



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

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

Kraków, dnia lipca 2012 r.

**Pan
Roman Ptak
Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice
Plac Zwycięstwa 13
32-005 Niepołomice**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Niepołomicach (zwanym dalej Urzędem) kontrolę w zakresie działalności w realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz roszczeń odszkodowawczych w latach 2008 – 2012, 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 zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 czerwca 2012 r. oraz omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 29 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, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie kontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz pozytywnie w zakresie realizacji roszczenia odszkodowawczego.

Pozytywna ocenę uzasadnia w szczególności:

- ustalanie opłat planistycznych na podstawie kwoty wzrostu wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę,
- udzielanie ulg w spłacie opłat planistycznych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- przedstawianie na sesjach Rady Miejskiej rzetelnych informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonym żądaniu odszkodowawczym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezorganizowania w Urzędzie pracy w sposób umożliwiający rzetelne i terminowe ustalanie opłat planistycznych,
- nienaliczenia opłat planistycznych od nieruchomości sprzedanych na rzecz Gminy Niepołomice,

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej ustawą nowelizującą

- niezachowania obowiązku bezzwłocznego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną i niezawiadamianie stron o niezakończonym w terminie.
1. NIK negatywnie ocenia niezapewnienie przez kierownictwo Urzędu należytych warunków organizacyjno – prawnych do prowadzenia spraw dotyczących ustalania zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych a także zadań dotyczących ustalania opłat planistycznych. Do czasu kontroli nie określono m.in. wewnętrznych procedur postępowania z aktami notarialnymi, zawierającymi umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi lub zmianami tych planów, a także z wnioskami o odszkodowania w przypadku występowania z roszczeniami odszkodowawczymi. Zadań tych nie określono także w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Jedynie analizę aktów notarialnych celem naliczania opłaty planistycznej – jak wynika z zakresu czynności - powierzono pracownikowi w Referacie Gospodarki Nieruchomościami.
- Nadmienić należy, że w trakcie kontroli zostało wydane Zarządzenie Nr 53/2012 Burmistrza Miasta i Gminy Niepołomice z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie przekazywania dokumentacji stanowiącej podstawę do naliczania opłaty planistycznej między wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi Urzędu. Ponadto, Pan Burmistrz poinformował na naradzie pokontrolnej przedstawicieli NIK, że zakresy czynności pracowników zostały uzupełnione o zadania związane z procedurą ustalania opłat planistycznych. Wprowadzono również obowiązek prowadzenia metryk ww. spraw (jako obowiązujących części akt administracyjnych), w których wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczą w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane czynności.
- W okresie objętym kontrolą (styczeń 2008 – marzec 2012) umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi lub zmianami tych planów, wpływające z kancelarii notarialnych mających siedzibę w Niepołomicach nie były odnotowywane w rejestrze korespondencji przychodzącej na dzienniku podawczym, lecz przyjmowane wyłącznie przez Referat Gospodarki Nieruchomościami, bez odnotowywania daty wpływu. Ponadto, wszystkie akty notarialne (117 sztuk), zakwalifikowane przez pracownika Referatu Gospodarki Nieruchomości do postępowania o naliczenie opłaty planistycznej, były przekazywane do Referatu Wymiaru Podatków w celu wszczęcia postępowania bez odnotowania daty przekazania, z tego w przypadku 83 aktów nie odnotowano ponadto daty ich wpływu do Urzędu. W 9 sprawach spośród 12 objętych szczegółową kontrolą, nie odnotowano także daty analizy aktu notarialnego przez Referat Gospodarki Nieruchomości, pod kątem ewentualnego wszczęcia postępowania o naliczenie opłaty planistycznej. W 7 sprawach wszczęcie postępowania nastąpiło od 24 do 188 dni od daty podpisania aktu notarialnego, co w konsekwencji przyczyniło się do opóźnień w wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne. Nadmienić jednak należy, że nie spowodowało to wygaśnięcia roszczeń o zapłatę opłaty planistycznej.
- Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice przedstawiał na sesjach Rady Gminy rzetelne informacje o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej w latach 2008 – 2011 oraz o jedynym zgłoszonym żądaniu odszkodowawczym.
2. NIK negatywnie ocenia niewszczęcie przez Urząd postępowań o naliczenie opłat planistycznych osobom, które sprzedały nieruchomości (działki gruntowe) Gminie Niepołomice. Zaniechanie tych działań było niezgodne zarówno z postanowieniami art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej „u.p.z.p.”)³, który stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości (...), jak i uchwałami Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia/zmiany planów miejscowych.
- W wyniku kontroli umów kupna przez Gminę 23 działek stwierdzono, że w 17 przypadkach nie było podstaw do wszczęcia postępowań o naliczenie opłat planistycznych, natomiast w 6 należało takie postępowanie wszcząć, gdyż działki położone były na terenach, dla których Rada Miejska ustaliła opłatę planistyczną, a dotychczasowe ich przeznaczenie kwalifikowało do podjęcia działań mających na celu ustalenie opłaty planistycznej. Do dnia kontroli działań takich nie podjęto, dopuszczając do wygaśnięcia prawa do naliczenia opłat planistycznej w przypadku dwóch działek położonych na terenach zabudowy zagrodowej

