

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W OLSZTYNIE

Nr ewid: 15/2007/P/06/144/LOL

Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004-2006 (I półrocze)

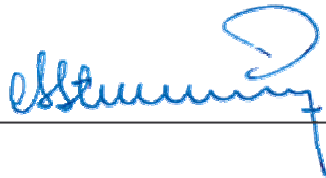
O l s z t y n m a j 2 0 0 7 r .

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*

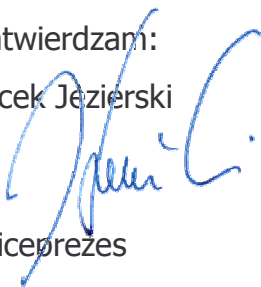
Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004-2006 (I półrocze)

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie
Antoni Stupiński



Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 16 maja 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-444 5000
www.nik.gov.pl

Spis treści	str
1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Liczba i wartość zrealizowanych przez gminy inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, dokonanych podziałów nieruchomości oraz scaleń i podziałów nieruchomości.	15
3.2.2. Uchwały ustalające wysokość opłaty adiacenckiej i opłaty planistycznej.	20
3.2.3. Wyceny wzrostu wartości nieruchomości, w związku z wykonaniem inwestycji infrastrukturalnych oraz podziałem i sprzedażą nieruchomości.	22
3.2.4. Prawdopodobność wydawania decyzji ustalających opłatę adiacencką oraz planistyczną	24
3.2.5. Wywiązywanie się właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych z zobowiązań finansowych z tytułu opłat.	31
3.2.6. Windykacja wymierzonych opłat.	34
3.2.7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK	35
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	36
4.1. Przygotowanie kontroli	36
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	37
5. Załączniki	40
5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek	40
5.2. Liczba i wartość oraz źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych, zrealizowanych przez skontrolowane gminy w latach 2004-2006 (I półrocze)	41
5.3. Liczba uchwał w sprawie stawek opłaty adiacenckiej obowiązujących w latach 2004 - 2006 (I półrocze) w poszczególnych gminach oraz według tytułów.	42
5.4. Wykaz osób odpowiedzialnych za działalność kontrolowanych jednostek	43
5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	44

1. Wprowadzenie

Temat kontroli nr P/06/144: „Ustalanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004-2006 (I półrocze)”.

Kontrola planowa koordynowana, podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy, w ramach zawartego w planie kontroli NIK na 2006 r. priorytetowego kierunku „państwo oszczędne” oraz obszaru badań „pozyskiwanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego”.

Podjęcie kontroli wynikało z faktu, że gminy w niewielkim stopniu wykorzystywały swoje ustawowe uprawnienie do wymierzania opłaty adiacenckiej¹ oraz realizowały obowiązek pobrania opłaty planistycznej², nie pozyskując tym samym dodatkowych środków na realizację przypisanych im zadań. Istotną przesłanką były również nieprawidłowości stwierdzone w kontrolach przeprowadzonych przez NIK w 2001 r.³ oraz 2002 r.⁴

Podstawowym celem kontroli była ocena prawidłowości ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej, a w szczególności zbadanie, czy:

- dokonywano wyceny wzrostu wartości nieruchomości do celów naliczenia tych opłat oraz stosowano przepisy dotyczące zamówień publicznych przy wyłanianiu podmiotów wyceniających nieruchomości,
- rady gmin podejmowały uchwały w sprawie ustalenia procentowej stawki opłat,
- prawidłowo wydawano decyzje administracyjne naliczające opłaty,
- prowadzono i z jakim skutkiem windykację należności gminy z tych tytułów.

Ocenie poddano również stopień realizacji wniosków z kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2002 r. w zakresie ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 2 września 2006 r. do 8 stycznia 2007 r. i objęto nią lata 2004-2005 oraz I półrocze 2006 r. Uczestnikami kontroli były Delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie oraz Olsztynie, która koordynowała kontrolę.

Łącznie, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) skontrolowano 32 jednostki, w tym 13 objętych kontrolą NIK w 2002 r.

Szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 5.1 do niniejszej Informacji.

¹ Przez **opłatę adiacencką**, zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), należy rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego albo scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości.

² **Opłata planistyczna** – tak w treści Informacji zwana będzie jednorazowa opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, związanego z uchwaleniem lub zmianą m.p.z.p., o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pobierana w przypadku sprzedaży nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego (Dz. U. Nr 220, poz. 1600).

³ Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej (nr ewid. 180/2001/P/01/085/CSRT).

⁴ Informacja NIK o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej (nr ewid. 2/2003/P/02/151/LOL).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem legalności niewypełnienie przez 18 badanych gmin obowiązku uchwalenia przez ich organy stanowiące, stawek procentowych opłaty adiacenckiej, mimo realizowania inwestycji infrastrukturalnych lub przeprowadzania podziałów nieruchomości. Negatywnie ocenia również niepodjęcie w 15 gminach działań zmierzających do naliczenia i pobrania tej opłaty.

Izba krytycznie ocenia także pod względem legalności i gospodarności zaniechanie obowiązku ustalenia i pobrania opłaty planistycznej w 6 gminach.

Ujawnione nieprawidłowości w ww. zakresie wynikały z niepełnego wykorzystania przez organy gmin ustawowych uprawnień i obowiązków, umożliwiających pozyskanie dochodów budżetowych z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej.

W 17 gminach, w których pobierano opłatę adiacencką oraz planistyczną wystąpiły przypadki nieprawidłowości i uchybień, polegające zwłaszcza na:

- nielegalnym przymuszaniu właścicieli nieruchomości do partycypacji w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej,
- określeniu stawek zerowych opłaty planistycznej w niektórych planach zagospodarowania przestrzennego zmieniających przeznaczenie nieruchomości,
- zaniechaniu wycen wzrostu wartości nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej oraz w związku z podziałami nieruchomości.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W latach 2004–2006 (I półrocze), kontrolowane gminy zrealizowały ogółem 454 inwestycje w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej o łącznej wartości 246.471,6 tys. zł. W strukturze źródeł ich finansowania, środki własne gmin stanowiły 52%, fundusze europejskie, dotacje celowe i pożyczki 47% oraz środki właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania inwestycji 1%.

NIK uznaje za nielegalne fakty przymuszania w 6 gminach (18,8%) właścicieli nieruchomości do uczestnictwa w kosztach budowy inwestycji infrastrukturalnych.

Organy stanowiące 5 gmin podjęły bowiem uchwały określające wprost wysokość tego udziału (w wymiarze kwotowym lub procentowym), podczas gdy w myśl art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwanej w dalszej treści ustawą o g. n.) były one uprawnione do ustalenia wyłącznie stawki procentowej opłaty adiacenckiej. W jednej gminie wystąpiły natomiast przypadki określenia w umowach z właścicielami nieruchomości sankcji w postaci zamknięcia przyłącza wodociągowego, w sytuacji nieuiszczenia wpłaty przez właścicieli nieruchomości [opis str. 15-17].

2. W badanym okresie, spośród 32 skontrolowanych gmin, w 30 prawidłowo dokonywano podziałów nieruchomości w trybie art. art. 93-98a ustawy o g. n. (w 2 gminach nie było takich podziałów).

Na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgoda właściwego organu, jednorazowe opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast wydali ogółem 1.942 decyzje zatwierdzające podziały nieruchomości, z czego 811 (42%) kwalifikowało się do wymierzenia opłaty adiacenckiej. Pozostałe podziały nie spełniały przesłanek ustalenia tej opłaty, gdyż dokonane były niezależnie od ustaleń planów miejscowych, w celach wymienionych enumeratywnie w art. 95 ustawy o g. n.

Pojedyncze przypadki scalenia i podziałów nieruchomości wystąpiły w 2 gminach, przy czym w obu związanych z tym postępowaniach stwierdzono nieprawidłowości. [opis str.18-19].

3. NIK negatywnie ocenia pod względem legalności niewypełnienie przez organy stanowiące 18 gmin (56%) ustawowego obowiązku podjęcia uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, mimo wykonania na ich obszarze inwestycji infrastrukturalnych lub przeprowadzenia podziałów nieruchomości.

Niepodjęcie takich uchwał stanowiło naruszenie prawa, bowiem przepisy art. art. 98a ust. 1 oraz 146 ust. 2 ustawy o g. n. jednoznacznie stanowią, że wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Tym samym nie do gmin należy ocena potrzeby jej podjęcia [str. 20-21].

4. W okresie objętym kontrolą, 31 gmin (97%) posiadało obowiązujące, uchwalone lub zmienione miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.), w których ustalono stawki opłaty planistycznej w wysokości 5-30% wzrostu wartości nieruchomości.

W 4 z tych gmin, w niektórych m.p.z.p. określono jednak zerową stawkę opłaty planistycznej, mimo że nie dotyczyło to działek przeznaczonych na realizację tzw. inwestycji celu publicznego. W ocenie NIK, ustalenie stawki na takim poziomie było działaniem nielegalnym, gdyż uniemożliwiło organowi wykonawczemu gminy wypełnienie ustawowego obowiązku naliczenia i pobrania opłaty planistycznej, jako jednego z elementów systemu danin o charakterze publicznym, stanowiącego dochód budżetu gminy [opis str. 21-22].

5. NIK negatywnie ocenia zaniechanie w 16 gminach (50%) dokonywania wycen wzrostu wartości nieruchomości, po wybudowaniu i odbiorze urządzeń infrastruktury technicznej oraz w związku z podziałami nieruchomości, w celu ustalenia opłaty adiacenckiej. Negatywnie należy również ocenić niedokonywanie w 4 gminach (12,5%) takich wycen, mimo zaistnienia przesłanek zobowiązujących organ wykonawczy gminy do naliczenia i pobrania opłaty planistycznej.

Zaniechanie wycen uzasadniano głównie udziałem właścicieli nieruchomości w kosztach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych, nieznacznym wzrostem wartości nieruchomości, brakiem uchwał w sprawie procentowych stawek opłaty adiacenckiej oraz ograniczonymi środkami finansowymi na wykonanie operatów szacunkowych.

Zdaniem NIK, niedokonywanie omawianych wycen uniemożliwiało określenie przez gminę zasadności wszczęcia postępowania administracyjnego w zakresie wymierzenia opłaty adiacenckiej i planistycznej. Dokonywanie wycen wzrostu wartości nieruchomości jest niezbędne, ponieważ tylko w ten sposób można ustalić, czy faktycznie miał on miejsce i w jakiej wysokości.

W gminach, w których dokonywano wyceny wzrostu wartości nieruchomości, przeprowadzenie związanych z tym czynności zlecano każdorazowo uprawnionym rzeczoznawcom majątkowym, wybranym z uwzględnieniem stosownych przepisów dotyczących zamówień publicznych *[opis str.22-24]*.

6. Izba negatywnie ocenia niepodjęcie w 15 gminach (47%) żadnych działań, zmierzających do naliczenia i pobrania opłaty adiacenckiej, a zwłaszcza w 3 z nich, które posiadały wymagane uchwały określające procentową stawkę opłaty i występowały przesłanki uzasadniające jej naliczenie. Gminy te, pozbawiły się tym samym możliwości uzyskania dochodów z opłaty adiacenckiej.

Niepodjęcie działań zmierzających do ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej, w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, skutkowało również tym, że właściciele nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania tych urządzeń, nie uczestniczyli w kosztach ich budowy, poprzez wniesienie na rzecz gminy opłaty adiacenckiej stosownie do postanowień art. 144 ust. 1 ustawy o g. n.

Spośród 17 gmin, w których wydano decyzje ustalające opłatę adiacencką, w 10 (59%) kontrola ujawniła ponadto przypadki nieprawidłowości i uchybień w procedurze ustalania tej opłaty, polegających głównie na niezabezpieczeniu należności gminy przy rozkładaniu płatności na raty *[opis str. 24-26]*.

7. Pomimo posiadania przez 31 gmin m.p.z.p. oraz dokonywania przez nie zmian w tych planach, tylko w 17 (55%) pobierano opłatę planistyczną od właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości. W gminach tych wydano ogółem 244 decyzje ustalające tę opłatę w łącznej kwocie 2.585,6 tys. zł.

W 13 z tych gmin, wydano jednak 65% decyzji ustalających opłatę planistyczną ze znacznym opóźnieniem (wynoszącym nawet 37 miesięcy), w stosunku do terminów otrzymania wypisów z aktów notarialnych dotyczących nieruchomości zbywanych przez ich właścicieli. W rezultacie, w niektórych przypadkach skutkowało to utratą możliwości pobrania tej opłaty.

Izba krytycznie ocenia pod względem gospodarności nieustalenie i niepobranie w 3 gminach (10% gmin posiadających m.p.z.p.) opłaty planistycznej, mimo że w planach tych określono stawkę opłaty (wynoszącą od 10 do 30% dla różnych planów), a

właściciele zbywali posiadane nieruchomości objęte planami. Zaniechania te pozbawiły gminy możliwości uzyskania znacznych dochodów, m.in. z powodu upływu ustawowego 5-letniego okresu, w którym można było ustalić opłatę planistyczną.

W 3 innych gminach, w których miało miejsce 138 transakcji zbycia nieruchomości, nieustalenie opłaty planistycznej wynikało natomiast z nielegalnego przyjęcia w m.p.z.p. zerowej stawki opłaty [opis str.26-29].

8. W 28 gminach (87,5%) notariusze nie wywiązywali się w pełni z obowiązku przesłania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umów zbycia nieruchomości w formie aktu notarialnego, wypisów z tych aktów.

