



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

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

Łódź, dnia 20 lipca 2012 r.

Pani
Hanna ZDANOWSKA
Prezydent Miasta Łodzi

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 przeprowadziła w Urzędzie Miasta Łodzi (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 9 lipca 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, zwana dalej „ustawą nowelizującą”, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Powyższą ocenę pozytywną uzasadniają w szczególności:

- zorganizowanie pracy w Urzędzie w sposób umożliwiający ustalanie i pobór opłat planistycznych oraz realizację roszczeń odszkodowawczych, w tym przypisanie zadań w powyższym zakresie wyznaczonym pracownikom Urzędu,
- wysoki stopień realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych,
- ustalanie opłat planistycznych i należnych roszczeń odszkodowawczych na podstawie kwot wzrostu wartości nieruchomości określonych w operatach szacunkowych przez rzeczoznawców majątkowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- opóźnienia w aktualizacji zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie zadań realizowanych przez poszczególne komórki Wydziału Praw do Nieruchomości,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

² Dz. U. nr 227, poz. 1482 ze zm.

- opracowywania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi, zwanych dalej „planami miejscowymi”, przez osoby nieuprawnione,
 - nieprzedstawienia na sesjach Rady Miejskiej w Łodzi w latach 2008-2011 informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych,
 - nieprzestrzegania obowiązujących terminów przy ustalaniu opłat planistycznych i wykonywaniu obowiązków wynikających ze zgłoszonych żądań odszkodowawczych, wskutek czego zapłacono odsetki w kwocie 29.055,98 zł,
 - opóźnień w zakresie wszczynania postępowań w sprawie opłaty planistycznej.
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, ewidencji i windykacji opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu i w zakresach obowiązków pracowników Wydziału Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji (od 16 sierpnia 2011 r. Wydziału Geodezji i od 1 listopada 2011 r. Wydziału Praw do Nieruchomości), zwanego dalej także „Wydziałem”.

W ramach Wydziału naliczaniem i ustalaniem opłat planistycznych zajmował się do 30 października 2011 r. Oddziału Monitoringu Rynku Nieruchomości. Od 1 listopada 2011 r. zadanie to przejęli pracownicy Oddziału Aktualizacji Opłat i Rozliczeń. Stosowne zarządzenie Prezydenta Miasta w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Praw do Nieruchomości wydane zostało dopiero 15 czerwca 2012 r. Przyczyną zwłoki – według wyjaśnień Pani Prezydent – była konieczność dookreślenia wykazu zadań w związku z planowanymi zmianami i przesunięciami kadrowymi.

Zdaniem NIK, pomimo nieprowadzenia ewidencji aktów notarialnych dokumentujących zbycie nieruchomości, funkcjonujący w Urzędzie obieg aktów notarialnych – zgodny z regulaminem organizacyjnym – umożliwiał realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych. Na podstawie badania 18 losowo wybranych aktów notarialnych przekazanych przez notariuszy stwierdzono, że wpłynęły one bezpośrednio do Wydziału i zostały przeanalizowane pod kątem możliwości wszczęcia postępowania w sprawie opłaty planistycznej. NIK pozytywnie ocenia terminowość obiegu tych dokumentów. Kontrola 13 aktów notarialnych, zawartych dla terenów objętych wybranym planem miejscowym³ wykazała jednak, iż pomimo upływu od 3 do 5 miesięcy od dnia wpływu dokumentu do Urzędu, w przypadku 4 aktów notarialnych nie wszczęto postępowania administracyjnego w sprawie opłaty planistycznej. P.o. dyrektora Wydziału Izabela Dobrzańska – Śmigielska wyjaśniła, iż w wymienionych przypadkach Urząd zachował pięcioletni termin zgłoszenia roszczenia. Nie kwestionując tego stwierdzenia NIK zwraca uwagę, że obowiązek bezzwłocznego podjęcia działań

³ Plan miejscowy przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi nr XL/804/08 z dnia z 24 września 2008 r.

zmierzających do wydania decyzji w sprawie opłaty planistycznej określony został w art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴, zwanej dalej „upzp”.

Opracowywaniem oraz zlecaniem na zewnątrz sporządzania planów miejscowych lub ich zmian zajmowała się jednostka budżetowa Urzędu – Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi („MPU”).

Według stanu na dzień 5 czerwca 2012 r., Rada Miejska w Łodzi uchwaliła lub zmieniła łącznie 22 plany miejscowe, które weszły w życie po 1 stycznia 2003 r. Występujące w planach stawki procentowe opłat planistycznych nie przekraczały maksymalnej wartości, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. upzp i kształtowały się w przedziale od 1 do 30%.

