



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-004-3/2012
P/12/147

Gdańsk, dnia 16 lipca 2012 r.

**Pan
Krzysztof Krzemiński
Burmistrz Miasta Redy**

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 Miasta w Redzie (dalej: „Urząd”), kontrolę ustalania i egzekwowania przez Miasto Reda opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego² (dalej: „m.p.z.p.”) w latach 2008-2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 25 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 Kontroli³, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Podstawą pozytywnej oceny jest w szczególności:

- ujęcie w regulaminie organizacyjnym Urzędu zadań z zakresu, ustalania, poboru i windykacji opłat planistycznych,
- utworzenie ewidencji wpływających do Urzędu wypisów aktów notarialnych dotyczących umów, których przedmiotem było zbycie nieruchomości,
- przedstawianie na sesjach Rady Miejskiej Redy rzetelnych informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych,
- prawidłowe udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłat planistycznych po przeprowadzeniu postępowania dowodowego – nie stwierdzono stosowania różnych kryteriów wobec dłużników.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Uchwalonych lub zmienionych począwszy od 2003 r.

³ Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej ustawą nowelizującą

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia polegały w szczególności na:

- niekompletności ewidencji wpływających do Urzędu wypisów z aktów notarialnych dotyczących umów zbycia nieruchomości,
- niewszczynianiu postępowań w sprawach ustalenia opłaty planistycznej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego,
- braku wszczęcia postępowań o naliczenie opłat planistycznych w pięciu przypadkach (spośród zbadanych 25),
- występowaniu opóźnień w prowadzonych postępowaniach windykacyjnych.

1. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat planistycznych w Urzędzie.

1.1. Zadania związane z ustalaniem, poborem i windykacją opłat planistycznych zostały określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu, a następnie w zakresach czynności pracowników wykonujących te zadania. Zadania z zakresu przygotowania i przeprowadzania procedury sporządzania m.p.z.p., w tym prognozy skutków finansowych oraz ustalaniem jednorazowych opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości lub ustalaniem odszkodowań w wypadku obniżenia wartości nieruchomości na skutek wprowadzonych zmian w m.p.z.p. realizował Referat Urbanistyki i Architektury. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż w Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad obiegu otrzymywanych od notariuszy umów odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych m.p.z.p. lub zmianami tych planów. W Referacie Urbanistyki i Architektury prowadzona była ewidencja przekazanych temu referatowi aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości, niemniej jednak nie wszystkie akty notarialne, które wpłynęły do Urzędu zostały w niej odnotowane. Stwierdzono 19 takich przypadków w latach 2008 – 2012, jednakże w wyniku analizy przeprowadzonej w Referacie Urbanistyki i Architektury w wyniku kontroli NIK stwierdzono, że w żadnym z tych przypadków nie było podstaw do wszczęcia postępowania o naliczenie opłaty planistycznej.

1.2. Dla wprowadzonych od 2008 r. 17 m.p.z.p. (lub zmian m.p.z.p.) Burmistrz zapewnił sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, zgodnie z art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”) natomiast nieprawidłowością było, iż w przypadku pięciu z nich prognozy skutków finansowych nie zostały sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych, czym naruszono art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ w zw. z art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej.

2.1. W latach 2008 – 2012 (do 31 marca) wydano łącznie 85 decyzji, z tego 29 ustalających opłatę planistyczną i 56 umarzających postępowania w sprawie tej opłaty. Łączna kwota ustalonych opłat wyniosła 102,8 tys. zł, natomiast łączna kwota uzyskanych opłat wyniosła 53,7 tys. zł (tj. 52,2% ustalonych), co stanowiło 0,06% dochodów własnych Gminy w tym okresie (97.275,3 tys. zł).

2.2. W przypadku wszystkich objętych badaniem spraw (12 decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej i pięć decyzji o umorzeniu postępowania), przed ustaleniem opłaty rzeczoznawca majątkowy na zlecenie Urzędu sporządzał operat szacunkowy – gdy opłata była naliczana lub „Opinię dla potrzeb ustalenia spełnienia warunków prawnych koniecznych do naliczenia opłaty jednorazowej w związku ze zmianą planu miejscowego” – gdy postępowania umarzano. Nie wystąpiły przypadki wydania decyzji w sprawie opłat planistycznych pomimo braku uchwały Rady Miejskiej lub nieokreślenia stawki w m.p.z.p., ani też ustalenia w decyzji w sprawie opłat planistycznych opłaty planistycznej niezgodnej ze stawką ustaloną w m.p.z.p.

⁴ Dz. U. Nr 70, poz. 17 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

- 2.3. W żadnym z 12 badanych postępowań o naliczenie opłaty planistycznej Burmistrz nie ustalił tej opłaty bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, pomimo wymogu art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wysłanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania następowało w okresie od 24 do 692 dni od daty wpływu aktu notarialnego, natomiast decyzje były wydawane po upływie od 254 do 1157 dni od wpływu aktu notarialnego. Spośród zbadanych 5 decyzji umarzających postępowanie o naliczenie opłaty planistycznej wszystkie wydane zostały od 414 do 1417 dni od daty wpływu aktu notarialnego do Urzędu.