Spośród 2.165 zbadanych wypisów z aktów notarialnych, które otrzymały gminy, 635 (29,3%) wpłynęło z opóźnieniem, w stosunku do ustawowego terminu, dochodzącym od kilku dni do ponad 41 miesięcy, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy zauważyć, że już w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2001 r.⁵, Izba wnioskuje do Ministra Sprawiedliwości o doprowadzenie, w ramach sprawowanego nadzoru, do wypełniania przez notariuszy ich obowiązków ustawowych [opis str. 29-30].

9. W 14 gminach właściciele nieruchomości skorzystali z prawa wniesienia odwołań od decyzji wymierzających im opłatę adiacencką, a w 9 – od decyzji ustalających opłatę planistyczną. Uwzględniając znaczny odsetek decyzji uchylonych (47,5% w przypadku opłaty adiacenckiej i 77,0% - planistycznej) oraz rozliczenie opłaty adiacenckiej w ramach odszkodowań za przejęte przez gminy grunty pod drogi, kwota należnej gminom opłaty adiacenckiej wyniosła ogółem 2.493,9 tys. zł (55,0% naliczonej), a opłaty planistycznej - 1.609,5 tys. zł (62,2%).

Do dnia 30 czerwca 2006 r., właściciele nieruchomości uregulowali 1.626 tys. zł opłaty adiacenckiej (65,2%) i 1.206,2 tys. zł planistycznej (75,0%), przy czym stopień realizacji tych opłat był w poszczególnych gminach znacznie zróżnicowany [opis str. 30-33].

10. Niewystarczające i mało skuteczne były działania windykacyjne, prowadzone w badanym okresie w 14 gminach spośród 21 gmin, w których wystąpiły zaległości w regulowaniu przez właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zobowiązań finansowych wobec gmin z tytułu wymierzonych im opłat. W konsekwencji, na koniec czerwca 2006 r. zaległości w opłacie adiacenckiej osiągnęły poziom 246,4 tys. zł (28,4% kwoty pozostałej do zapłaty), a planistycznej - 165,1 tys. zł (41%) [opis str. 34-35].

11. W 13 gminach objętych rekontrolą, spośród 31 wniosków pokontrolnych, 29 (93,5%) zostało w pełni wykonanych, a 2 wnioski zrealizowano w niepełnym zakresie [opis str. 35].

⁵ Patrz przypis nr 3

12. W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 4.098,4 tys. zł i korzyści finansowe w kwocie 11,3 tys. zł [opis str. 38-39].

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia zawarte w niniejszej Informacji są w znacznej mierze tożsame z wynikami poprzednich kontroli w tym zakresie. Stwierdzono bowiem, że gminy nadal nie w pełni korzystały z posiadanych uprawnień do wymierzania opłaty adiacenckiej, a także nie realizowały obowiązku pobierania opłaty planistycznej, pozbawiając się przez to dochodów budżetowych.

Kontrola wykazała również, że w dalszym ciągu notariusze nie wywiązywali się z ustawowego obowiązku przysyłania wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umów zbycia nieruchomości w formie aktu notarialnego, wypisów z tych aktów.

Uwzględniając wyniki kontroli, niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków szczegółowych, przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek w celu uzyskania poprawy w zakresie kontrolowanej działalności, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję w stosunku do:

1. Organów gmin o:

- dokonywanie wyceny wzrostu wartości przykładowych nieruchomości w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, a także z podziałem nieruchomości, będącej podstawą do ewentualnego naliczenia i pobrania opłaty adiacenckiej,
- podejmowanie uchwał w sprawie ustalenia procentowej wysokości stawki opłaty adiacenckiej,
- wyeliminowanie zerowej stawki opłaty planistycznej w m.p.z.p.,
- niezwłoczne podejmowanie działań egzekucyjnych w stosunku do zaległych należności z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej,
- dochodzenie od notariuszy odszkodowań, spowodowanych utratą dochodów z tytułu opłaty planistycznej, w związku z nieterminowym przekazywaniem przez nich wypisów z aktów notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości.

2. Ministra Sprawiedliwości o podjęcie, w ramach nadzoru sprawowanego na podstawie art. 42 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie⁶, działań zobowiązujących notariuszy do terminowego przysyłania gminom wypisów z aktów notarialnych sprzedaży nieruchomości.

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

1. Regulacje prawne dotyczące opłaty adiacenckiej zawarte są *w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*⁷, zwanej dalej „ustawą o g. n.”.

1.1. 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, 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, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne. 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, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Zgodnie z postanowieniami art. 145 ust. 1 i ust.2:

- 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 drogi;
- 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.

Stosownie zaś do treści art. 146:

- ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, przy czym wysokość opłaty wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. (ogłoszony 9 grudnia 2004 r., do tej daty obowiązywał Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

przed wybudowaniem tych urządzeń, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały⁸ ;

- wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej⁹.

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*¹⁰ ;
- na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w gotówce lub naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Z dniem 22 września 2004 r., stosownie do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹, w ustawie o g. n. wprowadzono art. 148a, zgodnie z którym Rada Ministrów miała określić, w drodze rozporządzenia, kryteria uznawania, że zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, wystarczające do ustalenia opłaty adiacenckiej, uwzględniające w szczególności: maksymalną odległość urządzeń infrastruktury technicznej od nieruchomości, dostępność urządzenia do podłączenia do nieruchomości oraz dostępność korzystania z drogi.

⁸ NSA w wyroku z 14.01.2003 r. (I SA2293/02) skonstatował, że z porównania przepisów art. 146 ust.2 i art. 145 ust. 1 ustawy o g. n., wedle reguł 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 ustalanie zerowej stawki opłaty stanowi rezygnację ze źródeł dochodów gminy określonego w ustawie i jest zatem obejściem przepisów konstytucyjnych i ustawy o g. n.

⁹ Zgodnie z art. 7 ustawy o g. n. wyceny wartości nieruchomości mogą dokonywać tylko rzeczoznawcy majątkowi.

¹⁰ 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.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.

Do 30 czerwca 2006 r., Rada Ministrów nie wydała jednak omawianego rozporządzenia, a ustawą z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych¹², z dniem 1 stycznia 2007 r. uchylony został art. 148a.

1.2. Przepisy dot. opłat adiacenckich w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości podane są w dziale III rozdziale 2 – „*Scalanie i podział nieruchomości*”.

Zgodnie z art. 101 scalania 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 natomiast do nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. O opłacie adiacenckiej z ww. tytułu jest mowa w art. 104 i art. 107, w myśl których m.in.:

- wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej (do 50% wzrostu wartości nieruchomości) ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości;
- osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, są zobowiązane do wniesienia na rzecz gminy opłat adiacenckich, a terminy i sposób ich wnoszenia ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do zapłaty, przez podpisanie protokołu uzgodnień.

1.3. Przepisy dot. opłaty adiacenckiej, w związku z podziałem nieruchomości - zawarto w dziale III rozdziale I - „*Podziały nieruchomości*”.

Zgodnie z art. 92 ww. przepisów nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach 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 (obowiązuje od 22 września 2004 r.), w którym ustawodawca określił, że jeżeli w wyniku podziału nieruchomości,¹³ dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie 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 50% 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.

2. Regulacje prawne w zakresie opłaty planistycznej zawarte są w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴.

W art. 15 ust. 1-2 ww. ustawy podano, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, w którym określa się obowiązkowo m.in. stawki procentowe,

¹² Dz. U Nr 220, poz. 1600

¹³ 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.

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 lub użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta 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 przeznaczenia 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);
- notariusz, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, w formie aktu notarialnego, jest zobowiązany przesłać wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta wpis z tego aktu (ust. 5);
- wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala opłatę planistyczną, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (ust.6).

3. W postępowaniu windykacyjnym należności gminy z tytułu naliczonych opłat: adiacenckiej oraz planistycznej, zastosowanie mają przepisy określone w *ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹⁵ oraz w wydanym na jej podstawie *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹⁶.

4. Stosownie do postanowień art. 51 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*¹⁷, gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, przy czym zgodnie z art. 60 ust. 1 ww. ustawy, za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz i prezydent miasta).

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Przeprowadzona w 2002 r. kontrola NIK¹⁸ wykazała, że spośród 32 gmin, które w latach 1999-2002 zrealizowały ogółem 1.256 inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 484 mln. zł, tylko w 16 naliczono opłaty adiacenckie w łącznej kwocie 4.277,1 tys. zł z tytułu wykonania tych inwestycji. Oznacza to, że aż połowa skontrolowanych gmin nie wykorzystwała posiadanego uprawnienia ustawowego do naliczenia takiej opłaty, która powinna stanowić częściową rekompensatę poniesionych przez nie nakładów na budowę

¹⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 15641 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 718 ze zm.

¹⁸ Zobacz przypis nr 4

urządzeń infrastruktury technicznej, w wyniku której wzrasta wartość nieruchomości położonych w zasięgu oddziaływania wybudowanych urządzeń. Również w niewielkim jeszcze stopniu gminy korzystały z możliwości pozyskiwania środków opłaty adiacenckiej z tytułu podziałów nieruchomości, dokonywanych na wniosek ich właścicieli.

Istotnym uwarunkowaniem kontroli obejmującej lata 2004-2006 (I półrocze) było niewypełnienie przez Radę Ministrów delegacji zawartej w art. 148a ustawy o g. n. Nie wydano bowiem rozporządzenia określającego kryteria uznawania, że stworzone zostały warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej oraz do korzystania z wybudowanej drogi, wystarczające do ustalenia opłaty adiacenckiej. Wynikające z tego problemy gmin zostały przedstawione m.in. w artykule prasowym pt. *„Martwy przepis pozbawia gmin źródła dochodów”*¹⁹, w którym podano, że od ponad 1,5 roku gminy nie mogą naliczać opłaty adiacenckiej, a z uwagi na brak ww. rozporządzenia, wiele miast i gmin zrezygnowało w ogóle z naliczenia opłaty adiacenckiej, przy czym w przypadku gmin, które wymierzyły opłatę, ich decyzje były uchylane przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Brak rozporządzenia Rady Ministrów, według Ministerstwa Budownictwa²⁰, wynikał z faktu, że nie było możliwe ujednolicenie warunków technicznych, w odniesieniu do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, tj. ich sparametryzowanie, które pozwoliłoby na określenie w przepisie prawa. Zdaniem Ministerstwa, przepisy rozporządzenia RM byłyby powtórzeniem zapisów określonych w innych ustawach oraz rozporządzeniach branżowych, co byłoby niezgodne z § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,²¹ w myśl którego w rozporządzeniu nie należy powtarzać przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z tych też względów, ustawą z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu upoważnień do wydania aktów wykonawczych, uchylono przepis art. 148a ustawy o g. n. Ministerstwo poinformowało też NIK, że podjęło inicjatywę legislacyjną dotyczącą nowelizacji ustawy o g. n., proponując dodanie art. 148b stanowiącego, że ustalenie, czy zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, będzie następowało na podstawie odrębnych przepisów regulujących ww. zagadnienia.

Ustalenia kontroli NIK²² przeprowadzonej w 2001 r. wykazały, że mimo uchwalania lub dokonania zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.), również w niewielkim stopniu gminy ustalały i pobierały od właścicieli (lub użytkowników wieczystych) zbywających nieruchomości opłatę planistyczną. W latach 1999-2000 oraz I półroczu 2001 r., spośród 252 gmin, w których uchwalono m.p.z.p. lub dokonano w nich zmian, tylko w 60 ustalono i pobrano od właścicieli lub użytkowników wieczystych opłatę planistyczną w łącznej kwocie 26,1 mln. zł.

¹⁹ „Rzeczpospolita” z dnia 8 grudnia 2005 r.

²⁰ Dane z informacji uzyskanej w Ministerstwie Budownictwa, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

²¹ Dz. U. Nr 100, poz. 908

²² Zobacz przypis nr 3

Większość, tj. 25 (78%) gmin zbadanych w ramach kontroli obejmującej lata 2004-2006 (I półrocze) była przygotowana organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie ustalania oraz pobierania opłaty adiacenckiej i planistycznej. W jednostkach tych, zadania te określono zarówno w regulaminach organizacyjnych, jak i zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników. W pozostałych 8 gminach nie uwzględniono tych zadań w regulaminach organizacyjnych stosownych komórek, a w 3 nie określono ich także w zakresach czynności pracowników urzędu.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Liczba i wartość zrealizowanych przez gminy inwestycji w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, dokonanych podziałów nieruchomości oraz scaleń i podziałów nieruchomości.

1. Inwestycje infrastrukturalne

W latach 2004-2006 (I półrocze), kontrolowane gminy zrealizowały ogółem 454 inwestycje infrastrukturalne, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o g. n., o łącznej wartości 246.471,6 tys. zł. Zaangażowanie poszczególnych gmin w tym zakresie było znacznie zróżnicowane.²³ Najwięcej inwestycji zrealizowano w **Rewalu** (60), a najmniej w **Kowalewie Pomorskim** (3), natomiast najwyższe nakłady na ten cel poniesiono w **Gryfinie** (34.462 tys. zł), zaś najniższe w **Jonkowie** (260 tys. zł). Tylko w gm. **Białowieża** nie podejmowano w badanym okresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Zrealizowane inwestycje infrastrukturalne gminy sfinansowały w ramach środków:

- własnych, w łącznej wysokości 127.984,2 tys. zł (52% ogólnej wartości inwestycji),
- pochodzących z innych źródeł, w tym głównie z funduszy europejskich (ZPORR, PHARE, SAPARD), dotacji z budżetu państwa oraz pożyczek z Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 115.774,8 tys. zł (47%),
- właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania inwestycji – 2.712,6 tys. zł (1%).

