



Nr ewid. 188/2012/P/12/147/LLU

Informacja o wynikach kontroli

**OPŁATY PLANISTYCZNE
I ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZE
ZWIĄZANE Z UCHWALENIEM
LUB ZMIANĄ PLANÓW MIEJSCOWYCH**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury w Lublinie:

Adam Pęziół

Akceptuję:

Wojciech Misiąg

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 28.12. 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena ogólna	6
2.2. Oceny częściowe	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	13
3.1. Warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat planistycznych	13
3.2. Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych	20
3.3. Windykacja dochodów z tytułu opłat planistycznych	26
3.4. Udzielanie ulg w spłacie opłat planistycznych.....	27
3.5. Prowadzenie postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych.....	28
3.6. Prawidłowość wypłacania odszkodowań	30
3.7. Wyniki kontroli doraźnych w zakresie opłat planistycznych.....	31
4. INFORMACJE DODATKOWE	37
4.1. Przygotowanie kontroli	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	37
5. ZAŁĄCZNIKI	40

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
u.f.p. z 2005 r.	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
u.f.p. z 2009 r.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
K.p.a.	Kodeks postępowania administracyjnego
K.c.	Kodeks cywilny
K.k.	Kodeks Karny
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
opłata planistyczna	opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości związanego z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwana również rentą planistyczną)
plan miejscowy, m.p.z.p.	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
mechanizm korupcjogenny	nieprawidłowość powodująca lub zwiększająca ryzyko wystąpienia korupcji

1.1 Temat kontroli

Kontrola pn. *Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych (P/12/147)* została przeprowadzona z inicjatywy NIK. Propozycja skontrolowania tego obszaru została zgłoszona przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Kontrola dotyczyła działalności gmin w latach 2008–2012 (do czerwca) podejmowanej w odniesieniu do planów miejscowych, które obowiązują od 2003 r.

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena działalności gmin w zakresie realizacji dochodów gmin z tytułu opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ocena dotyczyła w szczególności:

1. warunków organizacyjno-prawnych do ustalania opłat planistycznych;
2. prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych;
3. działań windykacyjnych podejmowanych przez gminy w celu realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych;
4. prowadzenia postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych;
5. prawidłowości wypłacania odszkodowań;
6. identyfikacji mechanizmów korupcjogennych w obszarach objętych kontrolą.

W toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Lublin sprawdzono również realizację wniosków pokontrolnych po kontroli doraźnej NIK z 2011 r. (I/10/008) *Ustalenie i egzekwowanie przez Miasto Lublin opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacja roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2005-2010*. W niniejszej Informacji o wynikach kontroli zostały ponadto ujęte wyniki ww. kontroli nr I/10/008, a także kontroli I/12/001 „Ustalenie podatku rolnego i podatku od nieruchomości oraz umarzanie i udzielanie ulg w odniesieniu do tych podatków” (w części dotyczącej opłat planistycznych), przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Lublinie w Urzędzie Gminy Niedźwiada w okresie od 10 stycznia do 6 lutego 2012 r.

1.3 Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w I półroczu 2012 r. w 21 urzędach gmin położonych w województwach: małopolskim, mazowieckim, lubelskim, łódzkim, pomorskim, śląskim i warmińsko-mazurskim (po trzy jednostki z każdego województwa). Wykaz jednostek skontrolowanych, kierowników tych jednostek oraz sformułowanych ocen został zawarty w Załączniku nr 3. Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, dalej: *ustawa o NIK*.

2.1 Ocena ogólna

I. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych przez objęte kontrolą gminy.

W 33% skontrolowanych urzędów gmin istniejący system weryfikacji transakcji nieruchomości pod kątem istnienia przesłanek do ustalania opłat planistycznych nie był szczelny i nie zapewniał pełnej realizacji dochodów gmin z tego tytułu. Wadliwa organizacja pracy oraz braki w nadzorze nad pracą osób odpowiedzialnych za ustalanie opłat planistycznych doprowadziły do utraty możliwości ustalania dochodów gmin w odniesieniu do co najmniej 143 umów odpłatnego zbycia nieruchomości.

Istotne nieprawidłowości polegające na zaniechaniu windykacji ustalonych opłat planistycznych lub opieszałości jej prowadzenia wystąpiły w 30% skontrolowanych jednostek.

II. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację roszczeń odszkodowawczych zgłoszonych gminom przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W skontrolowanych jednostkach prawidłowo weryfikowano zgłaszane wnioski o zapłatę odszkodowania. Gminy wypłacały odszkodowania w wysokości ustalonej w wyniku weryfikacji roszczeń. Istotne nieprawidłowości polegające na ustaleniu i wypłacie przez gminy odszkodowania pomimo braku oszacowania jego wysokości przez rzeczoznawcę majątkowego albo na opóźnieniu w zapłacie należnego odszkodowania i zapłacie odsetek wystąpiły w dwóch skontrolowanych urzędach i dotyczyły jednostkowych przypadków.