Zaznaczyć jednak należy, że w badanym okresie skróceniu uległy terminy⁶ wszczęcia postępowania (średnio: od 447 dni w 2008 r. do 205 dni w 2011 r.) i wydawania decyzji ustalających opłatę (średnio: od 538 dni w 2008 r. do 285 dni w 2011 r.).

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Urbanistyki i Architektury przyczyną powyższych nieprawidłowości było prowadzenie postępowań przez jednego pracownika, który dodatkowo wykonywał inne obowiązki. Pracownik ten zatrudniony pod koniec 2007 r. w wymiarze ½ etatu (przez 1,5 roku), a następnie w pełnym wymiarze, poza rejestrowaniem i analizowaniem na bieżąco wpływających umów zbycia nieruchomości, analizował też akty notarialne z pięciu lat wstecz, wszczynając z urzędu postępowania administracyjne w przypadku zakwalifikowania tych umów do naliczenia opłaty planistycznej.

Do postępowania o ustalenie opłaty planistycznej Referat Urbanistyki i Architektury przystępował po wstępnej analizie otrzymanego aktu notarialnego dotyczącego odpłatnego zbycia nieruchomości, chyba, że z analizy tej wynikało, iż wprowadzenie lub zmiana m.p.z.p. nie powodowała zmiany przeznaczenia terenu zbywanej nieruchomości oraz wzrostu wartości nieruchomości. W takich przypadkach sporządzona była notatka służbowa. Przyjęta w Urzędzie praktyka nie obejmowała obowiązku potwierdzania poprawności tej kwalifikacji przez nadzorujących pracowników.

- 2.4. Nieprawidłowością było odstąpienie od prowadzenia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej w związku ze sprzedażą działki nr 874/2 o powierzchni 17.148 m². Akt notarialny wpłynął do Urzędu w dniu 24.03.2011 r., a m.p.z.p. obejmujący działkę nr 874/2 został zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w dniu 5.07.2007 r. i ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 21 sierpnia 2007 r. W § 2 pkt 2 ww. uchwały ustalono opłatę planistyczną w wysokości 30% dla obszarów własności prywatnej. Postępowanie w sprawie naliczenia opłaty planistycznej dla działki nr 874/2 nie było prowadzone, nie została też sporządzona notatka służbowa uzasadniająca odstąpienie od jego wszczęcia. Powodem niepodjęcia żadnych czynności w celu wszczęcia postępowania było przeoczenie pracownika.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że w przypadku trzech umów sprzedaży działek⁷, dla których w m.p.z.p. ustalono różną od zera stawkę opłaty planistycznej Urząd nie podjął żadnych czynności w sprawie naliczenia lub odstąpienia od naliczenia renty planistycznej.

W wyniku kontroli NIK, we wszystkich czterech ww. sprawach Urząd wszczął postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej jeszcze w trakcie trwania postępowania kontrolnego.

Ponadto stwierdzono jeden przypadek niepodjęcia czynności zmierzających do ustalenia opłaty (dot. działki nr 136/8) w wymaganym terminie 5 lat, co skutkowało wygaśnięciem potencjalnego roszczenia. Z zeznań pracownika Referatu Urbanistyki i Architektury wynikało, że mogło to być spowodowane „natłokiem spraw terminowych, które należało załatwić w terminach ustawowych”.

W wyniku kontroli NIK w Urzędzie sporządzony został „Wykaz spraw, które kwalifikują się do wszczęcia postępowań o naliczenie opłat planistycznych”:

- dla aktów notarialnych, które wpłynęły w roku 2011 – 5 spraw,
- dla aktów notarialnych, które wpłynęły w roku 2012 – 3 sprawy.

3. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania windykacyjne podejmowane przez Urząd w celu realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych. Spośród 12 zbadanych decyzji ustalających

⁶ Na podstawie zbadanych 12 przypadków postępowań o naliczenie opłaty planistycznej

⁷ Działki o numerach: 10/11 obręb 5, 103/14 obręb 1, 525/23 obręb 2.