Partycypacja właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej - w formie innej, niż opłata adiacencka - miała miejsce w 15 gminach i dotyczyła udziału w 71 inwestycjach (15,6% ogółu zrealizowanych) o łącznej wartości 37.090,9 tys. zł (15% wartości ogółu). W poszczególnych gminach, znaczne było zróżnicowanie zarówno liczby inwestycji, w których partycypowali właściciele nieruchomości, jak i też ich udziału finansowego w kosztach budowy. I tak, m.in. w gminach:

- **Płock** – spośród 31 zrealizowanych inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 15.289,4 tys. zł, właściciele nieruchomości partycypowali w kosztach budowy tylko w

jednej o wartości 84,6 tys. zł, wnosząc wkład w wysokości 1,5 tys. zł, co stanowiło zaledwie 1,8% jej wartości;

- **Tomaszów Mazowiecki** – na 38 inwestycji o wartości 6.138,8 tys. zł, właściciele nieruchomości uczestniczyli w kosztach budowy 3 o wartości 83,8 tys. zł, wnosząc środki w kwocie 25,2 tys. zł, tj. w 30,1% pokryli koszty ich budowy;
- **Dęblin** – właściciele nieruchomości pokryli w 46,1% koszty budowy jednej inwestycji o wartości 51,2 tys. zł, spośród 6 o wartości 4.480,7 tys. zł zrealizowanych w gminie;
- **Jonkowo** - spośród 24 inwestycji o łącznej wartości 413,5 tys. zł, właściciele nieruchomości z własnych środków w kwocie 153,5 tys. zł zrealizowali 15, obejmujących 1471 mb sieci wodociągowej i 100 mb kanalizacyjnej. Urządzenia te, na podstawie zawartych z tymi właścicielami umów lub porozumień, zostały nieodpłatnie przejęte przez gminę, w zamian za odstąpienie od wymierzania im opłaty adiacenckiej.

W 16 skontrolowanych gminach, w których właściciele nieruchomości w ogóle nie uczestniczyli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, zrealizowano ogółem 383 inwestycje infrastrukturalne o łącznej wartości 209 380,7 tys. zł.

Kontrola ujawniła przypadki naruszenia obowiązującego porządku prawnego w działaniach organów 6 gmin (19,4%) określających udział właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Stwierdzono bowiem, że rady gmin (rady miejskie) w **Kozienicach, Murowanej Goślinie, Olsztynie, Rozdrażewie i Sieradzu**, na wniosek organu wykonawczego podjęły, na podstawie ogólnych przepisów kompetencyjnych ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. art. 18 i art. 40), uchwały nakładające wprost na właścicieli nieruchomości obowiązek uczestnictwa w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Od takiego udziału uzależnione było rozpoczęcie inwestycji, a w uchwałach określono wysokość udziału w wymiarze kwotowym lub procentowym. I tak m.in.:

- **Rada Miejska w Kozienicach**, uchwałą z września 2003 r. w sprawie obowiązku uczestnictwa mieszkańców zrzeszonych w komitetach społecznych w kosztach budowy urządzeń sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, określiła udział finansowy każdego członka komitetu w wysokości 100 zł za sporządzenie dokumentacji technicznej, 1.100 zł za wybudowanie przyłącza do wodociągu i 1.300 zł - przyłącza do kanalizacji;
- **Rada Gminy w Rozdrażewie**, uchwałą z grudnia.2000 r. ustaliła wysokość udziału mieszkańców wsi w kosztach budowy przyłączy kanalizacyjnych w kwocie 300 zł od osoby fizycznej i 3.000 zł od instytucji za każde przyłącze oraz partycypację w formie rzeczowej, polegającą na wykonaniu we własnym zakresie i na własny koszt przyłącza od studzienki do budynku. Ponadto, na podstawie delegacji zawartej w omawianej uchwale, wójt gminy wydał dwa zarządzenia, w których ustalił terminy wpłat i wysokość

²³ Patrz załącznik nr 5.2. do Informacji

rat miesięcznych, a także określił sankcje za nieterminową realizację wpłat w postaci odsetek w wysokości 0,2% za każdy dzień zwłoki;

- **Rady Miejskie w Olsztynie i Sieradzu**, uchwałami odpowiednio z 1997 r. oraz 2003 r. w sprawie zasad organizowania, realizacji i dofinansowania lokalnych inicjatyw inwestycyjnych, ustaliły dla poszczególnych rodzajów inwestycji infrastrukturalnych wymagane procentowe udziały w kosztach ich realizacji w wysokości do 50% ogółu kosztów zadania. W Olsztynie stwierdzono m.in., że przypadku 21 wykonanych w badanych latach inwestycji, komitety społeczne były pisemnie powiadamiane przez Urząd Miasta o konkretnych kwotach wpłat, stanowiących warunek rozpoczęcia inwestycji przez gminę.

W gminie **Szadek**, uczestnictwo właścicieli nieruchomości w kosztach budowy 5 inwestycji infrastrukturalnych o łącznej wartości 782 tys. zł, wymuszano natomiast poprzez określenie, w umowach zawartych z właścicielami, sankcji w postaci zamknięcia przyłącza wodociągowego, w przypadku nieuiszczenia wpłaty.

Izba negatywnie ocenia uzależnianie realizacji inwestycji od wniesienia udziału mieszkańców, których inwestycja ma dotyczyć. Uzależnienia tego nie można bowiem traktować jako udziału dobrowolnego lecz jako swoistego rodzaju przymuszenie. Uchwały podejmowane na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą być utożsamiane z korzystaniem przez gminę z uprawnień do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków uczestnictwa w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Omawiane uchwały nie mogą być również sprzeczne z przepisami określonymi w ustawie, jak też nie mogą regulować kwestii już uregulowanych w ustawach. W tym przypadku, kwestie te zostały uregulowane w ustawie o g. n., tj. w art. 144 ust. 1, w którym określono, że właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wniesienie opłat adiacenckich. Zgodnie zatem z obowiązującymi przepisami, na poczet opłaty adiacenckiej mogą być zaliczane nakłady poniesione, w związku z realizacją inwestycji, przez właścicieli nieruchomości, ale nie mogą jej zastępować. NIK zwraca też uwagę, że choć do właściwości gmin należy budowa urządzeń infrastruktury technicznej, to jednak nie do nich należy nakładanie jakichkolwiek obowiązków na obywateli, bo te – zgodnie z art. 7, art. 84 i art. 217 Konstytucji RP mogą nakładać tylko ustawy. Ustawa o g. n. taki obowiązek nałożyła, określając jego zakres (art. 144), tryb ustanowienia (art. 145) i granice (art. 146).

Wprawdzie w art. 148 ust. 4 ustawy o g. n. określono, że na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, to jednak nie ma podstaw do przymuszania do takiej formy udziału.

Należy przy tym odnotować, że mimo, iż omawiane uchwały rad gmin zostały przekazane wojewodom, nie wykorzystali oni posiadanych uprawnień nadzorczych, nie podejmując stosownych działań w celu unieważnienia uchwał podjętych nielegalnie.

2. Podziały nieruchomości

W latach 2004-2006 (I półrocze), spośród 32 skontrolowanych gmin, w 30 (z wyjątkiem Sieradza i Szadka) miały miejsce podziały nieruchomości dokonywane w oparciu o przepisy art. 93-98a ustawy o g. n.

Prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie, na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, wydali łącznie 1.942 decyzje administracyjne (podlegające wykonaniu), zatwierdzające podział nieruchomości, a ich liczba wahała się od 7 w **Radzynie Podlaskim** do 453 w **Bydgoszczy**.

Spośród wymienionych decyzji, 811 (42%) obejmowało podziały, kwalifikujące się do wymierzenia opłaty adiacenckiej, gdyż dotyczyły one nieruchomości, przeznaczonych głównie na cele budownictwa mieszkaniowego, których wartość wzrosła w związku ze zmianami w m.p.z.p. Pozostałe decyzje dotyczyły podziałów dokonanych niezależnie od ustaleń planów miejscowych, w celach wymienionych enumeratywnie w art. 95 ustawy o g. n., które na podstawie art. 98a ust. 2 tej ustawy nie podlegały opłacie adiacenckiej. M.in. w:

- **Olsztynie**, na 187 podziałów, 78 (42%) kwalifikowało się do naliczenia opłaty adiacenckiej. Pozostałych 109 podziałów nie podlegało tej procedurze, gdyż miały one głównie na celu zniesienie współwłasności nieruchomości (zabudowanej co najmniej dwoma budynkami, wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę), a podział polegał na wydzieleniu, dla poszczególnych współwłaścicieli, budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do prawidłowego korzystania z tych budynków, wydzieleniu części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa oraz wydzieleniu działek budowlanych;
- **Białowieży** wszystkie 24 podziały nieruchomości nie podlegały procedurze wymierzenia ewentualnych opłat adiacenckich, ponieważ dokonano ich w celu zniesienia współwłasności, realizacji roszczeń gminy do części nieruchomości oraz wydzielenia działek budowlanych, natomiast w **Goleniowie** - wobec wszystkich 69 podziałów nieruchomości można było podjąć działania zmierzające do ustalenia opłaty adiacenckiej.

Spośród 30 gmin, w których dokonywano podziałów nieruchomości, w 8 (**Gryfin, Koźienice, Murowana Goślina, Olsztyn, Pniewy, Rewal, Szczecinek i Zgierz**) wystąpiły również przypadki przeprowadzenia, na wniosek właściciela, podziałów nieruchomości związanych z wydzieleniem części działek gruntowych pod drogi publiczne. Zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy o g. n., organy wykonawcze tych gmin prowadziły rokowania, w ramach których uzgadniano z właścicielami działek wysokość należnych odszkodowań za grunty wydzielone pod drogi publiczne. Z przeprowadzanych negocjacji sporządzano wymagane protokoły uzgodnień lub zawierano porozumienia z właścicielami działek. Podstawową formą rozliczeń odszkodowań z ww. tytułu były kompensaty wzajemnych zobowiązań (wynikających z wymierzonych opłat oraz ustalonych kwot odszkodowań), lub rezygnacja

właścicieli z odszkodowań w zamian za odstąpienie od wymierzania im opłaty adiacenckiej. M.in. w gminach:

- **Rewal**, w wyniku zawartych porozumień, w 9 przypadkach (na 13) dokonano kompensaty wzajemnych zobowiązań w łącznej kwocie 1.062 tys. zł z tytułu wymierzonej opłaty adiacenckiej oraz przysługujących właścicielom odszkodowań za grunty przejęte przez gminę pod drogi;
- **Zgierz**, w wyniku jednego podziału, w zamian za grunty pod drogę przejęte przez gminę bez wypłaconego odszkodowania w kwocie 7,4 tys. zł, odstąpiono od naliczenia opłaty adiacenckiej.

3. Scalenia i podziały nieruchomości

W badanym okresie, w 2 skontrolowanych gminach (**Dęblin** i **Sieradz**) wystąpiły pojedyncze przypadki scalenia i podziału nieruchomości, przeprowadzone w trybie art. 102-107 ustawy o g. n. W gminach tych stwierdzono jednak nieprawidłowości i uchybienia:

- w **Dęblinie**, uchwałą z grudnia 2004 r. dotyczącą scalenia i podziału (na wniospek spółdzielni mieszkaniowej) 4 działek z zabudową wielorodzinną, Rada Miejska ustaliła zerową stawkę opłaty adiacenckiej. Mimo, że Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność tej uchwały (uzasadniając m.in., że nie można przyjąć stawki zerowej opłaty, gdyż oznacza to brak odpłatności, co jest w swojej istocie zwolnieniem z opłaty, do którego rada nie jest upoważniona), nie dostosowano jej treści do wymogów art. 104 ust. 2 pkt 7 ustawy o g. n., tj. nie zawarto w niej informacji o wysokości, terminie i sposobie zapłaty opłaty adiacenckiej. Według wyjaśnień burmistrza, nie było takiej potrzeby, gdyż scalenie i podział tych działek przeprowadzono wyłącznie w celu uporządkowania granic nieruchomości spółdzielni, która w całości pokryła koszty ich przeprowadzenia, a wartość nieruchomości objętych scaleniem nie uległa zmianie;
- w **Sieradzu**, w uchwale Rady Miejskiej z grudnia 2005 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości o powierzchni 13 ha, określono stawkę opłaty adiacenckiej w wysokości 33% z tytułu wzrostu wartości nieruchomości otrzymanych po scaleniu i podziale. Były prezydent miasta nie wydał jednak decyzji ustalających opłatę adiacencką oraz wysokość odszkodowań za grunty wydzielone pod nowe drogi, lecz zawarł ugody z właścicielami nieruchomości podlegających scaleniu i podziałowi. Na podstawie ugód zrzekli się oni z odszkodowań za grunty przejęte pod drogi w kwocie 470,8 tys. zł, a gmina zrezygnowała z naliczenia i pobrania opłaty adiacenckiej w kwocie 471,7 tys. zł. Przy ustalaniu wysokości wzajemnych roszczeń nie spełniono jednak wymogu § 12 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 maja 2005 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, obligujących do przyjmowania cen nieruchomości na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. Stwierdzono bowiem, że do rozliczenia wzajemnych roszczeń przyjęto wartości nieruchomości określone przez rzeczoznawcę majątkowego w październiku 2004 r., zamiast cen na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości.

3.2.2. Uchwały ustalające wysokość opłaty adiacenckiej i opłaty planistycznej.

W badanym okresie, z 32 skontrolowanych gmin, w 25 (78%) obowiązywały ogółem 44 uchwały podjęte przez organy stanowiące tych gmin, ustalające procentową wysokość stawek opłaty adiacenckiej²⁴, w tym:

- 28 uchwał (64%) dotyczyło stawek opłat w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej (w 2 z tych uchwał określono też stawkę opłaty w związku z podziałem nieruchomości),
- 14 uchwał (32%) dotyczyło stawek w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym podziałem nieruchomości,
- 2 uchwały (4%) dotyczyły stawek związanych ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku scalenia i podziałów nieruchomości.