Na podstawie 14 planów miejscowych, które weszły w życie po 1 stycznia 2008 r. stwierdzono, że każdorazowo po podjęciu przez Radę Miejską uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu lub jego zmiany opracowywano prognozę skutków finansowych uchwalenia planu. Dyrektor MPU Roman Wieszczyk poinformował, iż w 4 przypadkach prognozy te przygotowali wykonawcy zewnętrzni, wyłonieni w trybie przetargu nieograniczonego do sporządzenia projektów planów miejscowych, którym nie stawiano wymogu posiadania uprawnień do sporządzania prognoz finansowych (MPU nie dysponowała danymi odnośnie kwalifikacji osób sporządzających prognozy), zaś w 10 przypadkach - pracownicy MPU, nieposiadający uprawnień rzeczoznawcy majątkowego. Zdaniem Dyrektora MPU, żaden z przepisów prawa nie nakładał obowiązku sporządzenia prognoz skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planów miejscowych przez określone grupy zawodowe. NIK zwraca zatem uwagę, iż wymóg sporządzenia takiej prognozy przez rzeczoznawcę majątkowego wynika z art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, w związku z art. 37 ust. 11 upzp, zaś opracowanie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego przez osoby nieuprawnione stanowi naruszenie trybu sporządzenia planu, tj. art. 17 pkt 5 w związku z art. 37 ust. 11 upzp. Nie jest to jednak naruszenie istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp, ponieważ prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu i z tej racji nie ma charakteru wiążącego⁶.

W latach 2008-2011 Prezydent Miasta nie przedstawił na sesjach Rady Miejskiej w Łodzi informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 upzp, i wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 8 powołanej ustawy. Stosowne dane za lata 2003 – 2011 przekazane zostały radnym dopiero na sesji w dniu 6 czerwca 2012 r., tj. w czasie trwania niniejszej kontroli NIK.

W wyjaśnieniu Pani Prezydent stwierdziła, iż informacja dotycząca wydanych decyzji podawana była corocznie w sprawozdaniach z wykonania budżetu Miasta. W ocenie NIK, faktów tych nie można jednak zakwalifikować jako zrealizowanie obowiązku określonego w art. 37 ust. 8 upzp.

⁴ Dz. U. 2012r., poz.647

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

⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie, II SA/Rz 888/08, LEX nr 576055

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. W latach 2008-2012 (I kwartał) wydano w Urzędzie 22 podlegające wykonaniu decyzje ustalające opłatę planistyczną oraz 36 decyzji o umorzeniu postępowania. W kontrolowanym okresie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi uchyliło 2 decyzje z 2009 r. ustalające opłatę planistyczną. Przyczyną uchyleń było głównie niedopełnienie przez organ I instancji obowiązków wynikających z art. 7, art. 77 i art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, zwanej dalej „Kpa”, poprzez brak wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy oraz brak rozpatrzenia i oceny pełnego materiału dowodowego.

W wyniku badania 17 postępowań, w tym 12 zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji ustalających opłatę planistyczną oraz 5 zakończonych umorzeniem postępowania - stwierdzono m.in., iż wysokość opłat określano w kwotach wynikających z operatów szacunkowych, sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, z uwzględnieniem stawek przyjętych w uchwałach Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie planu miejscowego. Nie naruszono wprawdzie pięcioletniego terminu pobrania opłat, o którym mowa w art. 37 ust. 4 upzp, jednak opłat planistycznych nie ustalano bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości, o czym stanowi art. 37 ust. 6 upzp. Od dnia wpływu aktu notarialnego do Urzędu do dnia wydania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej upłynęło bowiem od 6 do 37,5 miesięcy - średnio 18 miesięcy. Przypadków wygaśnięcia roszczeń z omawianego tytułu nie stwierdzono.

W terminie⁸ określonym w art. 35 § 3 Kpa, tj. w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, Urząd załatwił zaledwie 1 sprawę. W pozostałych badanych przypadkach wydanie decyzji trwało od 2,5 do 21,5 miesięcy – średnio 8 miesięcy. W 13 postępowaniach nie przestrzegano ponadto postanowienia art. 36 § 1 Kpa, gdyż pomimo upływu terminu określonego w art. 35 Kpa, nie powiadamiano stron o niemożliwości załatwienia sprawy i nie wyznaczano nowego terminu. P.o. dyrektora Wydziału Izabela Dobrzańska – Śmigielska uzasadniła długotrwałość prowadzonych postępowań koniecznością zebrania materiału dowodowego z wielu komórek organizacyjnych Urzędu, obowiązkiem odpowiedzi na zapytania i uwagi strony, a także trudnościami kadrowymi, gdyż do końca października 2011 r. analizą aktów notarialnych i opłatą planistyczną zajmował się jeden pracownik. Brak powiadomień o nowym terminie wyjaśniła niedopatrzeniem.

W 4 badanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną, wydanych w latach 2008 – 2009, wyznaczono termin wniesienia należności w ciągu 14 dni, od kiedy decyzja stała się ostateczna, z zastrzeżeniem naliczania odsetek ustawowych. W związku z niedotrzymaniem terminu jednej z wpłat, uzyskano odsetki w kwocie 18,68 zł⁹. W złożonych wyjaśnieniach Prani Prezydent podała, iż podstawą do przyjęcia takiej praktyki była interpretacja przepisów Kodeksu Cywilnego. W ocenie NIK, zgodnej z wyrokiem WSA w

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁸ po odliczeniu okresów niewliczanych do terminu załatwiania sprawy, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, w tym czasu sporządzenia operatu szacunkowego

⁹ W latach 2008-2009 Urząd pobrał ponadto odsetki w kwocie 342,19 zł na podstawie decyzji ustalających opłatę planistyczną wydanych w latach 2003 – 2007

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.

