



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4101-03-01/2012
P/12/147

Łódź, dnia 29 czerwca 2012 r.

Pan
Andrzej Jankowski
Burmistrz Miasta-Gminy Stryków

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 Łodzi skontrolowała w Urzędzie Miasta i Gminy w Strykowie (Urząd) działalność w zakresie 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 przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 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 pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu naliczonych jednorazowo opłat planistycznych. Ze względu na odmowę uznania zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych i przekazanie tych spraw na drogę sądową, oceny w tym zakresie nie dokonano.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- wysoki stopień realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych,

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82

² Dz. U. nr 227., poz. 1482. ze zm., zwanej dalej ustawą nowelizującą

- zorganizowanie pracy Urzędu w sposób umożliwiający ustalanie i pobór opłat planistycznych,
- rzetelne ewidencjonowanie wypisów aktów notarialnych, dokumentujących zbycie nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (planami miejscowymi);
- ustalanie kwoty opłaty planistycznej na podstawie wzrostu wartości nieruchomości, określonego każdorazowo przez rzeczoznawcę majątkowego;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezachowania obowiązku bezzwłocznego wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną,
- nieustalenie zadań i obowiązków w zakresie prowadzenia spraw dotyczących realizacji roszczeń odszkodowawczych,
- zwlekania z wystawianiem tytułów wykonawczych,
- nienależnego pobrania odsetek w kwocie 1.698,44 zł od ustalonych w latach 2007-2008.

1. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, istniejące w Urzędzie rozwiązania organizacyjno-prawne w zakresie prowadzenia spraw dotyczących zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. Zadania i obowiązki dotyczące ustalania opłat planistycznych zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym oraz przypisane określonym pracownikom. Uregulowań takich nie wprowadzono jednak w zakresie realizacji roszczeń odszkodowawczych.

Funkcjonujący w Urzędzie obieg wypisów z aktów notarialnych umożliwiał realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych. Na podstawie analizy 40 wypisów stwierdzono, że trafiły one do właściwego pracownika w dniu ich wpływu do Urzędu. Rzetelnie prowadzono ewidencję wypisów z aktów notarialnych (odpłatnego i nieodpłatnego zbycia nieruchomości), które analizowano pod kątem możliwości ustalenia opłaty planistycznej.

Rada Miejska w Strykowie w latach 2003 - 2011 uchwalała lub dokonała zmian 20 planów miejscowych. We wszystkich planach - zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, zwanej dalej „upzp”, określono stawki procentowe opłat planistycznych. Wysokość tych stawek była zróżnicowana i nie przekraczała 15%, tj. mieściła się w granicach określonych w art. 36 ust. 4 powołanej ustawy.

Stosownie do postanowień art. 17 pkt 5 upzp, po podjęciu przez Radę Miasta uchwały o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych lub ich zmian, sporządzano prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Prognozy te były jednak opracowywane przez osoby, które nie posiadały uprawnień rzeczoznawcy majątkowego. Stanowiło to naruszenie art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴, w związku z art. 37 ust. 11 upzp. W ocenie NIK, opracowanie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego przez osoby nieuprawnione jest także naruszeniem trybu

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁴ tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

sporządzenia planu, tj. art. 17 pkt 5 w związku z art. 37 ust. 11 upzp. Nie stanowi to jednak „naruszenia istotnego” w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp, ponieważ prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu i z tej racji nie ma charakteru wiążącego⁵.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie jednorazowej opłaty planistycznej. W latach 2008 - 2011 wydano ogółem 74 decyzje (w 2008 r. - 34, w 2009 r. - 19, w 2010 r. - 12, w 2011 r. - 9), z których 40 (na kwotę 939.810 zł) podlegało wykonaniu. Wydanie decyzji poprzedzało każdorazowo sporządzenie operatu szacunkowego, w którym rzeczoznawca majątkowy określał kwotę wzrostu wartości nieruchomości. Opłaty obliczano na podstawie stawek procentowych, zgodnych z wielkościami przyjętymi w stosownych uchwałach Rady w sprawie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu.