NIK negatywnie ocenia niewypełnienie przez organy stanowiące 18 gmin (56% ogółu skontrolowanych) ustawowego obowiązku podjęcia uchwał ustalających wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej, mimo że w 17 z nich zrealizowano inwestycje infrastrukturalne oraz przeprowadzono podziały nieruchomości, kwalifikujące się do ustalenia i naliczenia opłaty, w tym w:

- 6 gminach (**Barcin, Dęblin, Tomaszów Mazowiecki, Szadek, Rozdrażew oraz Pułtusk**) rady gmin nie podjęły w ogóle uchwał, mimo że w badanym okresie na ich terenie zrealizowano ogółem 93 inwestycje infrastrukturalne o łącznej wartości 24.880,4 tys. zł oraz dokonano 68 podziałów nieruchomości, kwalifikujących się do ustalenia opłaty adiacenckiej. Brak takich uchwał Izba stwierdziła również w **Białowieży**, w której w badanym okresie nie realizowano żadnych inwestycji infrastrukturalnych, a dokonane podziały nieruchomości nie kwalifikowały się do wymierzenia opłaty adiacenckiej;
- 3 gminach (**Turośń Kościelna, Murowana Goślina i Goleniów**), nie było uchwał związanych ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku inwestycji infrastrukturalnych, mimo że wykonano 28 takich inwestycji o łącznej wartości 19.341,5 tys. zł;
- 8 gminach (**Dąbrowa Białostocka, Grajewo, Solec Kujawski, Olecko, Gniezno, Radzyń Podlaski, Kozienice i Sulejówkę**), w których dokonano łącznie 218 podziałów nieruchomości (kwalifikujących się do naliczenia opłaty adiacenckiej), brakowało uchwał w sprawie ustalenia procentowej wysokości stawki opłaty, przy czym w Sulejówku, podjęta wcześniej uchwała w tej sprawie została przez Radę Miasta uchylona w lipcu 2004 r.

Niepodjęcie omawianych uchwał wyjaśniano głównie:

²⁴ Zestawienie obowiązujących w latach 2004-2006 (I półrocze) w poszczególnych gminach uchwał w sprawie ustalenia stawek opłaty adiacenckiej oraz wysokość tych stawek według tytułów stanowi załącznik nr 5.3. do Informacji.

- uczestnictwem właścicieli nieruchomości w kosztach budowy inwestycji, w ramach komitetów społecznych, co – zdaniem kierowników kontrolowanych jednostek – było rozwiązaniem korzystniejszym, niż obciążanie mieszkańców opłatą adiacencką,
- trudną sytuacją materialną ludności,
- brakiem lub niewielkim wzrostem wartości nieruchomości po dokonanych podziale, przy jednocześnie niskiej, przewidywanej wysokości opłaty,
- brakiem akceptacji radnych, którzy uważali, że opłatą stanowi dodatkowe obciążenie finansowe ludności.

Niepodjęcie w ww. gminach uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, stanowiło naruszenie prawa. Przepisy art. 146 ust 2 oraz art. 98a 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.

Wszystkie z 44 uchwał w sprawie wysokości stawek opłaty adiacenckiej podjęte zostały na podstawie stosownych przepisów ustawy o g. n. Zgodnie z tymi przepisami, ustalone w uchwałach stawki procentowe wysokości opłat nie przekraczały bowiem 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością nieruchomości po ich wybudowaniu oraz w wyniku podziału nieruchomości. W omawianych uchwałach stawki te wahały się od 7 do 50%.

Wszystkie uchwały rad gmin w sprawie stawki opłaty adiacenckiej, zgodnie z wymogami ustawy samorządowej²⁵ zostały przedłożone wojewodom w terminie 7 dni od daty ich podjęcia. Do tych uchwał wojewodowie nie wydawali rozstrzygnięć w trybie nadzoru sprawowanego na podstawie art. 86 tej ustawy.

W 2 gminach (**Rewal i Zgierz**), 5 uchwał podjętych po 1 stycznia 2001 r. w sprawie stawek procentowych opłaty adiacenckiej, mimo ich przedłożenia wojewodzie, nie zostało jednak opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co było niezgodne z art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁶.

Z wyjątkiem gm. **Zgierz**, kontrolowane gminy posiadały obowiązujące m.p.z.p., w których stawki opłaty planistycznej nie przekraczały 30 %, co było zgodne z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stawki opłaty planistycznej określone w m.p.z.p. w wysokości od 5% do 30%, dotyczyły głównie terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, usługową i produkcyjną. Stawki zerowe dotyczyły natomiast terenów własnych gmin lub Skarbu Państwa przeznaczonych do realizacji inwestycji celu publicznego, o którym mowa w art. 6 ustawy o g. n. (m.in. obiekty rekreacyjno-sportowe i oświatowe, tereny zieleni, itp.).

²⁵ Patrz art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

²⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

Należy jednak podkreślić, że w 4 gminach (*Dęblin, Ryki, Szadek i Sulejówek*) przyjęto w niektórych m.p.z.p. stawkę zerową dla gruntów, których przeznaczenie zostało w tych planach zmienione, m.in. z „rolniczego” na „budowlane”. Zdaniem NIK, było to działanie nieracjonalne. Ustalenie stawki opłaty na tym poziomie prowadziło bowiem do zniweczenia woli ustawodawcy, wskazującego na opłatę planistyczną jako jeden z elementów systemu danin o charakterze publicznym²⁷.

3.2.3. Wyceny wzrostu wartości nieruchomości, w związku z wykonaniem inwestycji infrastrukturalnych oraz podziałem i sprzedażą nieruchomości.

W latach 2004-2006 (I półrocze), wyceny wzrostu wartości nieruchomości, stanowiących podstawę do ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej dokonywano tylko w 16 gminach (50%), w tym w: 7 w związku z wybudowaniem obiektów i urządzeń infrastrukturalnych oraz podziałami nieruchomości, 4 w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i 5 - z dokonanymi podziałami nieruchomości.

Negatywnie należy ocenić zaniechanie przez pozostałe gminy dokonywania wycen wzrostu wartości nieruchomości, zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej oraz w związku z podziałami nieruchomości. Brak takich wycen uniemożliwiło bowiem określenie przez gminę zasadności wszczęcia (lub nie) procedury ustalającej kwoty opłaty adiacenckiej. Zdaniem NIK, dokonywanie wycen wzrostu wartości nieruchomości jest niezbędne, ponieważ tylko w ten sposób można ustalić, czy faktycznie miał on miejsce i w jakiej wysokości.

Niedokonywanie wycen wzrostu wartości nieruchomości, kierownicy kontrolowanych jednostek uzasadniali głównie: brakiem uchwał w sprawie stawek opłat adiacenckich, udziałem właścicieli nieruchomości w kosztach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych, nieznacznym wzrostem wartości nieruchomości po zrealizowaniu tych inwestycji, ograniczonymi środkami finansowymi na zlecenie wykonania operatów szacunkowych, a także pracochłonną i kosztowną procedurą związaną z ustaleniem opłaty adiacenckiej.

W celu ustalenia wysokości opłaty planistycznej, wyceny wzrostu wartości nieruchomości przeprowadzano w badanym okresie w 17 gminach (53% skontrolowanych). NIK negatywnie ocenia niedokonywanie takich wycen w 4 gminach (12,5%), mimo zaistnienia przesłanek wymierzenia opłaty planistycznej, z uwagi na zbywanie nieruchomości objętych m.p.z.p., w których organy stanowiące ustaliły stawki opłaty do 30%. Spośród pozostałych 11 gmin, w których nie dokonywano wycen, w 8 zbywane nieruchomości nie zmieniły swojego przeznaczenia w m.p.z.p. lub były własnością gminy, albo Skarbu Państwa, a w 3 gminach dotyczyło to zbywanych nieruchomości, dla których w planach ustalono zerową stawkę opłaty planistycznej.

²⁷ Patrz przypis nr 8

Przeprowadzenie wycen wzrostu wartości nieruchomości, zlecano każdorazowo uprawnionym rzeczoznawcom majątkowym, którzy sporządzali stosowne operaty szacunkowe. Na ogół prawidłowo dokonywano wyboru rzeczoznawców, tj. z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ (głównie w trybie przetargu nieograniczonego i w drodze zapytania o cenę) lub z wyłączeniem stosowania przepisów tej ustawy, gdy wartość zleconych prac nie przekraczała 6.000 EURO.

W 2 gminach, w których wybrano rzeczoznawców w trybie przetargu nieograniczonego kontrola ujawniła jednak nieprawidłowości w tym zakresie, ponieważ:

- w **Mragowie**, wyboru rzeczoznawcy, któremu w lutym 2004 r. zlecono wykonanie 93 operatów szacunkowych w cenie 1 zł za operat, dokonano z naruszeniem art. 27a ust. 1 pkt 3 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Zaoferowanie przez rzeczoznawcę tak niskiej ceny (ten sam wykonawca wycenił inne operaty na 244 zł za operat), wskazywało bowiem na czyn nieuczciwej konkurencji i powinno skutkować odrzuceniem oferty. Ponadto, gmina nie wyegzekwowała od ww. rzeczoznawcy wykonania 53 operatów, co w związku z upływem ustawowego terminu wydania decyzji administracyjnych, uniemożliwiło ustalenie i naliczenie opłaty adiacenckiej;
- w **Goleniowie**, odrzucając w toku postępowania o zamówienie publiczne złożoną przez rzeczoznawcę ofertę oszacowania 65 nieruchomości z powodu zawarcia w niej rażąco niskiej ceny (łącznie 488 zł), nie zwrócono się jednak do oferenta o udzielenie wyjaśnień, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Naruszono tym samym przepis art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. W myśl art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁹, czyn ten stanowił też naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W gminie **Bydgoszcz** stwierdzono natomiast niegospodarne wydatkowanie 6,1 tys. zł za wykonanie 8 operatów szacunkowych w celu ustalenia opłaty planistycznej. Wyceny te dotyczyły bowiem sprzedanych nieruchomości, które w m.p.z.p. nie zmieniły pierwotnego przeznaczenia. Nie zaistniały zatem przesłanki wskazujące na ewentualny wzrost wartości tych działek po zmianie m.p.z.p., co też znalazło odzwierciedlenie w operatach, w których rzeczoznawcy określili, że nie nastąpił wzrost wartości szacowanych nieruchomości.

W badanym okresie, dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej oraz planistycznej, gminy zleciły dokonanie ogółem 2 686 wycen wzrostu wartości nieruchomości, wydając na ten cel 435,3 tys. zł., tj. średnio 162,1 zł za jedną nieruchomość.

W gminie **Gniezno**, na opłacenie wycen wzrostu wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej, sporządzonych przez rzeczoznawcę majątkowego w wyniku zawartych z nim 2 umów (z kwietnia 2004 r. oraz kwietnia 2005 r.), wójt, bez upoważnienia,

²⁸ Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

zaciągnął zobowiązania obciążające budżet gminy następnego roku, tj. kwotą 2 460 zł budżet 2005 r. oraz kwotą 8 590 zł budżet 2006 r. Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.2.4. Prawidłowość wydawania decyzji ustalających opłatę adiacencką oraz planistyczną

1. Decyzje ustalające opłatę adiacencką.

Spośród 32 skontrolowanych gmin, w 17³⁰ (53%) wydano ogółem 1.579 decyzji administracyjnych ustalających opłatę adiacencką na łączną kwotę 4.540,3 tys. zł, w tym:

- 1.250 decyzji (79%) na kwotę 1.278,4 tys. zł (28,2%), w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej w ramach 94 inwestycji o wartości 61.272,0 tys. zł. Najwięcej decyzji wydano w **Olsztynie** (364 na łączną kwotę 511,3 tys. zł), a najmniej, tj. 9 w **Radzynie Podlaskim** (5,8 tys. zł);
- 329 (21%) na kwotę 3.261,9 tys. zł (71,8%) w wyniku dokonanych podziałów nieruchomości. Najwięcej decyzji, tj. 128 na kwotę 196,2 tys. zł wydano w **Goleniowie**, zaś najmniej w **Sieradzu** (1 decyzję na 1,3 tys. zł).

W gminach, w których wydano decyzje ustalające opłatę adiacencką, w 16 prawidłowo, tj. zgodnie z wymogami kodeksu postępowania administracyjnego prowadzono postępowanie. Tylko w **Szczecinku**, w 26 przypadkach wydania decyzji wymierzających opłatę adiacencką (27% ogółu decyzji) nie zawiadomiono strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia opłaty.

Kontrola wykazała natomiast inne nieprawidłowości i uchybienia:

- W 2 gminach, z powodu zbyt późnego wszczęcia postępowań w sprawie ustalenia opłaty oraz braku adresów osób zobowiązanych do jej uiszczenia, utracono część środków z tytułu wymierzonych w decyzjach opłat i odstąpiono od naliczenia opłaty, tj:
 - w **Olsztynie**, analiza losowo wybranych 37 spraw (spośród 364), związanych z wymierzeniem opłaty adiacenckiej, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, w wyniku realizacji inwestycji infrastrukturalnych i 53 (z 55), związanych z wydaniem decyzji ustalających tę opłatę, w wyniku zatwierdzenia podziałów nieruchomości wykazała, że w 24 przypadkach właściciele nieruchomości zostali zawiadomieni o wszczęciu postępowania po upływie ponad 2 lat od daty odbioru inwestycji, a w 34 przypadkach po upływie 426-1060 dni od daty uprawomocnienia się decyzji. W rezultacie, na skutek upływu 3-letniego terminu, ogółem 46 decyzji wymierzających opłatę adiacencką na kwotę łączną 174,2 tys. zł zostało uchylonych, przez co zmniejszone zostały dochody własne miasta. Opóźnienia te uzasadniano m.in. niewystarczającą obsadą kadrową w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta;

³⁰ Turośń Kościelna, Bydgoszcz, Kowalewo Pomorskie, Radzyń Podlaski, Biała Podlaska, Zgierz, Sieradz, Olecko, Olsztyn, Mrągowo, Pniewy, Murowana Goślina, Płock, Szczecinek, Gryfin, Rewal i Goleniów.