opłatę planistyczną na łączną kwotę 69,5 tys. zł (z 29 wystawionych w tym czasie na kwotę 102,8 tys. zł) w pięciu sprawach na kwotę 46,3 tys. zł nie dokonano terminowych wpłat., w tym w trzech sprawach na łączną kwotę 19,1 tys. zł (postępowania nr UA-7322-1/27/08 na kwotę 1.360,80 zł, nr UA-7322-1/37/08 na kwotę 8.950,80 zł i nr UA-7322/1/47/08 na kwotę 8.784,00 zł) stwierdzono opóźnienia w wystawianiu upomnień z winy Urzędu, wynoszące od pięciu i pół miesiąca do trzech lat. Stosownie bowiem do przepisów §2 i §3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸ wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych i wysyłania - jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji - do zobowiązanego upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. W dwóch sprawach (na kwotę należności głównej łącznie 10.3 tys. zł) w wyniku skierowania upomnienia dokonano należnej wpłaty wraz z odsetkami i kosztami upomnienia, a w jednej (na kwotę należności głównej 8,8 tys. zł - sprawa nr UA-7322/1/47/08) upomnienie wystawiono dopiero w wyniku kontroli NIK, tj. po trzech latach od terminu płatności. Ww. opóźnienia były spowodowane nieprzekazywaniem spraw przez Referat Urbanistyki i Architektury do Referatu Finansowego, który (zgodnie z regulaminem organizacyjnym) był odpowiedzialny za windykację należności, co z kolei – jak wynika z wyjaśnień m.in. Pana Burmistrza – było spowodowane w szczególności brakami kadrowymi, a w sprawie na kwotę zaległości 8,8 tys. zł (sprawa nr UA-7322/1/47/08) – jak wynika z wyjaśnień Kierownika Referatu Urbanistyki i Architektury – również z błędnego przekonania o konieczności osobistego doręczenia decyzji ustalającej opłatę planistyczną. Dopiero w trakcie kontroli przyjęto skuteczność doręczenia teŹe w trybie art. 44 kpa.

4. NIK pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień ocenia prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty planistycznej. W latach objętych kontrolą Urząd wydał trzy decyzje wnioskodawcom ubiegającym się o ulgę (łącznie na kwotę łączną 30,9 tys. zł). Decyzje te zawierały elementy, o których mowa w art. 107 kpa, w szczególności: uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o służącym stronie odwołaniu i terminie na jego wniesienie. Z uzasadnień decyzji wynika, że przy ich podejmowaniu kierowano się w szczególności kryterium sytuacji finansowej i możliwości finansowych strony. W decyzjach tych przywołano jednak niewłaściwą podstawę prawną, czyli art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, dotyczący zupełnie innej kwestii – przysługującego odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Ponadto w dwóch decyzjach przywołano uchwałę nr VI/75/2011 Rady Miejskiej w Redzie z dnia 24 marca 2011 r., dotyczącą należności o charakterze cywilnoprawnym, a nie należności publicznoprawnych. Zdaniem NIK w ww. decyzjach – jako podstawę prawną – naleŹało przywołać art. 61 ust.1 pkt.2 oraz 64 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Wyjaśnienie Pana Burmistrza, iŹ uregulowania zawarte w art. 55 i 64 ww. ustawy nie dotyczą jednostki samorządu terytorialnego są zdaniem NIK nietrafne, bowiem ulgi w zakresie opłat planistycznych, jako należności niepodatkowe, zdefiniowane w art. 60 ustawy o finansach publicznych, przysługują na podstawie tych artykułów, a nie na podstawie ordynacji podatkowej. Nie zmienia to jednak oceny, że ulgi udzielone zostały zasadnie.
5. Urząd w sposób rzetelny i stosownie do zapisu art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedstawiał okresowo odpowiednio do potrzeb, co najmniej raz w roku na sesji Rady Miejskiej w Redzie informację o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne w latach 2008-2011, w szczególności w zakresie liczby i kwoty ogółem wystawionych decyzji w danym roku oraz wpłat lub egzekucji należności oraz informację o zgłoszonych Źądaniach o odszkodowanie, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 ww. ustawy.
6. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie postępowania w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych ze zmianą planu zagospodarowania przestrzennego. W badanym okresie Urząd nie wypłacał odszkodowań, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kontrola wykazała jedynie, iŹ w latach 2008-2012 do Urzędu zwrócono się z jednym roszczeniem o wypłatę odszkodowania w kwocie 178.000 zł z tytułu obniŹenia wartości nieruchomości. Urząd nie wypłacił Źądanej kwoty z uwagi na błędy operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie wnioskodawców oraz brak

⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

dowodów potwierdzających fakt, iż korzystanie z nieruchomości lub jej części stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone w związku ze zmianą planu miejscowego. W dniu 28 grudnia 2010 r. wnioskodawcy skierowali sprawę do właściwego sądu, która do zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta.

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

- 1) wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających:
 - a) bezzwłoczne przekazywanie Referatowi Urbanistyki i Architektury wszystkich aktów notarialnych zbycia nieruchomości,
 - b) weryfikację prawidłowości kwalifikowania analizowanych przez pracowników Referatu Urbanistyki i Architektury aktów notarialnych zbycia nieruchomości do wszczęcia lub odstąpienia od wszczęcia postępowania w sprawie decyzji o ustalenie opłaty planistycznej;
 - c) bezzwłoczne ustalanie opłat planistycznych i niedopuszczanie do wygaśnięcia potencjalnych roszczeń z tego tytułu;
 - d) prowadzenie bez zbędnej zwłoki działań windykacyjnych;
 - e) zapewnienie sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalanych planów miejscowych przez rzeczoznawców majątkowych;
- 2) prawidłowe przywoływanie w decyzjach o ulgach podstaw prawnych.

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 Burmistrza, 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 Burmistrzowi 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.