



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

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

Łódź, dnia 21 czerwca 2012 r.

**Pan
Leszek Trębski
Prezydent Miasta Skierniewice**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Prezydencie,

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 przeprowadziła w Urzędzie Miasta Skierniewice (zwanym dalej „Urzędem”), kontrolę 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 12 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 Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację dochodów Miasta Skierniewice z tytułu opłat planistycznych. Ze względu na niezgłoszenie do Urzędu udokumentowanych roszczeń odszkodowawczych, związanych z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, oceny w tym zakresie nie dokonano.

Powyższą ocenę pozytywną uzasadniają w szczególności:

- pełne zrealizowanie dochodów z tytułu opłat planistycznych,
- przypisanie zadań i obowiązków w zakresie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych wyznaczonym komórkom organizacyjnym i pracownikom Urzędu,
- terminowy obieg wypisów aktów notarialnych dokumentujących zbycie nieruchomości,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

² Dz. U. nr 227, poz. 1482 ze zm.

- ustalanie wysokości opłat planistycznych w oparciu o szacunki rzeczoznawców majątkowych, zlecanych zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku pisemnego uregulowania zadań i obowiązków związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach odszkodowawczych,
 - opracowywanie prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego przez osoby nieuprawnione,
 - nieprzedstawienia w 2008 r. Radzie Miasta Skierniewice informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej;
 - niezachowania obowiązku bezzwłocznego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną,
 - nienależnego pobrania odsetek w kwocie 1.209,10 zł od ustalonych opłat planistycznych w latach 2008-2009,
 - niepodjętowania czynności windykacyjnych wobec dłużników zalegających z zapłatą opłat planistycznych (2 przypadki).
1. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, stworzone w Urzędzie warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia spraw dotyczących zmiany wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych.

Zadania w zakresie ustalania, poboru i windykacji opłat planistycznych zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu i w zakresach obowiązków pracowników Referatu Dochodów oraz Wydziału Geodezji, Katastru, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa (Wydział GG). W okresie od 16 listopada 2008 r. do 1 listopada 2010 r. zadania w zakresie ustalania opłaty planistycznej wykonywane były jednak na podstawie ustnych poleceń naczelnika lub zastępcy naczelnika Wydziału GG. Przyczyną tego – według wyjaśnień udzielonych przez naczelnika Wydziału GG – było czasowe oddelegowanie do realizacji omawianych zadań pracownika z innej komórki organizacyjnej Urzędu. W ocenie NIK, powyższe okoliczności nie usprawiedliwiają jednak takiego postępowania.

W regulaminie organizacyjnym i w zakresach obowiązków nie określono natomiast zadań i obowiązków związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach odszkodowawczych.

Opracowywaniem planów miejscowych lub ich zmian zajmowała się jednostka organizacyjna Urzędu – Miejska Pracownia Urbanistyczna w Skierniewicach (MPU).

Na podstawie zbadanych 25 aktów notarialnych, zawierających umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi - NIK oceniła pozytywnie terminowość obiegu tych dokumentów. Wypisy te wpływały do właściwego pracownika średnio w ciągu 2 dni od dnia ich wpływu do Urzędu (9 aktów przekazano tego samego dnia).

Rada Miasta Skierniewice w latach 2003 - 2012 uchwaliła lub dokonała zmian 50 miejscowych planów, z czego 36 planów w latach 2008 – 2012. We wszystkich planach określono stawki procentowe opłat