- w **Szczecinku**, z powodu braku danych adresowych właścicieli nieruchomości w 5 przypadkach, odstąpiono od naliczenia im opłaty adiacenckiej w łącznej kwocie 1,6 tys. zł, w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. W omawianych przypadkach, upłynął 3-letni termin uprawniający do wydania decyzji ustalających opłatę. Pomimo, że działania Gminy w celu ustalenia ww. adresów polegające na sprawdzeniu baz danych ewidencji ludności i gruntów oraz w księgach wieczystych nieruchomości okazały się nieskuteczne, to nie wykorzystano możliwości wystąpienia w tej sprawie do Centralnego Biura Adresowego.
- W 8 gminach³¹, w których wystąpiły przypadki rozkładania płatności opłaty adiacenckiej na raty, nie zawsze dokonywano zabezpieczenia należności gminy z tego tytułu, wymaganego art. 147 ust. 1 ustawy o g. n. W gminach tych, na 190 decyzji ustalających opłatę rozłożoną na raty, w 106 (56%) nie dokonano zabezpieczenia.

W 4 gminach (**Gryfin, Rewal, Kowalewo Pomorskie i Zgierz**), nie wykorzystano możliwości ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej zarówno w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, jak i dokonanymi podziałami nieruchomości. W gminach tych opłatę adiacencką wymierzano bowiem tylko z jednego tytułu, mimo posiadania stosownych uchwał rad gmin w sprawie procentowej stawki opłaty i występowania przesłanek jej naliczenia. Izba negatywnie ocenia pod względem gospodarności niepodjęcie przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) omawianych działań, gdyż pozbawiło to możliwości uzyskania przez te gminy dodatkowych dochodów budżetowych.

M.in. w **Rewalu**, pomimo przeprowadzenia, na wniosek właściciela, podziału jednej działki, w wyniku którego nastąpił wzrost wartości nieruchomości o 81,8 tys. zł, wójt nie wydał decyzji ustalającej opłatę adiacencką, przez co uszczuplił dochody gminy w kwocie 40,9 tys. zł (50% stawki opłaty określonej w uchwale).

W Olsztynie kontrola wykazała natomiast, że spośród 88 przypadków rozłożenia na raty należności z tytułu opłaty adiacenckiej, w 16 (na łączną kwotę 23,4 tys. zł) prezydent miasta naruszył zasadę legalności, bowiem rozstrzygnięć w tych sprawach nie wydawał w formie decyzji administracyjnych, o czym stanowi art. 147 ustawy o g. n.

NIK negatywnie ocenia pod względem gospodarności niepodjęcie w pozostałych 15 gminach³² (47%) działań zmierzających do ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej, a tym samym uzyskania ewentualnych dochodów z tego tytułu, w tym w:

- 12 gminach, z powodu braku obu wymaganych art. 98a i art. 145 ust.2 ustawy o g. n. uchwał rady gminy w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, lub jednej z tych uchwał,
- 3 gminach (**Jonkowo, Kozienice i Ryki**), mimo posiadania wszystkich wymaganych uchwał oraz wystąpienia przesłanek naliczenia tych opłat.

Na przykład w gminach:

³¹ Radzyń Podlaski, Biała Podlaska, Olecko, Olsztyn, Pniewy, Murowana Goślina, Rewal i Goleniów

³² Białowieża, Dąbrowa Białostocka, Grajewo, Dęblin, Barcin, Solec Kujawski Ryki, Jonkowo, Gniezno, Kozienice, Tomaszów Mazowiecki, Szadek, Rozdrażew, Pułtusk i Sulejówek

- **Sulejówek** - z powodu uchylecia w lipcu 2004 r. uchwały rady miasta określającej 30% stawkę opłaty adiacenckiej, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym ich podziałem, burmistrz umorzył wszczęte postępowania w sprawie naliczenia opłaty 24 właścicielom nieruchomości objętych podziałem. Łączna kwota opłaty, wyliczona wg operatów szacunkowych wyniosłaby 1.316,5 tys. zł;
- **Jonkowo** – mimo, że rada gminy uchwałą określiła stawkę opłaty adiacenckiej w wysokości 25% z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętej podziałem, wójt nie podjął żadnych działań zmierzających do ustalenia i pobrania tej opłaty od właścicieli 9 podzielonych nieruchomości, w wyniku których powstało 234 nowych działek, przeznaczonych w m.p.z.p. pod jednorodzinne budownictwo mieszkaniowe. W ocenie NIK, podejmując decyzję o czasowym odstąpieniu od naliczania opłat z tytułu podziału omawianych nieruchomości, wójt pozbawił gminę możliwości uzyskania ewentualnych dochodów gminy w kwocie 1.378,8 tys. zł.

Niewydawanie decyzji ustalających opłatę adiacencką, kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali głównie:

- nieprzyjęciem przez rady gmin projektów uchwał w sprawie procentowych stawek opłaty, stanowiących upoważnienie do wydawania decyzji,
- fakultatywnością ustalania opłaty, wynikającą z przepisów art. 98a ust. 1 oraz art. 145 ust. 1 ustawy o g. n., które stanowią, że „...wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką ,”
- brakiem rozporządzenia Rady Ministrów określającego kryteria uznawania, że zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, wystarczające do ustalenia opłaty adiacenckiej,
- zawieraniem umów cywilno-prawnych dotyczących udziału właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej,
- zawieraniem ugód z właścicielami działek rezygnującymi z zapłaty odszkodowań za przejęte przez gminę grunty pod drogi, w zamian za nie naliczanie im opłaty,
- brakiem środków finansowych na wykonanie operatów wycen nieruchomości.

Izba nie w pełni jednak podziela te uzasadnienia, gdyż m.in. brak działań zmierzających do ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej, w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej skutkowało tym, że właściciele nieruchomości nie uczestniczyli w kosztach budowy inwestycji infrastrukturalnych, poprzez wniesienie na rzecz gminy opłaty adiacenckiej stosownie do postanowień art. 144 ust. 1 ustawy o g. n.

2. Decyzje ustalające opłatę planistyczną.

Spośród 31 skontrolowanych gmin, posiadających uchwalone lub zmienione m.p.z.p., w których określono stawki procentowe opłaty planistycznej, tylko w 17³³ (55%)

³³ *Turośń Kościelna, Bydgoszcz, Solec Kujawski, Biała Podlaska, Sieradz, Olecko, Olsztyn, Gniezno, Pniewy, Murowana Goślina, Płock, Pułtusk, Koźnice, Szczecinek, Gryfin, Rewal i Goleniów.*

podejmowano w badanym okresie działania na rzecz wymierzenia tej opłaty. W gminach tych wydano ogółem 244 decyzje ustalające opłatę na łączną kwotę 2.585,6 tys. zł.

Liczba decyzji oraz kwoty opłat były znacznie zróżnicowane. Najwięcej decyzji wydano w **Olsztynie**, (51 na kwotę 742,4 tys. zł), **Rewalu** (46 na kwotę 456,2 tys. zł i **Gryfinie** (31 na kwotę 158,6 tys. zł), a najmniej w **Pułtusk** i **Goleniowie** – po jednej decyzji na kwoty odpowiednio 6,1 tys. zł oraz 135,8 tys. zł.

NIK negatywnie ocenia znaczne opóźnienia w procedurze prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną, w stosunku do terminów otrzymywania wypisów z aktów notarialnych, dotyczących sprzedaży nieruchomości na wniosek ich właścicieli. Stwierdzono bowiem, że spośród 17 gmin, w których wydano decyzje ustalające opłatę planistyczną, aż w 13³⁴ (76,5%) wystąpiły opóźnienia wynoszące od 1 do 37 miesięcy, przez co tracono również możliwość wymierzenia opłaty planistycznej przed upływem 5 lat od daty obowiązywania m.p.z.p. Takie opóźnienia naruszały art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego ustalenie opłaty planistycznej, w drodze decyzji, powinno nastąpić bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. W omawianych 13 gminach z opóźnieniem wydano 132 decyzje (65% ogółu).

M.in. w **Płocku**, wszystkie z 5 decyzji wymierzających opłatę planistyczną wydano po upływie od 8 do 30 miesięcy, a w **Rewalu**, 22 decyzje (48% ich ogółu) - po upływie od 1 do 37 miesięcy od daty otrzymania przez gminę wypisów z aktów notarialnych.

Opóźnienia we wszczęciu postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz wydania decyzji wymierzających tę opłatę wyjaśniano głównie:

- niewłaściwym przepływem informacji o wpływających do urzędu wypisach z aktów notarialnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędu,
- brakiem, lub niejednoznacznym przypisaniem zagadnień związanych z ustalaniem opłat planistycznych odpowiednim komórkom organizacyjnym urzędu oraz jego pracownikom,
- brakiem bieżącej ewidencji terminów wpływu do urzędu wypisów z aktów notarialnych.

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

Spośród 17 gmin, w których wydano decyzje wymierzające opłatę planistyczną, w 16 postępowanie w tym zakresie przeprowadzono prawidłowo, tj. zgodnie z wymogami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Tylko w **Gnieźnie**, stwierdzono przypadki uchybień w tym zakresie, gdyż spośród 6 decyzji ustalających opłatę planistyczną na kwotę 70,1 tys. zł, w 3 z nich na kwotę 30,9 tys. zł nie w pełni wykonano dyspozycję art. 107 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W decyzjach tych brak było bowiem wskazania strony postępowania,

³⁴ *Turośń Kościelna, Murowana Goślina, Bydgoszcz, Biała Podlaska, Olecko, Olsztyn, Gniezno, Pniewy, Płock, Pułtusk, Szczecinek, Gryfin i Rewal.*

przywołano też nieaktualną podstawę prawną. Uchybienia te nie skutkowały jednakże nieważnością decyzji.

Kontrola wykazała ponadto, że w 6 gminach, w których wydano decyzje wymierzające opłatę planistyczną (**Biała Podlaska, Gniezno, Gryfin, Płock, Szczecinek i Rewal**), ich organy wykonawcze nie wywiązały się z obowiązku określonego w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczącego przedstawiania radzie gminy, co najmniej raz w roku, informacji m.in. o wydanych decyzjach w sprawie opłaty planistycznej.

W 7 gminach (**Białowieża, Dąbrowa Białostocka, Grajewo, Kowalewo Pomorskie, Radzyń Podlaski, Mrągowo, Rozdrażew**), w których miało miejsce ogółem 990 transakcji sprzedaży, nie wystąpiły warunki do ustalenia i pobrania opłaty planistycznej. Dotyczyło to bowiem nieruchomości nieobjętych m.p.z.p. lub przeznaczonych na realizację inwestycji celu publicznego, których przeznaczenie nie uległo zmianie lub wartość nie wzrosła po zmianie m.p.z.p. oraz sprzedanych po upływie 5 lat od uchwalenia zmian w m.p.z.p. W gminie **Zgierz**, nie wystąpiły w badanym okresie sprzedaży nieruchomości na wniosek ich właściciela lub użytkownika wieczystego, a w gm. **Ryki**, działania zmierzające do ustalenia opłaty planistycznej wobec właścicieli 2 nieruchomości sprzedanych w lipcu 2004 r. oraz marcu 2005 r., podjęto dopiero we wrześniu 2006 r., ponieważ wypisy z aktów notarialnych sprzedaży tych nieruchomości zostały przekazane gminie przez notariuszy w dniu 30 czerwca 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast nieustalenie oraz niepobieranie, w badanym okresie, opłaty planistycznej w 3 gminach (**Barcin, Tomaszów Mazowiecki i Jonkowo**). Obowiązków tych zaniechano, mimo że posiadały one uchwalone lub zmienione m.p.z.p., w których określono stawki procentowe opłaty planistycznej w wysokości od 10 do 30 % dla poszczególnych planów, a na ich obszarze wystąpiły transakcje sprzedaży nieruchomości objętych planami (wpłynęło ogółem 394 wypisów z aktów notarialnych). Brak takich działań pozbawiło ww. gminy możliwości uzyskania znacznych dochodów własnych.

Na przykład w:

- **Jonkowie**, mimo że do Urzędu Gminy wpłynęły 82 akty notarialne dotyczące zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych m.p.z.p. (w których określono 30% stawkę opłaty), wbrew wymogom art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wszczęto żadnych działań zmierzających do ustalenia opłaty planistycznej. Gmina nie uzyskała przez to dochodów własnych, które wg danych szacunkowych Urzędu wyniosłyby ok. 441,7 tys. zł. Należy przy tym podkreślić, że na skutek takich zaniechań, w odniesieniu do 38 transakcji sprzedaży nieruchomości objętych m.p.z.p. z sierpnia 2001 r., gmina utraciła bezpowrotnie możliwość uzyskania dochodów (wynoszących wg szacunku urzędu ok. 273 tys. zł), ze względu na upływ ustawowego 5-letniego okresu, w którym można było ustalić opłatę planistyczną;

- **Barcinie** – w stosunku do 13 z 23 zbytych nieruchomości, upłynął 5-letni termin na ustalenie opłaty planistycznej, zaś w pozostałych 10 przypadkach, dopiero w trakcie kontroli NIK zlecono wyceny nieruchomości w celu ustalenia wysokości opłaty planistycznej.

