



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA-4101-02-03/2012/P/12/147

Katowice, dnia 3 lipca 2012 r.

**Pan
Arkadiusz Ziemia
Wójt
Gminy Bobrowniki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy Bobrowniki² w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych w latach 2008- 012, w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które weszły w życie po 1 stycznia 2003 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 27 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, stworzone w Urzędzie warunki organizacyjno–prawne, dotyczące prowadzenia postępowań w zakresie ustalania opłat planistycznych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. I tak:
 - a) w obowiązujących, w okresie objętym kontrolą, regulaminach organizacyjnych ujęto zadania dotyczące ustalania opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych. Prowadzenie spraw w ww. zakresie przypisano pracownikom referatu Mienia Komunalnego i Zagospodarowania Przestrzennego (MKiZP),
 - b) funkcjonujący w Urzędzie system umożliwiał realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych. Prowadzono ewidencję aktów notarialnych, które analizowano pod kątem przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku stwierdzenia zmian – wszczynano postępowania dotyczące ustalenia opłaty planistycznej,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82, zwanej dalej „ustawą o NIK”, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r.

² Zwanego dalej „Urzędem”.

- c) od października 2011 r., w zakresie dotyczącym m.in. realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych, w Urzędzie obowiązywały procedury kontroli zarządczej³ oraz polityki zarządzania ryzykiem⁴, zawierające zapisy dot. organizacji tej kontroli w gminie oraz jej funkcji, charakteru, rodzajów i standardów, a także cele i założenia polityki zarządzania ryzykiem, zasady odpowiedzialności za jej realizację, opis sposobów identyfikacji i analizy ryzyka, sposób dokumentowania procesu i obiegu dokumentów, interpretacje wyników, zarządzanie, monitorowanie ryzyka, nadzór oraz aktualizacje polityki zarządzania ryzykiem.
 - d) stwierdzono, że niezgodne z przepisem zawartym w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (u.p.z.p.) w 9 spośród 11 uchwał Rady Gminy Bobrowniki, podjętych w latach 2005–2010 w sprawie ustalenia lub zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalono zerową stawkę opłaty planistycznej dla części nieruchomości (w 2011 r. Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie ww. planów). Wyjaśniając powyższe, Wójt wskazał, że uchwały w sprawie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowano w 2005 r., tj. przed wydaniem wyroku NSA z dnia 20.06.2007 II OSK 346/07, który orzekł m.in., że rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (którego przepisami kierowano się, przygotowując przedmiotowe uchwały) wydano z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art.16 ust.2 u.p.z.p., wskazując jednoznacznie linię orzecniczą w tym zakresie. Ponadto wskazał, że zerową stawkę renty planistycznej ustalono dla terenów niebędących terenami inwestycyjnymi, w szczególności takich jak: tereny rolnicze, leśne, tereny zieleni i wód, tereny dróg, tereny parkingów publicznych, tereny infrastruktury, tereny usług użyteczności publicznej.
2. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. Badaniem kontrolnym objęto 12 decyzji⁶ ustalających opłatę planistyczną na łączną kwotę 83.141 zł⁷ oraz 5 decyzji umarzających postępowanie, w wyniku czego ustalono:
- a) przed ustaleniem opłaty planistycznej sporządzano operaty szacunkowe, w których rzeczoznawca majątkowy określał kwotę wzrostu wartości nieruchomości,
 - b) opłaty planistyczne ustalano w wysokości zgodnej ze stawką określoną w uchwałach Rady Gminy Bobrowniki w sprawie zmian w planie zagospodarowania przestrzennego,
 - c) decyzje w sprawie opłat planistycznych wydano w odniesieniu do nieruchomości podlegających ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania,
 - d) we wszystkich analizowanych postępowaniach nie naruszono co prawda terminu zgłaszania przez Urząd roszczeń, określonego w art. 37 ust. 4 *upzp*, jednak opłat (w formie decyzji wydanych przez Wójta) nie ustalono bezzwłocznie po otrzymaniu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości, o czym stanowi art. 37 ust. 6 u.p.z.p., gdyż okres, jaki upłynął od dnia wypływu ww. aktów notarialnych do dnia wydania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej, zawierał się w przedziale od 45 do 347 dni od daty wpływu dokumentów do Urzędu. Jak wyjaśnił Wójt związane to było z koniecznością sporządzenia operatu szacunkowego, dużą ilością aktów notarialnych podlegających analizie oraz wieloma czynnościami jakie należało wykonać przed wydaniem decyzji,

³ Zarządzenie Nr OK.0151.149.2011 Wójta Gminy Bobrowniki z dnia 12 października 2011 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w gminie.

⁴ Zarządzenie Nr OK.0152.42.2011 Wójta Gminy Bobrowniki z dnia 12 października 2011 r. w sprawie Polityki zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy Bobrowniki.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 647.