planistycznych zgodnie z postanowieniem art. 15 ust. 2 pkt. 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, zwanej dalej „upzp.” W 43 planach (86%) ustalono je w wysokości 30 %, tj. w wielkości maksymalnej, określonej w art. 36 ust. 4 upzp. W pozostałych sześciu planach dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, a niezabudowanych na dzień uchwalenia planu, określono zerową stawkę opłaty planistycznej. W dwóch przypadkach właścicielem terenów objętych planami było Miasto, a w pozostałych czterech planach tereny nimi objęte przeznaczone były poprzednio pod te same funkcje. W swoim wyjaśnieniu - dyrektor MPU potwierdził powyższe okoliczności, stwierdzając, że stawkę zerową stosowano wyłącznie w sytuacjach, gdy z całą pewnością można było prognozować, iż wzrost wartości nieruchomości nie nastąpi lub gdy opłata dotyczyłaby nieruchomości należącej do Miasta. Stosownie do postanowień art. 17 pkt 5 upzp, każdorazowo po podjęciu przez Radę Miasta uchwały o przystąpieniu do sporządzania planów miejscowych lub ich zmian, sporządzano prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Prognozy te zostały opracowane przez pracowników MPU, którzy nie posiadali jednak 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 sporządzenia planu, tj. art. 17 pkt 5 w związku z art. 37 ust. 11 upzp. Nie stanowi 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. Według wyjaśnień dyrektora MPU, opracowywanie prognoz finansowych przez pracowników nieuprawnionych podyktowane było oszczędnym gospodarowaniem finansami publicznymi oraz dobrą znajomością problematyki związanej ze sporządzanymi przez nich dokumentami planistycznymi. Prezydent Miasta nie przedstawił Radzie Miasta Skierniewice w 2008 r. informacji o wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 8 upzp. Dopiero w odpowiedzi na interpelację zgłoszoną na sesji Rady Miasta Skierniewice w dniu 29 września 2009 r., Prezydent Miasta przesłał zastępcy przewodniczącego Rady informację m.in. o liczbie wydanych decyzji ustalających opłatę planistyczną oraz o wysokości tych opłat za lata 2007-2009 (do 30 września). W wyjaśnieniu Pan Prezydent stwierdził, że w sprawozdaniach z wykonania budżetu Miasta za lata 2008 – 2009 (w latach 2010-2011 nie wydano takich decyzji) podano wpływy z renty planistycznej, ale „bez wyszczególniania decyzji.” Ponadto, jak zauważył Pan Prezydent, Rada Miasta w 2009 r. rozpatrywała skargę na nieterminowe załatwienie wniosku o ustalenie odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. W ocenie NIK, faktów tych nie można zakwalifikować, jako zrealizowanie przez organ wykonawczy gminy obowiązku określonego w art. 37 ust. 8 upzp.

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez Urząd postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. W latach 2008-2012 (do 31 maja) wydano 8 decyzji

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

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

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

ostatecznych, ustalających jednorazowe opłaty planistyczne oraz umorzono 2 postępowania. Łączne dochody Miasta z tego tytułu wyniosły 30.348,60 zł, (w 2008 r. – 7.247,40 zł, w 2009 r. – 29.981,20 zł i 1.120 zł w 2010 r.). Nie przestrzegano jednak postanowień art. 37 ust. 6 upzp, bowiem wszczęcie postępowań o ustalenie opłat następowało po upływie od 226 do 454 dni (średnio po 302 dniach), a nie bezzwłocznie po otrzymaniu wypisów aktów notarialnych. W terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, tj. w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (po odliczeniu okresów niewliczanych do terminu załatwiania sprawy), Urząd załatwił 9 spraw. W jednym przypadku (decyzja nr 13/2008 r.) ustalenie opłaty planistycznej nastąpiło po upływie 89 dni. Nie przestrzegano przy tym postanowienia art. 36 § 1 Kpa, gdyż Urząd nie powiadomił stron o niemożliwości załatwienia sprawy w terminie. W wyjaśnieniu naczelnik Wydziału GG potwierdził to opóźnienie, podkreślając, że zakończenie postępowania nastąpiło po przeprowadzeniu wszystkich czynności procesowych, o których to strony informowane były podczas wizyt w Urzędzie. We wszystkich decyzjach ustalających opłatę planistyczną (wydanych w latach 2008 – 2009) wyznaczono termin jej wniesienia, tj. w ciągu 14 dni, od kiedy decyzja staje się ostateczna. W związku z niedotrzymaniem tych terminów naliczono i uzyskano odsetki w łącznej wysokości 1.209,10 zł. W ocenie NIK, zgodnej z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r. (II SA/GL 1326/08), brak było wówczas podstawy do orzekania o terminie wniesienia opłaty oraz rygorze naliczania odsetek od nieterminowej zapłaty. Stosownie do postanowień art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶, w związku z art. 37 ust. 11 upzp, wartość nieruchomości przed i po uchwaleniu planu miejscowego (lub jego zmiany) ustalana była przez rzeczoznawcę majątkowego. Urząd w kontrolowanym okresie przeprowadził 3 postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie wycen nieruchomości (służących różnym celom), o łącznej wartości szacunkowej 105.550 zł. Wartość udzielonych w tych postępowaniach zamówień na sporządzenie operatów szacunkowych dla potrzeb naliczenia opłaty planistycznej wyniosła 7.044 zł. Zastosowany tryb wyboru wykonawcy (wszystkie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego) oraz przygotowanie i przeprowadzenie postępowań były zgodne z unormowaniami ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷. W szczególności prawidłowo określono wartość zamówień, tryb przeprowadzenia postępowań oraz dokumentowano cały proces wyboru oferentów. Zrealizowane zamówienia były zgodne z warunkami określonymi w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia i umowami.

3. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie uzyskiwania dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz udzielania ulg (rozkładania na raty) w spłatach tych należności. Spośród 8 adresatów decyzji ostatecznych o ustaleniu powyższych opłat, 5 osób uregulowało je terminowo. Urząd nie podjął czynności windykacyjnych w pozostałych trzech przypadkach (łączne zadłużenie 16,1 tys. zł), pomimo tego, że dwaj dłużnicy zalegali z zapłatą ponad 3 i 6 miesięcy (jeden dłużnik uregulował należność główną w ciągu 6 dni). Spowodowane to było m.in. opóźnionym wprowadzeniem przez Wydział

⁶ Patrz przypis 3

⁷ Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm. i następnie Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

GG do systemu informatycznego przypisów z tytułu opłaty planistycznej, co jak wyjaśnił naczelnik tego wydziału, wiązało się ze zmianami personalnymi.

Po rozłożeniu zaległych należności na raty, zostały one spłacone w wyznaczonych terminach. W jednym przypadku (decyzja nr 9/2009 12 października 2009 r.) rozpatrzenie wniosku o rozłożenie na raty trwało 43 dni (po odliczeniu okresów niewliczanych do terminu załatwienia sprawy), co naruszało § 7 uchwały Rady Miasta Skierniewice.⁸

4. W okresie objętym kontrolą rozpatrzono jeden wniosek o wypłatę odszkodowania za szkodę powstałą w związku z uchwaleniem planu miejscowego, polegającą na obniżeniu wartości nieruchomości. Ze względu m.in. na nieprzedłożenie udokumentowanej wartości odszkodowania, pomimo informowania o tym wnioskodawców, wniosek nie został załatwiony. Skarga wnioskodawców na Prezydenta Miasta została uznana przez Radę Miasta za bezzasadną.

W latach 2008-2012 (do 31 maja) Urząd nie wypłacał zatem roszczeń odszkodowawczych, związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych.

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

- sporządzanie prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego wyłącznie przez rzeczoznawców majątkowych
- wszczynanie postępowań o ustalanie opłat planistycznych bezzwłocznie po otrzymaniu wypisów aktów notarialnych,
- przedstawianie na sesjach Rady Miasta, co najmniej raz w roku informacji o wydanych decyzjach planistycznych,
- niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych w stosunku do zaległych należności z tytułu opłaty planistycznej,
- bieżące wprowadzanie do systemu komputerowego przypisów z tytułu opłaty planistycznej,
- określenie w regulaminie organizacyjnym Urzędu i zakresach obowiązków zadań w zakresie weryfikowania zgłaszanych roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem planów,
- zwrotu nienależnie pobranych odsetek od nieterminowego wniesienia opłat planistycznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta 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.

⁸ Uchwała Nr LVII/55/06 Rady Miasta Skierniewice z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych gminy z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacie tych należności oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

Janusz Maj
Janusz Maj