Zdaniem NIK, istotną przyczyną tego stanu rzeczy były zaniedbania organizacyjne, ponieważ w gminach tych nie przypisano konkretnie zadań związanych z problematyką opłaty planistycznej komórkom organizacyjnym oraz pracownikom urzędu.

Negatywnie, pod względem gospodarności, NIK ocenia również pozbycie się przez 3 inne gminy (**Dęblin, Szadek i Sulejówkę**) możliwości uzyskania dochodów własnych z tytułu opłaty planistycznej, z powodu określenia w m.p.z.p. zerowych stawek tej opłaty. W gminach tych, w badanym okresie miało miejsce łącznie 138 przypadków zbycia nieruchomości na wniosek ich właścicieli.

3. Terminowość przekazywania gminom przez notariuszy wypisów z aktów notarialnych dotyczących transakcji sprzedaży nieruchomości.

Tylko w 3 gminach (**Bydgoszcz, Sulejówkę i Pułtusk**) notariusze wywiązywali się z ustawowego terminu przesłania wypisów z aktów notarialnych, a w gminie **Zgierz**, nie wystąpiły przypadki sprzedaży nieruchomości na wniosek ich właścicieli. W pozostałych 28 skontrolowanych gminach (87,5%) wystąpiły natomiast liczne przypadki niewywiązywania się przez notariuszy z obowiązku (wynikającego z art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego) przesłania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wypisu z aktu notarialnego, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy sprzedaży nieruchomości.

Spośród zbadanych 2.165 wypisów, które gminy otrzymały w latach 2004-2006 (I półrocze), 635 (29,3%) wpłynęło po upływie 7 - dniowego terminu. Opóźnienia w tym zakresie wynosiły nawet do ponad 41 miesięcy. I tak, m.in. w **Murowanej Goślinie**, spośród 106 wypisów z aktu notarialnego, 34 Urząd otrzymał z opóźnieniem wynoszącym od kilku dni do ponad 41 miesięcy, a w **Turośni Kościelnej**, 8 wypisów (spośród 19) - po upływie od 14 dni do 34 miesięcy, od daty zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości.

Według wyjaśnień notariuszy, opóźnienia w przysyłaniu gminom wypisów z aktu notarialnego, w stosunku do ustawowego terminu, wynikały z:

- ich przekonania, że „*obowiązuje funkcjonalna, a nie literalna wykładnia przepisu*”,
- nieokreśleniem przez ustawodawcę, „*co rozumie się pod pojęciem zbycie nieruchomości*”,
- przeoczenia.

Tylko burmistrzowie Kozienic oraz Murowanej Gośliny, wobec niewywiązywania się notariuszy z obowiązku określonego w art. 37 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwracali się pisemnie do notariuszy o przekazywanie wypisów z aktu notarialnego w ustawowym terminie.

Zaznaczyć należy, że na nieprzestrzeganie przez notariuszy obowiązku przesyłania gminom wypisów z aktu notarialnego, dotyczących zbycia nieruchomości, w terminie do 7 dni od daty zawarcia umowy, NIK zwracała już uwagę podczas kontroli przeprowadzonej w 2001 r.³⁵ W związku z tym, Izba wniosowała do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie, w ramach sprawowanego nadzoru, działań w celu doprowadzenia do wypełniania przez notariuszy ich obowiązków ustawowych.

4. Odwołania od decyzji w sprawie opłat.

W 14 gminach³⁶, spośród 17, w których wydano decyzje ustalające opłaty adiacenckie właściciele nieruchomości skorzystali z prawa wniesienia odwołań od tych decyzji (brak odwołań miał miejsce w **Radzynie Podlaskim, Olecku i Kowalewie Pomorskim**, gdzie wydano łącznie 55 decyzji). Spośród 1.524 decyzji wydanych w 14 gminach, odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) wniesiono od 204 decyzji (13,4%), z czego od 116 decyzji wydanych, w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz od 88 decyzji, w związku z podziałem nieruchomości.

Na 204 decyzje, wobec których złożono odwołania, 97 (47,5%) zostało uchylonych przez SKO lub organy wykonawcze gminy, głównie ze względu na:

- upływ 3 letniego terminu, w którym można było ustalić opłatę adiacencką,
- brak wzrostu wartości nieruchomości,
- niepodanie w decyzjach rozstrzygnięcia odnośnie zaliczenia udziału właścicieli nieruchomości w kosztach inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza w sytuacji przedłożenia przez właścicieli dowodów wpłat na poczet realizacji inwestycji,
- niestworzenie warunków podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej,
- zmianę właściciela nieruchomości,
- nieprawidłowe oszacowanie wzrostu wartości nieruchomości.

Spośród pozostałych 107 odwołań od decyzji ustalających opłatę adiacencką, w 65 przypadkach SKO utrzymało je w mocy, a w 42 przypadkach przekazało do ponownego rozpatrzenia.

Na 17 gmin uzyskujących w badanym okresie dochody z tytułu opłaty planistycznej, w 9³⁷, w których wydano ogółem 180 decyzji wymierzających tę opłatę, właściciele nieruchomości wnieśli do SKO odwołania od 57 decyzji (31,7%), z czego 44 decyzje (77%) zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia. Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpatrzenia wynikało głównie z nieprawidłowo określonego w decyzjach wzrostu wartości nieruchomości.

³⁵ Zobacz przypis nr 3

³⁶ **Turośń Kościelna, Bydgoszcz, Biała Podlaska, Zgierz, Sieradz, Olsztyn, Mrągowo, Pniewy, Murowana Goślina, Płock, Szczecinek, Gryfin, Rewal i Goleniów.**

³⁷ **Bydgoszcz, Biała Podlaska, Sieradz, Olsztyn, Murowana Goślina, Płock, Pułtusk, Gryfin i Rewal**

3.2.5. Wywiązywanie się właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych z zobowiązań finansowych z tytułu opłat.

W badanym okresie, wysokość opłaty adiacenckiej wymierzonej decyzjami administracyjnymi w 17 skontrolowanych gminach wyniosła łącznie 4.540,3 tys. zł, zaś opłaty planistycznej - 2.585,6 tys. zł.

Z uwagi jednak na skalę wniesionych w tym okresie przez właścicieli nieruchomości odwołań od decyzji ustalających opłatę adiacencką i ich uchylenie (na kwotę 645,6 tys. zł), a także pomniejszenie opłaty o odszkodowania za przejęte przez gminy grunty pod drogi (1.400,8 tys. zł), faktyczna kwota należnej gminom opłaty wyniosła 2.493,9 tys. zł (55% naliczonych). W przypadku natomiast opłaty planistycznej, w związku z odwołaniami właścicieli nieruchomości (na kwotę 976,1 tys. zł), kwota należnej opłaty wyniosła 1.609,5 tys. zł (62,2% naliczonej).

Właściciele nieruchomości nienależycie regulowali swoje zobowiązania wobec gmin z tytułu wymierzonej im opłaty adiacenckiej. Stwierdzono bowiem, że według stanu na koniec czerwca 2006 r. z przypisanej prawomocnymi decyzjami ustalającymi tę opłatę należności wynoszącej łącznie 2.493,9 tys. zł, uregulowana została kwota 1.626,0 tys. zł (65,2%). Stopień realizacji należnej opłaty adiacenckiej w poszczególnych gminach był znacznie zróżnicowany i wynosił od 33,6% w *Szczecinku*, 39,6% w *Murowanej Goślinie* oraz 44,6% w *Płocku* do 98 w *Mrągowie* i 100% w *Turośni Kościelnej*.

Na koniec czerwca 2006 r. do zapłaty naliczonej opłaty adiacenckiej pozostała kwota wynosząca 867,9 tys. zł, z czego należności wymagalne stanowiły 246,4 tys. zł (28,4%).

Spośród 17 gmin, w których decyzje ustalające opłatę adiacencką były prawomocne, należności wymagalne wystąpiły w 13, w tym najwyższe miały miejsce w 4 gminach, tj. *Bydgoszczy* (48,0 tys. zł), *Rewalu* (47,7 tys. zł), *Płocku* (37,8 tys. zł) oraz *Olsztynie* (32,7 tys. zł). W pozostałych 9 gminach stan tych należności wahał się od 0,1 tys. zł do 23,1 tys. zł.

Zbiorcze dane dotyczące stopnia realizacji należnych opłat adiacenckich w 17 gminach, w których wydano decyzje ustalające te opłaty, przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota opłat w tys. zł z tytułu:		
		Inwestycji infrastrukturalnych	Podziałów nieruchomości	Razem
1	<i>Wysokość naliczonych opłat we wszystkich wydanych decyzjach</i>	1278,4	3261,9	4540,3
2	<i>Wysokość opłat w decyzjach uchylonych przez SKO oraz będących w trakcie rozpatrywania</i>	189,2	456,4	645,6
3	<i>Wysokość odszkodowań za grunty przejęte pod drogi</i>	-	1400,8	1400,8
4	<i>Wysokość opłat z prawomocnych decyzji z poz. 1 minus (2+3)</i>	1089,2	1404,7	2493,9

5	Wysokość opłat zapłaconych z decyzji <i>a) % udział (5:4)</i>	789,7 72,5	836,3 59,5	1626,0 65,2
6	Pozostało do zapłaty (4-5) z decyzji, w tym: <i>a) należności wymagalne wg stanu na 30.06.2006 r.,</i> <i>b) % udział należności wymagalnych (a:6)</i>	299,5 90,4 30,2	568,4 156,0 27,4	867,9 246,4 28,4

Właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, którym w 17 gminach wymierzono opłatę planistyczną, w większym stopniu wywiązywali się z zobowiązań z tego tytułu, gdyż według stanu na 30 czerwca 2006 r. z przypisanej im prawomocnymi decyzjami łącznej kwoty 1.609,5 tys. zł opłaty, uregulowana została kwota 1.206,2 tys. zł (75%).

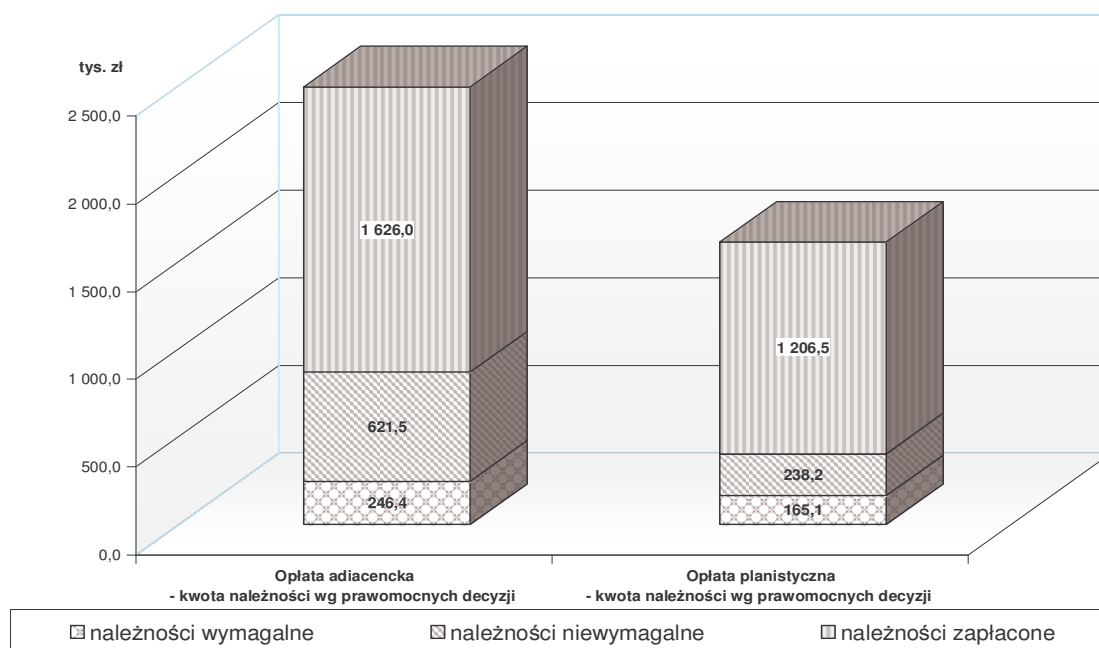
Stopień realizacji tej opłaty w poszczególnych gminach był zróżnicowany i wynosił:

- 100% w 6 gminach (*Solec Kujawski, Olecko, Gniezno, Koźienice, Szczecinek i Goleniów*),
- 80,5% - 97,6% w 5 gminach (*Płock, Turośń Kościelna, Gryfin, Pniewy i Bydgoszcz*),
- 32,2% - 52,2% w 4 gminach (*Olsztyn, Sieradz, Biała Podlaska i Rewal*),
- 0% i 8,2% w 2 gminach (*Pułtusk i Murowana Goślina*).

Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast nieterminowego uiszczania wymierzonej opłaty planistycznej w 11 gminach (spośród 17), czego wyrazem jest znaczny odsetek należności wymagalnych. Z pozostałej bowiem do zapłaty należności z tytułu omawianych opłat wynoszących ogółem 403,3 tys. zł, należności wymagalne stanowiły 165,1 tys. zł (41%).