Naruszano jednak w tym zakresie postanowienie art. 37 ust. 6 upzp, bowiem omawiane decyzje wydawano w terminach od 109 do 197 dni od daty wpływu dokumentów do Urzędu (od 101 do 159 dni od daty opracowania operatu szacunkowego), a nie bezzwłocznie po otrzymaniu wypisów z aktów notarialnych⁶. W roku 2008 wszystkie z 34 decyzje o ustaleniu opłaty planistycznej wydano w terminie od 49 do 77 dni od dnia powiadomienia stron o wszczęciu postępowania, tj. z naruszeniem przepisów art. 35 § 1 kpa. Pomimo tego, nie zawiadomiono stron o niezalatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu jej zalatwienia, tj. z naruszeniem art. 36 Kpa. W ocenie NIK, wskazane przez Pana Burmistrza - w wyjaśnieniu złożonym w trakcie kontroli – okoliczności (m.in. konieczność przeprowadzenia szczegółowego postępowania administracyjnego oraz wnikliwej analizy zgromadzonego materiału), nie uzasadniają naruszenia przywołanych powyżej przepisów Kpa.

We wszystkich decyzjach o ustaleniu jednorazowej opłaty planistycznej, wydanych w latach 2008 - 2009 na podstawie art. 36 ust. 4 upzp, określono termin płatności na 14 dni od daty doręczenia decyzji, z pouczeniem, że zwłoka lub opóźnienie wniesienia opłaty spowoduje naliczenie i wyegzekwowanie ustawowych odsetek za zwłokę. W związku z niedotrzymaniem tego terminu, naliczono i wyegzekwowano odsetki w wysokości 1.698,44 zł. W ocenie NIK, zgodnej z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r. (II SA/GI 1326/08), brak było wówczas podstawy do orzekania terminu wniesienia opłaty oraz rygoru naliczania odsetek od nieterminowej ich zapłaty.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania windykacyjne Urzędu w zakresie dochodów z tytułu opłat planistycznych. W latach 2008–2011 wpływy z opłat planistycznych wyniosły 917.087 zł, tj. 97,6% dochodów wynikających z decyzji wydanych w tym okresie. Na koniec 2011 r. zaległe należności z powyższego tytułu wyniosły 41.552,61 zł i na koniec marca 2012 r. spadły do 23.721,09 zł.

⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie, II SA/Rz 888/08, LEX nr 576055

⁶ na podstawie analizy 40 decyzji wydanych w oparciu o wypisy z akt, które wpłynęły do Urzędu w roku 2008 i 2010

Uwagi kontroli NIK odnosiły tutaj się do wydłużonego terminu wystawiania tytułów wykonawczych, gdyż w 3 na 7 prowadzonych postępowaniach nastąpiło to po upływie ponad 300 dni od daty wysłania upomnienia. Tymczasem, na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷, wierzyciel ma prawo do wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od doręczenia upomnienia. Wydłużone terminy prowadzenia windykacji nie spowodowały jednak przedawnienia roszczeń Gminy, z tytułu nieterminowej wpłaty ustalonych w latach 2008 - 2011 jednorazowych opłat planistycznych.

W okresie objętym kontrolą NIK, wydano jedną decyzję (z 18 marca 2011 r.) o udzieleniu ulgi w zapłacie zaległości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (rozłożenie na raty). W decyzji tej, uwzględniającej także odsetki za zwłokę, nie powołano się jednak na art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, stanowiący od 1 stycznia 2010 r. podstawę prawną do udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu ustalonych opłat planistycznych.

4. W okresie objętym kontrolą (do 31 maja 2012 r.) do Urzędu wpłynęły 2 wnioski o zaspokojenie roszczeń o których mowa w art. 36 upzp. W obu przypadkach, ze względu na odmowę uznania roszczeń, sprawy zostały skierowane na drogę sądową. Ponieważ postępowania w tych sprawach nie zostały prawomocnie zakończone - Urząd nie wypłacał odszkodowań przewidzianych w powołanym przepisie.

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

- zapewnienie terminowego wydawania decyzji ustalających jednorazowe opłaty planistyczne oraz niezwłoczne prowadzenia działań windykacyjnych,
- formalne uregulowanie zadań i obowiązków w zakresie spraw odszkodowawczych z tytułu uchwalenia planu miejscowego,
- zwrot nienależnie pobranych odsetek od nieterminowo uregulowanych opłat planistycznych.

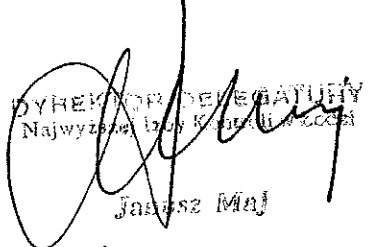
Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub 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 Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

⁷ Dz. U. nr 137., poz. 1541. ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 157, poz.1240 ze zm.

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.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontrolnej

Jacek Maj