⁶ Decyzje nr: 7-25/07/08 z 2008-01-07; 7-39/07/08 z 2008-01-18; 7-38/07/08 z 2008-01-18; 7-41/07/08 z 2008-01-18; 7-34-/07/08 z 2008-01-18; 3-36/08 z 2008-11-24; 3-39/08/09 z 2009-01-08; 3-40/08/09 z 2009-04-20; 2-2/09 z 2009-05-26; 5-1/10 z 2010-04-23; 5-3/10 z 2010-09-22 i 5-6/10/11 z 2011-01-18.

⁷ W okresie objętym kontrolą wydano ogółem 50 decyzji ostatecznych i podlegających wykonaniu (w 2008 r. - 40, w 2009 r. - 6, w 2010 r. - 2, w 2011 r. - 1 i do 31.03.2012 r. - 1), w których ustalono opłaty planistyczne w łącznej wysokości 412 142 zł.

- e) postępowania administracyjne prowadzono z naruszeniem przepisów art. 35 § 3 oraz art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (K.p.a.), tj. w terminie od 63 do 200 dni od daty wszczęcia postępowania (10 spraw). W żadnym z tych przypadków nie zawiadomiono stron o niezakończonym postępowaniu w terminie 2 miesięcy z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu jej zakończenia. Jak wyjaśnił Wójt przyczyną stwierdzonych naruszeń przepisów była duża liczba postępowań prowadzonych jednocześnie w krótkim odstępie czasu (lata 2008–2009),
- f) we wszystkich decyzjach ustalających opłatę planistyczną, wydanych w latach 2008–2009 z urzędu na podstawie art. 36 ust. 4 u.p.z.p., określano termin płatności na 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji. Wysokość odsetek naliczonych od nieterminowo uregulowanych należności powstałych na skutek 5 decyzji, które się uprawomocniły w latach 2008–2009, wyniosła wg stanu na koniec każdego z tych lat kolejno 1 643,50 zł i 2 845,20 zł, z czego pobranych zostało odpowiednio 208,00 zł i 533,20 zł. W ocenie NIK w przywołanym powyżej okresie nie było podstawy prawnej do naliczenia i pobrania odsetek od ustalonej opłaty planistycznej. Zdaniem Wójta przyczyną wpisywania terminów płatności do ww. decyzji była m.in. konieczność ustalenia terminu niezbędnego do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku niewniesienia opłaty w terminie wskazanym. Przyczyną naliczania i pobierania odsetek od decyzji, które się uprawomocniły w latach 2008–2009 była, z uwagi na brak jednoznacznych przepisów w tym względzie - wykładnia przepisów prawa przedstawiana na szkoleniach z zakresu postępowań w sprawie rent planistycznych,
- g) cztery z pięciu postępowań, które zakończyły się wydaniem decyzji umarzających wszczęto, że dotyczyły powtórnej sprzedaży nieruchomości, która nie podlegała ponownej opłacie planistycznej, a Urząd poniósł dodatkowe koszty w wysokości 0,4 tys. zł. Powyższe potwierdził Wójt Gminy, który wyjaśnił, że nastąpiło to przez niedopatrzenie i brak dostatecznego rozeznania pracownika prowadzącego te postępowania.
3. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej. Zbadano 4 decyzje w sprawie rozłożenia na raty zapłaty opłaty planistycznej na łączną kwotę 19 582 zł⁹, stwierdzając że:
- przy udzielaniu ulg stosowano jednakowe kryteria wobec wszystkich dłużników,
 - ulgi przyznawano po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i udokumentowaniu trudnej sytuacji zobowiązanych do zapłaty opłaty planistycznej,
 - w każdym z analizowanych przypadków, rozłożone na raty należności spłacono w całości, w terminach zgodnych z określonymi w poszczególnych decyzjach.
4. NIK pozytywnie ocenia podejmowanie działań windykacyjnych przez pracowników Urzędu w celu realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych. W wyniku badania zaległości z tytułu opłat planistycznych, które wynosiły na 31 marca 2012 r. 94,9 tys. zł¹⁰, stwierdzono, że w każdym przypadku wysyłano pisemne upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty opłaty planistycznej oraz wystawiano tytuły wykonawcze i przekazywano je do organów egzekucyjnych. Radę Gminy zapoznawano z informacjami dotyczącymi opłat planistycznych w sprawozdaniach przedkładanych przez Wójta z wykonania budżetu Gminy (w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły roszczenia odszkodowawcze).

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

- 1. Zwrot nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej.**
- 2. Zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów w trakcie prowadzonych postępowań w sprawie opłat planistycznych.**

⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁹ Spośród 50 decyzji ostatecznych wydanych w okresie objętym kontrolą na łączną kwotę 412 142 zł.

¹⁰ Stanowiąca wartość częściowo spłaconych zaległości o wartości nominalnej 123,0 tys. zł powstałych w latach 2009–2010.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach 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, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.