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

i mieszkalnictwa jednorodzinnego (symbol MRJ), dla których Rada Miejska uchwaliła procentowo opłatę w wysokości 15%. W szczególności dotyczyło to:

- działki nr 2175/9 o powierzchni 0,0802 ha, sprzedanej Gminie w styczniu 2010 r., położonej w Niepołomicach na obszarach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał od dnia 25 czerwca 2005 r., zatem prawo naliczenia opłaty planistycznej wygasło z dniem 25 czerwca 2010 r.,
- działki nr 232/2 o powierzchni 0,0190 ha, sprzedanej Gminie w sierpniu 2009 r., położonej w Staniątkach na obszarach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał od dnia 6 kwietnia 2006 r., zatem prawo naliczenia opłat planistycznej wygasło z dniem 6 kwietnia 2011 r.

Ustalona w czasie kontroli szacunkowa wielkość opłaty planistycznej, jaką Gmina mogłaby uzyskać od osób, które sprzedają ww. działki, wynosi łącznie (wg 2 wariantów - najniższej i najwyższej wartości 1 m² działki określonej operatami dla działek położonych w ww. miejscowościach) odpowiednio 3.233 zł i 8.947 zł.

W przypadku sprzedaży Gminie w 2008 r. 4 działek prawo do naliczenia opłaty planistycznej wygasło z dniem 21 kwietnia 2012 r. (m.p.z.p. obowiązywał od dnia 21 kwietnia 2007 r.). Wszczęcie postępowania o naliczenie opłaty planistycznej nastąpiło dopiero w wyniku kontroli NIK. W dniu 10 kwietnia 2012 r. powiadomiono strony o wszczęciu postępowania i zlecono sporządzenie operatów szacunkowych. Z operatów tych, noszących datę 31 maja 2012 r., wynika że przysługująca Gminie kwota opłaty planistycznej wynosi łącznie 77.457 zł. Postępowania te zostały wszczęte w trakcie kontroli, decyzje w tych sprawach zostały wydane 25 czerwca 2012 r. Prowadzenie postępowań w tym zakresie należało do obowiązków pracownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami oraz kierownika tego Referatu.

3. NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał 132 decyzje określające opłaty planistyczne, z których 14 (10,6 %) zostało uchylonych z powodu wad. Kontrolą objęto 57 umów kupna - sprzedaży działek na rzecz osób fizycznych i firm prywatnych. Ich analiza wykazała, że w przypadku 45 umów nie wszczęto postępowania o naliczenie opłaty planistycznej z uwagi na brak podstaw prawnych. Urząd prowadził takie postępowania – zakończone wydaniem decyzji ustalających opłatę planistyczną - w odniesieniu do pozostałych 12 umów (o łącznej wartości 454,1 tys. zł).