Najwyższy odsetek wymagalnych należności wynoszący od 96,4 % do 100%, wystąpił w 7 gminach (*Bydgoszcz, Biała Podlaska, Sieradz, Gniezno, Pniewy, Pułtusk oraz Gryfin*), a w 4 pozostałych (*Murowana Goślina, Olsztyn, Rewal i Turośń Kościelna*) kształtował się w przedziale 26,4 % - 58,3 %.

Stopień realizacji należności finansowych gmin z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej, według stanu na 30.06.2006 r., przedstawia wykres na str. 33 Informacji:



Większość kontrolowanych gmin planowała w swoich dochodach budżetowych wpływy z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej, mimo że ich wysokość stanowiła niewielki odsetek zrealizowanych dochodów (średnio ok. 0,1%). Dochody te planowano w 20 gminach w zakresie opłaty adiacenckiej (w tym we wszystkich 17, w których w badanym okresie wydawano decyzje ustalające tę opłatę oraz we wszystkich 17 gminach, w których wymierzono opłatę planistyczną. W latach 2004-2006 (I półrocze), w gminach tych z tytułu opłaty adiacenckiej oraz planistycznej uzyskano łącznie 5.147,4 tys. zł, w tym 2.832,2 tys. zł (55%) stanowiły dochody z opłat wymierzonych w badanym okresie, a 2.315,2 tys. zł (45%) – z opłat wymierzonych przed 2004 r.

W 3 gminach stwierdzono przypadki nierzetelnego ewidencjonowania należności z tytułu wymierzonych opłat oraz ich nie wykazywanie w sprawozdawczości. I tak w:

- **Gnieźnie** – w księgach rachunkowych Urzędu zaewidencjonowano wpływy opłaty planistycznej na rachunek bankowy, bez zaksięgowania przypisanych decyzjami należności z tytułu tej opłaty w kwocie 70,1 tys. zł (22,2 tys. zł w 2004 r. i 47,9 tys. zł w 2005 r.), co było niezgodne z art. 20 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;
- **Murowanej Goślinie** – jedna decyzja ustalająca opłatę planistyczną w kwocie 21,4 tys. zł nie była ujęta w ewidencji księgowej i dopiero w trakcie kontroli NIK została zaewidencjonowana;
- **Rewalu** – w sprawozdaniach Rb - 27S za rok 2004, 2005 oraz I półrocze 2006 r. nie wykazano należności z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej w kwocie 121,4 tys. zł, co jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.2.6. Windykacja wymierzonych opłat.

Spośród 21 kontrolowanych gmin, w których wystąpiły zaległości w regulowaniu przez właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, zobowiązań finansowych wobec gmin z tytułu opłaty adiacenckiej oraz planistycznej, tylko w 7³⁸ (29%) prowadzone działania windykacyjne były efektywne i spowodowały uregulowanie zaległości.

Niewystarczające i mało skuteczne były natomiast działania windykacyjne prowadzone w 14 gminach³⁹ (71%) wobec dłużników zalegających z uregulowaniem opłaty adiacenckiej oraz planistycznej, które na 30 czerwca 2006 r., wynosiły łącznie 411,5 tys. zł (246,4 tys. zł z tytułu opłaty adiacenckiej oraz 165,1 tys. zł - z tytułu opłaty planistycznej).

We wszystkich tych gminach działania windykacyjne prowadzono nie przestrzegając przepisów § § 2, 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pierwsze upomnienia i tytuły wykonawcze wysyłano bowiem dłużnikom ze znacznymi opóźnieniami, wynoszącym od 40 dni do 31 miesięcy, od momentu powstania obowiązku wniesienia opłat. M.in. w:

- **Białej Podlaskiej**, wobec 17 dłużników zalegających z uregulowaniem opłaty adiacenckiej i planistycznej w łącznej wysokości 10,2 tys. zł, upomnienia do zapłaty i tytuły wykonawcze skierowano po upływie 7 - 31 miesięcy od terminów wymagalności;
- **Bydgoszczy**, do 21 dłużników zalegających z płatnością opłat na kwotę 36,9 tys. zł, upomnienia wysłano po upływie od 3 do 24 miesięcy, a do egzekucji po upływie od 24 do 31 miesięcy;
- **Goleniowie**, do dnia 30.06.2006 r. wyegzekwowano zaledwie 4,1 tys. zł, co stanowiło 4% kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi (67,2 tys. zł). Stwierdzono również, że w przypadku 20 największych dłużników, Urząd nie skorzystał z możliwości uzyskania w urzędzie skarbowym pisemnych informacji o sposobie załatwienia wniosków egzekucyjnych.

Kontrola wykazała ponadto, że spośród 14 gmin, w których w sposób niewystarczający i mało efektywny prowadzono egzekucje zaległych należności z tytułu opłat:

- w 7 (47%), tj. w **Turośni Kościelnej, Dąbrowie Białostockiej, Białej Podlaskiej, Zgierzu, Pniewach, Pułtusku i Gryfinie**, w których zaległości z tytułu opłaty adiacenckiej i planistycznej, wg stanu na 30.06.2006 r. wynosiły łącznie 42,8 tys. zł (10,5% ogółu należności wymagalnych), egzekucją, w tym wystawianiem tytułów wykonawczych, obejmowano tylko część zaległości;
- w 3 (20%), tj. w **Dąbrowie Białostockiej, Pniewach i Rewalu** nie naliczono odsetek za zwłokę w uregulowaniu należnych opłat. Łączna kwota tych odsetek ustalona w toku kontroli wyniosła 8,2 tys. zł.

³⁸ **Solec Kujawski, Mrągowo, Olecko, Kowalewo Pomorskie, Płock, Kozienice i Radzyń Podlaski**

³⁹ **Rewał, Goleniów, Gryfin, Szczecinek, Sieradz, Murowana Goślina, Zgierz, Bydgoszcz, Olsztyn, Biała Podlaska, Dąbrowa Białostocka, Turośń Kościelna, Pułtusk i Pniewy**

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, sprawowanym w ramach kontroli funkcjonalnej.

3.2.7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Spośród 32 skontrolowanych gmin, 13⁴⁰ objętych było kontrolą NIK przeprowadzoną w 2002 r. w zakresie ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej. Do kierowników skontrolowanych wówczas jednostek skierowano ogółem 31 wniosków pokontrolnych, dotyczących:

- ustalania i wydawania decyzji wymierzających opłaty adiacenckie w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanym wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej lub ich podziałem (9 wniosków),
- zwiększenia skuteczności działań windykacyjnych, m.in. poprzez bezzwłoczne wysyłanie upomnień i wystawianie tytułów wykonawczych (8),
- usprawnienia działań organizacyjnych związanych z ustalaniem tej opłaty (5),
- przestrzegania przepisów procedury administracyjnej przy prowadzeniu postępowań w sprawie opłat (5),
- dokonywania zabezpieczeń należności z tytułu opłat rozłożonych na raty oraz stosowania oprocentowania i waloryzowania opłat (4 wnioski).

Z ustaleń obecnej kontroli NIK wynika, że 29 wniosków pokontrolnych (93,5%) zostało zrealizowanych w całości, a 2 wnioski w niepełnym zakresie, które wystąpiły w 2 gminach:

- **Bydgoszczy** – wniosek dotyczył podjęcia działań organizacyjnych usprawniających załatwianie spraw związanych z naliczaniem opłaty adiacenckiej. Kontrola wykazała występowanie nadal przypadków opóźnień we wszczynaniu postępowania w sprawie ustalenia omawianej opłaty;
- **Turośni Kościelnej** – wniosek dotyczył bezzwłocznego wysyłania upomnień do dłużników zalegających z płatnościami. Ustalono, że w latach 2004 -2006 (I półrocze) nadal występowały opóźnienia w wysyłaniu tych upomnień wynoszące od 49 do 99 dni od daty wymagalności zapłaty.

⁴⁰ Białowieża, Bydgoszcz, Gniezno, Olecko, Olsztyn, Płock, Pniewy, Radzyń Podlaski, Ryki, Tomaszów Mazowiecki, Turośń Kościelna, Sulejówek i Zgierz

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola przygotowana została głównie w oparciu o ustalenia poprzednich kontroli NIK obejmujących badaną problematykę⁴¹, a także w związku ze skargami oraz doniesieniami prasowymi. Z kontroli tych wynikało, że prawdopodobne obszary wystąpienia nieprawidłowości w kontrolowanych jednostkach mogą zwłaszcza dotyczyć:

- niepodjęcia przez rady gmin wymaganych uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, a także nieprzekazania ich do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- nieokreślenia w m.p.z.p. stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę planistyczną,
- nieprzestrzegania procedur, określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy wyłanianiu rzeczoznawców do wyceny nieruchomości,
- nielegalnego wydawania decyzji, tj. bez uprzedniego podjęcia przez rady gmin wymaganych uchwał w sprawie procentowych stawek opłaty adiacenckiej oraz po upływie 3- letniego terminu, a w przypadku opłaty planistycznej – bez określenia w m.p.z.p. stawki procentowej do jej naliczenia,
- niezapewnienia stronom udziału w postępowaniu administracyjnym w procedurze ustalania opłat,
- nieuwzględniania w decyzjach dotyczących opłat adiacenckich wartości świadczeń wniesionych przez właścicieli nieruchomości na rzecz budowy inwestycji infrastrukturalnych,
- niedokonywania wymaganych waloryzacji opłat adiacenckich oraz zabezpieczeń z tytułu rozkładania płatności opłat na raty,
- braku lub niewystarczającej ze strony gmin windykacji zaległych należności z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych.

Wyboru jednostek do skontrolowania dokonano uwzględniając głównie fakt, że zrealizowały one w badanym okresie inwestycje infrastrukturalne o wartości co najmniej 500 tys. zł, lub na ich obszarze działania wystąpiły podziały nieruchomości na wniosek ich właścicieli (użytkowników wieczystych), a także zbywanie nieruchomości.

W przypadku wyboru gmin objętych rekontrolą, kierowano się skalą stwierdzonych wówczas nieprawidłowości oraz wnioskami pokontrolnymi.

⁴¹ Patrz przypis nr 3 i 4

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli, w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, Delegatura NIK w Olsztynie pobrała z Ministerstwa Budownictwa informację w sprawie przyczyn niewydania w okresie objętym kontrolą, rozporządzenia Rady Ministrów, na podstawie delegacji zawartej w art. 148a ustawy o g. n.

W trybie art. 40 ustawy o NIK pobierano również wyjaśnienia od osób odpowiedzialnych za występujące nieprawidłowości.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie zgłoszono, w trybie art. 56 ustawy o NIK, zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli. Wszystkie protokoły kontroli zostały obustronnie podpisane.

W 8 skontrolowanych jednostkach zorganizowano, na podstawie art. 58 ustawy o NIK, narady pokontrolne, podczas których omówiono nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Do kierowników wszystkich 32 kontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny badanych zagadnień oraz łącznie 100 wniosków pokontrolnych. Żaden z kierowników kontrolowanych jednostek nie zgłosił zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Wystąpienia pokontrolne skierowano też do organów stanowiących 16 skontrolowanych gmin, w których stwierdzono brak wymaganych ustawą o g. n. uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Wnioski skierowane do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast skontrolowanych jednostek dotyczyły głównie:

- przygotowania, zgodnie z przepisami ustawy o g. n., projektów uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej i przedkładania ich radom gmin (miejskim), celem uchwalenia,
- podjęcia działań w celu wyeliminowania zbędnej zwłoki we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej i planistycznej, w tym wydawania decyzji ustalających opłatę adiacencką w związku z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej oraz podziałem nieruchomości, w terminach, aby nie dochodziło do utraty możliwości występowania z roszczeniami z powodu upływu 3-letniego okresu, w którym można wymierzyć tę opłatę,
- ustalania i egzekwowania udziału właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wg zasad określonych w przepisach ustawy o g. n.,
- dokonywania wycen wzrostu wartości przykładowych nieruchomości, w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz podziałem nieruchomości, celem określenia podstawy do ewentualnego naliczenia opłaty adiacenckiej,
- wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną niezwłocznie po otrzymaniu od notariuszy wypisu z aktów notarialnych dotyczącego sprzedaży nieruchomości,

- podjęcia bardziej skutecznych działań, zmierzających do poprawy ściągalności należności gminy, w związku z ustaleniem opłaty adiacenckiej oraz planistycznej, m.in., poprzez terminowe wysyłanie upomnień do zalegających z zapłatą oraz wystawiane tytułów wykonawczych ,
- ustalenia w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy zadań związanych z opłatą adiacencką i opłatą planistyczną oraz określenie w zakresach czynności pracowników wykonujących faktycznie te zadania.

Do rad gmin wnioskowano (ogółem 18 wniosków) natomiast o podjęcie wymaganych uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz podziałem nieruchomości.

NIK otrzymała odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne od kierowników wszystkich 32 skontrolowanych jednostek oraz od przewodniczących 16 rad gmin. Z treści odpowiedzi wynika, że adresaci przyjęli do realizacji wszystkie wnioski pokontrolne, z czego 53 zostało wykonanych (w tym 44 przez organy wykonawcze i 9 przez organy stanowiące gmin), a pozostałe 65 znajduje się w trakcie realizacji. Zrealizowane wnioski dotyczyły m.in.:

- przedłożenia radzie gminy projektów uchwał w sprawie stawek opłaty adiacenckiej oraz podjęcia takich uchwał,
- wymierzania decyzji ustalających opłatę adiacencką oraz planistyczną,
- ustanowienia zabezpieczeń rozłożonych na raty należności z tytułu opłaty adiacenckiej,
- uwzględnienia w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności spraw związanych z opłatą adiacencką i planistyczną.

