieprzedłożenie radzie gminy projektów uchwał dotyczących ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej w związku z podziałem nieruchomości oraz budową urządzeń infrastruktury technicznej.
- ³ **UM Mrągowo** – pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono działania Urzędu na rzecz ustalania i egzekwowania opłaty adiacenckiej, negatywnie natomiast ocenia zaniechanie obowiązku ustalenia i pobrania opłaty planistycznej.
- ⁴ **UG Ostróda** - pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono działania Urzędu w zakresie ustalania i egzekwowania opłaty adiacenckiej w związku z podziałem nieruchomości oraz opłaty planistycznej, negatywnie - niepodjęcie działań w celu ustalenia przez organ stanowiący gminy stawki opłaty adiacenckiej w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Wykaz organów oraz jednostek, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Finansów
2. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
3. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
4. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
7. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
8. Związek Miast Polskich
9. Związek Gmin Wiejskich RP
10. Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Wykaz najważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015).