W trzech przypadkach, przed wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania nie zawiadomiono stron o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. P. o. dyrektora Wydziału Izabela Dobrzańska – Śmigielska wyjaśniła, iż przyczyną pominięcia tej czynności była chęć uniknięcia zbędnego wydłużania czasu trwania postępowania, w przypadku gdy nie wносиło ono obciążeń dla strony. W ocenie NIK, zaniechanie to stanowiło jednak naruszenie art. 10 § 1 Kpa.

3. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie windykacji dochodów z tytułu opłaty planistycznej. W latach 2008 – 2011 wpływy z opłat planistycznych wyniosły 504.475 zł, w tym 47.800 zł uzyskano na podstawie decyzji wydanych w oparciu o zapisy planów miejscowych sprzed 2003 r. Ustalone w podlegających wykonaniu decyzjach z lat 2008-2011 należności w kwocie 455.372 zł wniesione zostały w całości na rachunek Urzędu. Wynoszące na dzień 31 marca 2012 r. zaległości - 742.913 zł, zmniejszyły się w kontrolowanym okresie o 44.987 zł, tj. o 5,7% (zaległości te dotyczyły opłat wynikających z decyzji Prezydenta Miasta z lat 2003 – 2007). Zmniejszyła się także liczba dłużników – z 13 do 7.

W wyniku kontroli 10 zaległości stwierdzono opóźnienie w wystawieniu jednego tytułu wykonawczego – od 2008 r. Zwłoka, według wyjaśnień Pani Prezydent, spowodowana była koniecznością wykonywania przez pracownika zajmującego się opłatą planistyczną również innych zadań i podejmowaniem w pierwszej kolejności czynności związanych z windykacją należności o wyższych kwotach (zaległość w przedmiotowej sprawie wynosiła 33 zł). NIK zwraca uwagę, iż na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰, wierzyciel ma prawo do wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

W Urzędzie nie rozkładano na raty należności z tytułu opłat planistycznych.

4. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 14 wniosków, w tym 4 o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 36 ust. 1 pkt 1 upzp), 9 o wykup nieruchomości (art. 36 ust. 1 pkt 2 upzp) i 1 o wypłatę odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 upzp). W czasie kontroli NIK jedna sprawa była w toku rozpatrywania, zaś w 11 przypadkach nie uznano roszczeń, głównie z uwagi na możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy. W 10 przypadkach wnioskodawcy nie podjęli dalszych kroków w celu wyegzekwowania roszczeń, zaś jeden z wnioskodawców skierował sprawę na drogę sądową. Dwa wnioski zostały zrealizowane poprzez wypłatę we wrześniu 2009 r. odszkodowania w kwocie 16.000 zł i wykup w listopadzie 2010 r. nieruchomości za 376.000 zł. Uznanie roszczeń nastąpiło

¹⁰ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

w oparciu o wyceny nieruchomości sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych na zlecenie Urzędu. W obu przypadkach nie zachowano jednak sześciomiesięcznego terminu załatwienia sprawy, określonego w art. 37 ust. 9 upzp. W umowie wypłaty odszkodowania w kwocie 16.000 zł zaznaczono, iż wyczerpuje ona wszystkie roszczenia, którymi strony dysponują w momencie jej podpisania. Zgodnie z wyjaśnieniami p. o. dyrektora Wydziału Praw do Nieruchomości Izabeli Dobrzańskiej – Śmigiełskiej oraz Kierownika Oddziału Nabywania Nieruchomości na Cele Inwestycyjne Miasta Haliny Pawlak, sześciomiesięczne opóźnienie w wykupie nieruchomości za 376.000 zł, skutkujące zapłatą w dniu 16 stycznia i 27 kwietnia 2012 r. odsetek w kwocie 29.055,98 zł, było wynikiem konieczności sporządzenia kolejnej wyceny nieruchomości w związku z korektą żądania wnioskodawców, rozpatrywania uwag strony oraz braku środków finansowych na wykup nieruchomości. W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt IC456/11) Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia uznał, iż art. 37 ust. 9 upzp posługuje się terminem „opóźnienie”, a zatem odsetki należą się również „choćby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi”. Mając na uwadze powyższe stanowisko sądu, NIK negatywnie ocenia nieterminowe wykonanie przez Urząd obowiązku wynikającego ze zgłoszonego roszczenia, skutkujące zapłatą odsetek.

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

- zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów w zakresie ustalania opłat planistycznych i realizacji żądań odszkodowawczych,
- przedstawianie na sesjach Rady Miejskiej informacji o wydanych decyzjach planistycznych co najmniej raz w roku,
- sporządzanie prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego wyłącznie przez rzeczoznawców majątkowych,
- bezzwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie opłaty planistycznej oraz wystawianie tytułów wykonawczych,
- zwrot 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 Pani Prezydent w terminie 30 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 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 Pani Prezydent 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, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

Janusz Maj