Na finansowe rezultaty przeprowadzonej kontroli złożyły się:

- nieprawidłowości finansowe w kwocie ogółem 4.098,4 tys. zł, w tym w kategoriach:
 - uszczuplenia środków publicznych – 3.611,1 tys. zł (w 10 gminach), głównie z tytułu: nie naliczenia opłat, braku windykacji i nie naliczenia odsetek za zwłokę, uchylene decyzji ustalających opłaty, z uwagi na upływ ustawowych terminów,
 - kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 62,4 tys. zł (w 2 gminach), wynikające z wydanych, po upływie ustawowych terminów decyzji ustalających opłatę adiacencką oraz planistyczną,
 - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 11,1 tys. zł (w 1 gminie), wynikające z zaciągnięcia, bez upoważnienia, zobowiązania obciążającego budżet gminy następnego roku,
 - inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 322,3 tys. zł (w 7 gminach), dotyczy kwot rozłożonych na raty, bez wymaganego zabezpieczenia, „dobrowolnych” wpłat z sankcjami oraz kwota odszkodowania za przejęte drogi ustalona w uchylonych decyzjach,

- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 91,5 tys. zł (w 2 gminach), dotyczy braku zaewidencjonowania należności z tytułu opłaty planistycznej przepisanej decyzjami.
- korzyści finansowe w kwocie 11,3 tys. zł (w 2 gminach), dotyczy wpłaty w jednej gminie w trakcie kontroli NIK zaległości z tytułu opłaty adiacenckiej

W związku z ustaleniami kontroli dotyczącymi nienaliczenia opłat, NIK skierowała:

- 3 zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych,
- 1 zawiadomienie do prokuratury o stwierdzeniu faktów uzasadniających podejrzenie zaistnienia przestępstwa niegospodarności.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek

Delegatura NIK w Białymstoku

1. Urząd Gminy w Białowieży*,
2. Urząd Miasta w Grajewie,
3. Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej,
4. Urząd Gminy w Turośni Kościelnej*.

Delegatura NIK w Bydgoszczy

1. Urząd Miasta w Bydgoszczy*,
2. Urząd Miasta i Gminy w Kowalewie Pomorskim,
3. Urząd Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim,
4. Urząd Miasta i Gminy w Barcinie.

Delegatura NIK w Lublinie

1. Urząd Miasta w Białej Podlaskiej,
2. Urząd Miasta w Radzynie Podlaskim*,
3. Urząd Miasta w Rykach*,
4. Urząd Miasta w Dęblinie.

Delegatura NIK w Łodzi

1. Urząd Miasta i Gminy w Szadku,
2. Urząd Miasta w Sieradzu,
3. Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim*,
4. Urząd Miasta w Zgierzu*.

Delegatura NIK Olsztyn

1. Urząd Gminy w Jonkowie,
2. Urząd Miasta w Mrągowie,
3. Urząd Miejski w Olecku*,
4. Urząd Miasta w Olsztynie*.

Delegatura NIK w Poznaniu

1. Urząd Gminy w Gnieźnie*,
2. Urząd Gminy w Rozdrażewie,
3. Urząd Miejski w Pniewach*,
4. Urząd Miasta i Gminy w Murowanej Goślinie.

Delegatura NIK w Szczecinie

1. Urząd Miasta w Szczecinku,
2. Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie,
3. Urząd Gminy w Rewalu,
4. Urząd Miasta i Gminy w Goleniowie.

Delegatura NIK w Warszawie

1. Urząd Miasta w Płocku*,
2. Urząd Miasta i Gminy w Pułtuskach,
3. Urząd Miasta w Sulejówku*,
4. Urząd Miasta i Gminy w Kozienicach.

* - są to jednostki samorządu terytorialnego, które zostały skontrolowane przez NIK w 2002 r., w ramach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej (P/02/151)

5.2. Liczba i wartość oraz źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych, zrealizowanych przez skontrolowane gminy w latach 2004-2006 (I półrocze)

Lp.	Nazwa jednostki Samorządu terytorialnego	Liczba zrealizow. inwestycji infrastr.	Wartość urządzeń infr. tech. w tys. zł	Wysokość środków gminy w tys. zł	Wysokość innych środków w tys. zł*	Wysokość udziału właścicieli nieruchom. w tys. zł	Udział w % kol.7: kol.4
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	UG Białowieża	-	-	-	-	-	-
2.	UG Turośń Kościelna	5	1 224,5	335	710,5	179	14,6%
3.	UM Dąbrowa Białostocka	5	1848,4	670,1	1026,2	152,1	8,2%
4.	UM Grajewo	31	2 374	2 333,2	40,8	-	-
5.	UM Bydgoszcz	38	21 302	21 001	301	-	-
6.	UMiG Barcin	22	3 828,3	3 622,1	206,2	-	-
7.	UMiG Kowalewo Pomorskie	3	2 608,9	1 027,9	1581	-	-
8.	UMiG Solec Kujawski	13	14 775	2 852	11 859	64	0,4%
9.	UM Radzyń Podlaski	4	950,2	950,2	-	-	-
10.	UM Ryki	4	1 776,7	1 254,6	522,1	-	-
11.	UM Biała Podlaska	12	23 696	6 864	16 832	-	-
12.	UM Dęblin	6	4 480,7	4 457,1	-	23,6	0,5%
13.	UM Tomaszów Mazowiecki	38	6 138,8	4 999,3	1 114,3	25,2	0,4%
14.	UM Zgierz	5	3 872,1	3209,6	662,5	-	-
15.	UM Sieradz	5	2 259	1 909	350	-	-
16.	UGiM Szadek	14	1875,1	1332,4	500	42,7	2,3%
17.	UM Olecko	13	7 717,0	3 483,9	4 098,4	134,7	1,7%
18.	UM Olsztyn	38	7 629	6 360	119	1 150	15,1%
19.	UM Mrągowo	11	13 329,5	6 828,8	6500,7	-	-
20.	UG Jonkowo	9	260	209,1	50,9	-	-
21.	UG Gniezno	4	875	748	127	-	-
22.	UM Pniewy	5	1 823,3	1 568,2	255,1	-	-
23.	UMiG Murowana Goślina	6	6 168	2 963	3 198	7	0,1%
24.	UG Rozdrażew	6	1121,2	983,2	122,7	15,3	1,4%
25.	UM Płock	31	15 289,4	15 282	5,9	1,5	0,001%
26.	UM Sulejówek	9	13 561,5	1 484,7	11 750,8	326	2,4%
27.	UM Pułtusk	7	7 436,3	2 147,7	5089,7	198,9	2,7%
28.	UMiG Kozienice	22	13 052,7	7 384,7	5 328,4	339,6	2,6%
29.	UM Szczecinek	5	13 559	3 625	9 934	-	-
30.	UMiG Gryfin	6	34 462	6 162	28 300	-	-
31.	UG Rewal	60	5 229	4 966	263	-	-
32.	UMiG Goleniów	17	11 949	6 970,4	4 925,6	53	0,4%
	Razem	454	246 471,6	127 984,2	115 774,8	2 712,6	1,1%

* inne środki pochodziły głównie z: środków z funduszy europejskich (ZPORR, PHARE i SAPARD), dotacji z budżetu państwa oraz pożyczek z Narodowego (Wojewódzkiego) Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

5.3. Liczba uchwał w sprawie stawek opłaty adiacenckiej obowiązujących w latach 2004 - 2006 (I półrocze) w poszczególnych gminach oraz według tytułów.

Lp	Nazwa gminy	Liczba podjętych uchwał dotyczących						
		Urządzeń infrastruktury technicznej		Podziałów nieruchomości		Scaleń i podziałów		Razem kol. 3+5+7
		Liczba	Wysokość stawki opłat w %	Liczba	Wysokość stawki opłat w %	Liczba	Wysokość stawki opłat w %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	UG Białowieża	-	-	-	-	-	-	-
2.	UG Turośń Kościelna	-	-	1	30	-	-	1
3.	UM Dąbrowa Białostocka	1	50	-	-	-	-	1
4.	UM Grajewo	1	50	-	-	-	-	1
5.	UM Bydgoszcz	1	30	1	25 – 50			2
6.	UMiG Barcin	-	-	-	-	-	-	-
7.	UMiG Kowalewo Pomorskie	1*	50	-	50			1
8.	UMiG Solec Kujawski	1	50	-	-	-	-	1
9.	UM Radzyń Podlaski	1	30	-	-	-	-	1
10.	UM Ryki	1	50	1	50	-	-	2
11.	UM Biała Podlaska	1	50	1	30	-	-	2
12.	UM Dęblin	-	-	-	-	1	0	1
13.	UM Tomaszów Mazowiecki	-	-	-	-	-	-	-
14.	UM Zgierz	4	50	1	25	-	-	5
15.	UM Sieradz	1	50	1	20	1	33	3
16.	UGiM Szadek	-	-	-	-	-	-	-
17.	UM Olecko	2	50	-	-	-	-	2
18.	UM Olsztyn	1	25	1	30 – 50	-	-	2
19.	UM Mrągowo	1	20	1	30			2
20.	UG Jonkowo	1*	45	-	25	-	-	1
21.	UG Gniezno	2	30-50	-	-	-	-	2
22.	UM Pniewy	1	50	1	50			2
23.	UMiG Murowana Goślina	-	-	1	20	-	-	1
24.	UG Rozdrażew	-	-	-	-	-	-	-
25.	UM Płock	1	7	2	10 – 50	-	-	3
26.	UM Sulejówek	1	30	-	30% uchylona w lipcu 2004 r.			1
27.	UM Pułtusk	-	-	-	-	-	-	-
28.	UMiG Kozienice	1	15 - 30	-	-	-	-	1
29.	UM Szczecinek	1*	25	-	15	-	-	1
30.	UMiG Gryfin	2	15 - 30	1	30	-	-	3
31.	UG Rewal	1*	50	-	50	-	-	1
32.	UMiG Goleniów	-	-	1	20	-	-	1
	RAZEM	28	X	14	X	2	X	44

* w uchwałach tych ustalono również stawki opłaty adiacenckiej, w związku z podziałem nieruchomości

5.4. Wykaz osób odpowiedzialnych za działalność kontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka	Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	Okres pełnienia funkcji
1.	UG Białowieża	Anna Bajko Albert Waldemar Litwinowicz	Wójt	18.11.2002 – 04.12.2006 04.12.2006 -
2.	UG Turośń Kościelna	Andrzej Jurczak	Wójt	07.06.1990 -
3.	UM Dąbrowa Białostocka	Wacław Ćwilik	Burmistrz	20.11.2002 -
4.	UM Grajewo	Krzysztof Waszkiewicz	Burmistrz	27.11.2002 -
5.	UM Bydgoszcz	Konstanty Dombrowicz	Prezydent	12.11.2002 -
6.	UMiG Barcin	Ewa Stankiewicz Michał Pęziak	Burmistrz	18.11.2002 – 31.11.2006 01.12.2006 -
7.	UMiG Kowalewo Pomorskie	Andrzej Grabowski	Burmistrz	20.06.1990 -
8.	UMiG Solec Kujawski	Antoni Nawrocki	Burmistrz	28.10.2002 -
9.	UM Radzyń Podlaski	Witold Kowalczyk	Burmistrz	19.11.2002 -
10.	UM Ryki	Jerzy Gąska	Burmistrz	27.11.2002 -
11.	UM Biała Podlaska	Andrzej Czapski	Prezydent	14.11.2002 -
12.	UM Dęblin	Dariusz Cenkiel	Burmistrz	10.11.2002 -
13.	UM Tomaszów Mazowiecki	Mirosław Kukliński Rafał Zagozdón	Prezydent	19.11.2002 – 01.12.2006 02.12.2006 -
14.	UM Zgierz	Karol Zdzisław Maśliński	Prezydent	10.11.2002 -
15.	UM Sieradz	Barbara Mrozowska-Nieradko Jacek Walczak	Prezydent	10.11.2002 – 06.12.2006 06.12.2006
16.	UGiM Szadek	Stefania Sulińska	Burmistrz	10.11.2002 -
17.	UM Olecko	Wacław Olszewski	Burmistrz	10.11.2002 -
18.	UM Olsztyn	Czesław Jerzy Małkowski	Prezydent	10.10.2002 -
19.	UM Mrągowo	Otolia Siemieniec	Burmistrz	27.10.2002 -
20.	UG Jonkowo	Wojciech Giecko	Wójt	01.12.1999 -
21.	UG Gnieźno	Włodzimierz Leman	Wójt	10.11.2002 -
22.	UM Pniewy	Michał Chojara	Burmistrz	09.07.1996 -
23.	UMiG Murowana Goślina	Tomasz Łęcki	Burmistrz	02.12.2002 -
24.	UG Rozdrażew	Bożena Marcisz	Wójt	15.06.1990 -
25.	UM Płock	Mirosław Milewski	Prezydent	19.11.2002 -
26.	UM Sulejówek	Waldemar Chachulski	Burmistrz	27.10.2002 -
27.	UM Pułtusk	Wojciech Dębski	Burmistrz	19.11.2002 -
28.	UMiG Kozienice	Tomasz Śmietanka	Burmistrz	31.10.2002 -
29.	UM Szczecinek	Marian Goliński Jacek Piotrowski Jerzy Hardie-Douglas	Burmistrz	06.06.1990 – 28.10.2005 17.11.2005 – 15.01.2006 16.01.2006 -
30.	UMiG Gryfin	Henryk Piłat	Burmistrz	19.11.2002 -
31.	UG Rewal	Konstanty Tomasz Oświęcimski Robert Skraburski	Wójt	29.10.1998 – 01.12.2006 01.12.2006 -
32.	UMiG Goleniów	Andrzej Wojciechowski	Burmistrz	10.11.2002 -

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Minister Sprawiedliwości
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej