



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-004-01/2012
P/12/147

Gdańsk, dnia 20 lipca 2012 r.

**Pan
Maciej Kobyliński
Prezydent
Miasta Słupska**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Słupsku (dalej: „Urząd”), kontrolę w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych w latach 2008-2012 w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „m.p.z.p.”), które weszły w życie po 1 stycznia 2003 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 26 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² (dalej: „ustawa zmieniająca”), przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych.

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- ustalanie opłat planistycznych na podstawie kwoty wzrostu nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego,
- skuteczne prowadzenie działań windykacyjnych i egzekucyjnych należności z tytułu opłat planistycznych,
- wywiązywanie się przez Prezydenta Miasta Słupska z obowiązku przedstawienia na sesji Rady Miejskiej w Słupsku informacji o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych i o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia polegały w szczególności na:

- wszczynaniu z opóźnieniem postępowań mających na celu ustalenie opłaty planistycznej,
- zaniechaniu wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej w przypadku jednej działki sprzedanej w 2008 r., a spełniającej kryteria do wszczęcia takiego postępowania, w wyniku czego upłynął termin umożliwiający ustalenie opłaty planistycznej,
- naruszeniu niektórych przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej:

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

„PZP”),

- niezgodnym z art. 61 ust.1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: „ustawa o finansach publicznych”) udzielaniu ulg w spłacie opłaty planistycznej.
1. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, stworzone w Urzędzie warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia postępowań dotyczących zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą m.p.z.p.
 - 1.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu ujęto zadania dotyczące ustalania opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych, a prowadzenie spraw w ww. zakresie zostało przypisane pracownikom Urzędu. Jednak funkcjonujący w Urzędzie obieg aktów notarialnych nie w pełni umożliwiał realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych. Stwierdzono bowiem jeden przypadek (opisany w punkcie 1.2.2. niniejszego wystąpienia) niepodjęcia czynności zmierzających do ustalenia opłaty planistycznej w wymaganym terminie pięciu lat od uchwalenia m.p.z.p., co poskutkowało wygaśnięciem potencjalnego roszczenia.

Dokumenty były analizowane pod kątem przeznaczenia nieruchomości w m.p.z.p., a w przypadku stwierdzenia zmian w stosunku do przeznaczenia nieruchomości sprzed uchwalenia lub zmiany m.p.z.p., akty notarialne przekazywano pracownikowi zajmującemu się naliczaniem opłaty planistycznej. Stwierdzono, że decyzje osoby dokonującej wstępnej selekcji aktów notarialnych (Kierownik Referatu Regulacji Stanów Prawnych), dotyczące braku przesłanek do wszczęcia postępowania o naliczenie opłaty planistycznej, nie były dokumentowane.
 - 1.2. W badanej próbie 40 aktów notarialnych stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości.
 - 1.2.1. Nie naliczono opłaty planistycznej od nieruchomości sprzedanej za cenę 115,0 tys. Było to spowodowane nierzetelnością w sporządzeniu m.p.z.p., bowiem w przyjętym przez Radę Miejską w Słupsku m.p.z.p. brak było karty terenu dla przedmiotowej nieruchomości. Wg wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami spowodowane to było błędem zespołu projektowego opracowującego m.p.z.p.
 - 1.2.2. Stwierdzono jeden przypadek niepodjęcia czynności zmierzających do ustalenia opłaty planistycznej w wymaganym terminie pięciu lat od uchwalenia m.p.z.p., co poskutkowało wygaśnięciem potencjalnego roszczenia. Nieruchomość sprzedana w 2008 r. za cenę 80,0 tys. zł znajdowała się w obrębie obowiązującego od 2005 r. m.p.z.p. i w innych analogicznych przypadkach opłaty planistyczne były naliczane. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, w przypadku powyższej nieruchomości zachodziły przesłanki wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia opłaty na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ na części nieruchomości o funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dyrektor nie potrafił jednak wyjaśnić dlaczego osoba zatrudniona w tamtym okresie na stanowisku ds. opłat planistycznych i adiacenckich, nie będąca już pracownikiem Urzędu, nie doprowadziła do wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia opłaty planistycznej. Zdaniem NIK powyższa sytuacja świadczy o niewystarczającym nadzorze Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami nad wypełnianiem obowiązków służbowych przez wskazanego pracownika.
 2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, postępowania prowadzone w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. Badaniem objęto 11 decyzji (100%) ustalających opłatę planistyczną w łącznej kwocie 652,4 tys. zł. Przed ustaleniem opłaty planistycznej sporządzano operaty szacunkowe, w których rzeczoznawca majątkowy określał kwotę wzrostu wartości nieruchomości. Opłaty planistyczne były ustalane w wysokości zgodnej ze stawką określoną w uchwałach Rady Miejskiej w Słupsku w sprawie zmian w m.p.z.p.
 - 2.1. Zgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzje w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wydaje Prezydent bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz.1240 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r. Nr 647

Ustalono, że w przypadku trzech spraw postępowania były wszczęte w terminie od pięciu do 12 miesięcy od dnia wpływu aktu notarialnego, a w jednym przypadku – po upływie 2,5 roku od dnia wpływu aktu notarialnego, co - zdaniem NIK - nie można uznać za działanie bezzwłoczne. Ponadto kontrola wykazała, że w 10 przypadkach postępowania prowadzono niezgodnie z przepisem art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: „k.p.a.”), który określa, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a ponadto niezgodnie z przepisem art. 36 § 1 k.p.a., który stanowi, że o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Decyzje były bowiem wydawane w terminach od pięciu do 14 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a strony nie zostały poinformowane o przyczynach niedochowania terminów oraz o nowych kolejnych terminach załatwienia spraw. Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że pomimo niedochowania terminów wynikających z k.p.a., w żadnym z przypadków nie dopuszczono do przedawnienia, o którym mowa w art. 37 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz, że normy wynikające z k.p.a. (w zakresie terminowości) będą przestrzegane przy bieżącej i przyszłej pracy w postępowaniach administracyjnych w zakresie naliczania opłat planistycznych.

We wszystkich decyzjach ustalających opłatę planistyczną wydanych w latach 2008-2009 określano termin płatności na 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji, z zastrzeżeniem naliczenia odsetek ustawowych w przypadku opóźnienia lub zwłoki w zapłacie. Należy jednak zauważyć, że dopiero od 1 stycznia 2010 r. wprowadzono – na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷ w zw. z art. 67 ustawy o finansach publicznych – taką możliwość. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami decyzja naliczająca opłatę planistyczną ma charakter konstytutywny, gdyż tworzy obowiązek zapłaty opłaty planistycznej, a w przypadku decyzji o takim charakterze uprawnienia lub obowiązki nie wynikające z ustawy, wynikają z mocy tejże decyzji. W związku z tym, zdaniem Dyrektora, w decyzji ustalającej wysokość opłaty planistycznej należało ustalić termin płatności opłaty, tak by zabezpieczyć interes Miasta. Dyrektor wyjaśnił również, że w zakresie realizacji dochodów z majątku gminy w przypadku nieterminowych wpłat należności przez kontrahentów egzekwuje się należne gminie odsetki, a stosownie do art. 481 kodeksu cywilnego⁸, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia.

3. Stwierdzono nieprawidłowości przy prowadzeniu i dokumentowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W latach 2008-2012 operaty szacunkowe, w których określano wzrost wartości nieruchomości, były wykonywane przez podmiot wybierany w trybie przetargów nieograniczonych. Zbadano 5 takich postępowań (o łącznej wartości 1.140,8 tys. zł).
- 3.1. Zastępca Prezydenta Miasta, biorący udział w latach 2008-2009 w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (o łącznej wartości 499.200 zł), nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 PZP. Według wyjaśnień członka komisji ww. oświadczenia nie wymagano od Zastępcy Prezydenta, ponieważ oceniono, że nie brał on udziału w tych postępowaniach. W opinii NIK o tym, że Zastępca Prezydenta faktycznie brał udział w ww. postępowaniach świadczy fakt zatwierdzenia przez niego projektu SIWZ i ogłoszenia o przetargu oraz podpisania protokołów z postępowania o udzielenie zamówienia. W złożonych zeznaniach Zastępcy Prezydenta podał, że biorąc udział w innych postępowaniach podpisywał stosowne oświadczenia i nie wie dlaczego w dwóch postępowaniach takie oświadczenia nie zostały dołączone.
- 3.2. W przypadku jednego z udzielonych zamówień, postanowienia umowy, zawartej z wykonawcą 22 lutego 2010 r. zostały zmienione w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, co naruszało zapisy art. 144 ust. 1 PZP. Cena jednostkowa za jedno z zadań, została zwiększona z ceny jednostkowej 150 zł (wg oferty z dnia 16 lutego 2010 r.) do ceny jednostkowej 170 zł

⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

(wg umowy z dnia 22 lutego 2010 r.), czego skutkiem było zawarcie umowy na kwotę o 3.000 zł wyższą od ceny wynikającej z oferty (tj.: według oferty cena za 9 zadań - liczonych według cen jednostkowych - wyniosła 164.250 zł, a zamówienia udzielono na kwotę 167.250 zł). Na podstawie wyjaśnień przewodniczącego oraz sekretarza komisji ustalono, że przyczyną powyższej nieprawidłowości było przyjęcie do projektu umowy z 2010 r. wartości zadań z umowy z 2009 r.

- 3.3. W jednym z postępowań prowadzonych w 2011 r. przyjęto i rozpatrzono niekompletną ofertę wykonawcy. Zgodnie z treścią SIWZ do oferty należało dołączyć wykaz osób, które będą wykonywać zamówienie wraz z dokumentami potwierdzającymi, że osoby wskazane posiadają wymagane uprawnienie. W wybranej ofercie brak było takich dokumentów, a pomimo tego przy ocenie kompletności ofert, komisja przetargowa uznała, że wykonawcy złożyli wszystkie wymagane dokumenty. Przewodniczący komisji w złożonych wyjaśnieniach podał, że w postępowaniu na wyłonienie wykonawcy zadania w 2011 r., podmiot który złożył najkorzystniejszą ofertę wykonywał usługi na rzecz Urzędu w latach poprzednich i stąd Urzędowi były znane jego kwalifikacje i dlatego nie występowano o uzupełnienie dokumentacji.
4. NIK ocenia pozytywnie prowadzone działania windykacyjne. Badanie zaległości z tytułu opłat planistycznych o wartości ogółem 24.379 zł wykazało, że wysyłano pisemne upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty opłaty planistycznej w terminie nie dłuższym niż 45 dni od daty powstania zobowiązania. Tytuły wykonawcze były wystawiane po upływie 20 dni od daty wystawienia upomnienia i przekazywane do organów egzekucyjnych. Kwota zaległości z tytułu opłat planistycznych na koniec I kwartału 2012 r. wynosiła jedynie 8,19 zł.
5. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, udzielenie ulg (umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty) w spłacie opłaty planistycznej. Kontrola postępowań prowadzonych w 2010 i 2011 r. wykazała, że przy udzielaniu ulg stosowano jednakowe kryteria wobec wszystkich dłużników. Przyznanie ulgi było warunkowane sytuacją materialną i życiową dłużnika. Decyzją wydaną w dniu 13 września 2011 r. umorzono dłużnikowi zaległość w łącznej kwocie 1127,38 zł. W podstawie prawnej wydania powyższej decyzji prawidłowo wskazano m.in. art. 61 ust. 1 pkt. 2 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 55 i 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzono jednakże, iż w przypadku udzielonej w 2010 r. ulgi w postaci rozłożenia na raty płatności, zobowiązanym przekazano pisemną informację o udzielonej pomocy, bez wydania stosownej decyzji administracyjnej., o której mowa w art. 61 ust.1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansowego, zastosowanie formy pisemnej informacji w miejsce decyzji o udzieleniu ulgi było zdarzeniem jednorazowym. Zobowiązani zaakceptowali warunki określone w piśmie i nie wnieśli żadnych zastrzeżeń ani odwołania co do formy udzielenia ulgi. Ponadto zobowiązani zostali poinformowani ustnie, iż w przypadku niezadowolenia z formy udzielenia ulgi mogą zwrócić się z wnioskiem do Prezydenta Miasta o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśnił także, że od 2011 r., w związku ze zmianą ustawy o finansach publicznych sposób rozstrzygnięcia wszystkich wniosków kierowanych do Prezydenta w sprawie udzielania ulg w spłacie należności publiczno-prawnych odbywa się w formie decyzji.
6. W latach 2008-2012 Urząd nie wypłacał odszkodowań, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kontrola wykazała jedynie, iż w ww. okresie do Urzędu wpłynęło jedno roszczenie odszkodowawcze, pierwotnie na kwotę 800 tys. zł następnie zweryfikowaną przez wnoszącego roszczenie do kwoty 273,9 tys. zł. Roszczenie to pozostaje aktualnie przedmiotem postępowania sądowego.
7. W latach 2008 – 2011 Prezydent, w sposób rzetelny i stosownie do zapisu art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedstawiał na sesjach Rady Miejskiej w Słupsku informacje o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających:

- a) bezzwłoczne ustalanie opłat planistycznych i niedopuszczanie do wygaśnięcia potencjalnych roszczeń z tego tytułu,
- b) dokumentowanie rezultatów weryfikacji wpływających do Urzędu wypisów z aktów notarialnych,
- c) ograniczenie ryzyka nieprzestrzegania przepisów PZP.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.