Przed ustaleniem opłaty planistycznej sporządzono operaty szacunkowe, w których rzeczoznawca majątkowy określał kwotę wzrostu wartości nieruchomości. Opłaty planistyczne były ustalane na podstawie ww. operatów oraz w wysokości zgodnej ze stawką określoną w uchwałach Rady Gminy Niepołomice w sprawie zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. Decyzje w sprawie opłat planistycznych zostały wydane w odniesieniu do nieruchomości podlegających ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania.

Stwierdzono przypadek nierzetelnego potwierdzenia odbioru operatów szacunkowych - na fakturze z dnia 31 lipca 2008 r. na kwotę 3 879,60 zł, w całości uznanej przez Urząd i zapłaconej, potwierdzony został odbiór sześciu operatów, podczas gdy faktycznie brak było dwóch operatów dla działek nr 2577/6 oraz nr 2577/7. Zostały one dostarczone przez rzeczoznawcę majątkowego dopiero podczas kontroli NIK, w dniu 31 maja 2012 r. i opatrzone również datą 31 maja 2012 r. Średni koszt tych dwóch operatów wyniósł łącznie 1.293,20 zł.

NIK negatywnie ocenia terminowość wszczynania postępowań i wydawania decyzji ustalających opłaty planistyczne. Kontrola NIK wykazała, że postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłaty planistycznej prowadzono z naruszeniem przepisów art. 35 § 3 oraz art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zwanym dalej „K.p.a.”)⁴. Analiza 12 decyzji wydanych w ww. sprawie wykazała bowiem, że 6 z nich zostało wydanych w terminie powyżej 60 dni od daty wszczęcia postępowania, a Urząd nie powiadomił stron o przyczynach zwłoki, pomimo obowiązku określonego w art. 36 K.p.a. W trzech przypadkach zlecenie przez Burmistrza sporządzenia operatów szacunkowych, stanowiących podstawę naliczenia opłaty nastąpiło po 20 dniach od daty wszczęcia postępowania.

Zgodnie z art. 37 ust. 6 u.p.z.p burmistrz winien ustalić opłatę planistyczną, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, o którym mowa w art. 37 ust. 5. NIK zwraca uwagę, że brak danych o dacie wpływu od notariuszy do Urzędu aktów notarialnych uniemożliwiło dokładne określenie faktycznego okresu trwania przedmiotowych postępowań.

⁴ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.

Przyczyną naruszeń przepisów K.p.a. przy realizacji zadań objętych kontrolą, a także naruszeń ww. rozporządzenia była duża liczba postępowań prowadzona przez jednego pracownika Urzędu, do którego zadań należały nie tylko sprawy związane z ustalaniem opłat planistycznych.

W decyzjach ustalających opłatę planistyczną określano termin płatności do 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji. Spośród dziewięciu objętych kontrolą dłużników, którzy opłacili należność po upływie wyznaczonego terminu, od trzech – w latach 2007 – 2009 - pobrano odsetki w łącznej kwocie 2.849 zł. W okresie tym nie było podstawy prawnej do naliczania i pobierania odsetek od ustalonej opłaty planistycznej.

NIK nie wnosi uwag do czterech objętych kontrolą umorzeń postępowań o naliczenie opłaty planistycznej. W szczególności podjęcie decyzji nr RWP.7322-A/16/08 z dnia 28 sierpnia 2008 r. o umorzeniu postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej od wartości za sprzedane działki nr 2577/6 i nr 2577/7 wynikało z faktu, iż Spółka MP od 2005 roku znajdowała się w stanie upadłości i pomimo zgłoszenia do Sędziego Komisarza masy upadłości wierzytelności w wysokości 865,1 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości, żadnej kwoty nie udało się odzyskać. Postępowanie upadłościowe zostało zakończone w dniu 24 marca 2010 r. Prowadzenie postępowania w ww. sprawie skutkowałoby jedynie ponoszeniem kosztów.

4. NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, windykację przez Urząd należności z tytułu opłat planistycznych. Na koniec marca 2012 r. zaległości z tytułu opłat planistycznych wyniosły 320,5 tys. zł (22 dłużników) i wzrosły w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2008 r. (242,3 tys. zł) o 77,7 tys. zł, tj. o 32,1%. Kontroli poddano zaległości w łącznej kwocie 294,6 tys. zł, dotyczące 9 zobowiązanych, stanowiące 94,1 % ogółu zaległości wg stanu na 31 grudnia 2011 r. W dwóch przypadkach (kwoty odpowiednio 145,8 tys. zł i 12,9 tys. zł) doręczenie upomnień było bezskuteczne – dłużnicy przebywają zagranicą, nie posiadają na terenie kraju nieruchomości, z których można by było prowadzić egzekucję. Ponadto nie jest znane ich miejsce pobytu. W 6 przypadkach Urząd wystawił tytuły wykonawcze, w tym jeden tytuł wykonawczy po upływie 11 miesięcy od daty dokonania przypisu (11,2 tys. zł).

W jednym przypadku pierwsze upomnienie wysłano przed upływem miesiąca od daty przypisu (29 września 2010 r.). Dłużnik kwoty nie spłacił, a w dniu 19 kwietnia 2011 r. wystąpił o częściowe umorzenie zaległości (12,0 tys. zł) oraz o rozłożenie na raty pozostałej kwoty (17,9 tys. zł). Decyzja w tej sprawie została podjęta w dniu 16 czerwca 2011 r. Dłużnik miał spłacać zobowiązanie od lipca 2011 r. Pomimo braku wpłat Urząd nie podejmował żadnych dalszych działań celem wyegzekwowania należności. Dopiero podczas kontroli NIK, w dniu 18 kwietnia 2012 r., wystosowano upomnienie. W jednym przypadku (30,3 tys. zł) upomnienie wystosowano po upływie 3 miesięcy od daty dokonania przypisu.

NIK zwraca uwagę, że Urząd nie wykorzystywał uprawnień określonych w § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ i nie występował do organu egzekucyjnego w sprawie uzyskania informacji o sposobie załatwienia ww. wniosków egzekucyjnych.

5. W okresie objętym kontrolą Burmistrz udzielał ulg w spłacie zobowiązań wynikających z decyzji ustalających opłaty planistyczne w formie rozłożenia na raty i umorzenia. Kontrola 12 decyzji o udzieleniu ulg (w łącznej kwocie 149,4 tys. zł) wykazała, że przy ich rozpatrzeniu kierowano się uchwałą Rady Miejskiej, określającą zasady i tryb umarzania, odraczania terminu zapłaty oraz rozkładania na raty wierzytelności Gminy z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa. NIK nie wnosi zastrzeżeń do zasadności ich udzielenia.
6. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło jedno roszczenie odszkodowawcze, o którym mowa w art. 36 u.p.z.p. i zostało załatwione przez Urząd pozytywnie, poprzez wykup w 2010 r. przez Gminę nieruchomości, sprzedanej w 2006 r. NIK nie wnosi uwag do przeprowadzonego postępowania w tej sprawie. Nieruchomość ta nie nadawała się do wykorzystania na cele, na jakie została nabyta, z powodu zmiany w 2007 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przeniesienie własności nieruchomości na Gminę w 2010 r. nastąpiło za kwotę 158,4 tys. zł, w tym 16,4 tys. zł stanowiło waloryzację ceny jej zakupu przez Gminę w 2006 r. (kwota 142 tys. zł, określona przez rzeczoznawcę majątkowego). Gmina wypłaciła tę kwotę wnioskodawcom przed upływem 6 miesięcy od daty zgłoszenia wniosku o wypłatę odszkodowania.

⁵ Dz. U. Nr 137, poz. 1542 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, NIK wnosi o:

1. Zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów przy wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne oraz prowadzenie działań windykacyjnych w tym zakresie bez zbędnej zwłoki.
2. Rozważenie możliwości zwrotu nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, zwraca się o przedstawienie przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz 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 prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie, 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.