2.2 Oceny częściowe

I. Warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat planistycznych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie stworzone w skontrolowanych jednostkach warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia spraw dotyczących ustalania i poboru opłat planistycznych.

Najistotniejsze nieprawidłowości wystąpiły w siedmiu urzędach gmin (Gdynia, Katowice, Góra Kalwaria, Lublin³, Niepołomice, Słupsk, Reda)⁴, tj. w 33% skontrolowanych jednostek, i polegały na niewłaściwym obiegu wypisów aktów notarialnych lub sposobie ich ewidencjonowania. Przyczynami tych nieprawidłowości były wadliwa organizacja pracy i brak (lub brak należytego) nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu ustalania opłat planistycznych.

Nieprawidłowości te uniemożliwiły lub znacząco utrudniły pełną realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych, ponieważ w ich wyniku nie wszystkie wypisy aktów notarialnych dotyczących odpłatnych umów zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi były analizowane pod kątem wystąpienia przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej. W ww. urzędach w trakcie kontroli NIK ujawniono ogółem 143 przypadki zaniechania wszczęcia takich postępowań i utraty możliwości dochodzenia należności z tytułu opłat planistycznych z uwagi na upływ 5-letniego terminu do ustalenia opłaty. W trakcie i w rezultacie kontroli prowadzonych w pięciu jednostkach

² Stosowano następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ W Lublinie nieprawidłowości te zostały stwierdzone w ramach kontroli I/10/008 i dotyczyły okresu do 2010 r.

⁴ Przywoływane w Informacji nazwy miast i gmin oznaczają w skrócie skontrolowane urzędy gmin w danych miejscowościach.

(Katowice, Niepołomice, Góra Kalwaria, Reda, Lublin⁵) doszło do wszczęcia 36 postępowań o ustalenie opłaty planistycznej w sprawach, w których było to możliwe, tj. w sprawach, w których nie upłynął jeszcze termin przewidziany dla dochodzenia opłat planistycznych.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- ustalania w planach miejscowych obowiązujących od 2003 r. zerowych stawek opłat planistycznych w sytuacjach, w których występował wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia tego planu (Bobrowniki, Biłgoraj, Niemce),
- niewykonywania przez organy wykonawcze gmin (w całym okresie objętym kontrolą lub w niektórych latach) obowiązku przedstawiania radom gmin co najmniej raz w roku – podczas sesji rady gminy informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej (Gdynia, Łódź, Skierniewice, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno, Lublin⁶).

Opis ważniejszych wyników kontroli w ww. zakresie został przedstawiony w pkt. 3.1 Informacji.

II. Postępowania administracyjne w sprawach o ustalenie opłat planistycznych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie o ustalenie opłaty planistycznej.

W sprawach, w których dochodziło do wszczęcia postępowania i wydania decyzji ustalającej opłaty planistyczne, były one ustalane zgodnie ze stawkami określonymi w uchwałach organów stanowiących gmin. We wszystkich skontrolowanych urzędach gmin ustalanie opłat planistycznych następowało na podstawie wzrostu wartości nieruchomości oszacowanego przez rzeczoznawcę majątkowego.

Nieprawidłowości występujące przy prowadzeniu postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych dotyczyły w szczególności:

- braku jednolitości prowadzonych postępowań (stwierdzono w Biłgoraju);
- nieprzestrzegania przez organy wykonawcze gmin obowiązku bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych, określonego w art. 37 ust. 6 u.p.z.p. (stwierdzone we wszystkich urzędach gmin oprócz Biłgoraja);
- wydawania w dwóch jednostkach (Katowice, Biłgoraj) decyzji ustalających opłaty planistyczne pomimo braku przesłanki w postaci uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w oparciu o stawki opłat określone bezpodstawnie w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gminy uzyskały nienależne dochody z tego tytułu w kwocie ogółem 365,1 tys. zł.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była przede wszystkim wadliwa organizacja pracy urzędów wynikająca w szczególności z braku wystarczającego nadzoru nad wykonywaniem przez pracowników zadań dotyczących weryfikowania aktów notarialnych i prowadzenia postępowań administracyjnych, a także niespójne i niejasne przepisy dotyczące ustalania opłat planistycznych.

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości jest duży odsetek odwołań od decyzji ustalających opłaty planistyczne i wysoka ich skuteczność. Skontrolowane jednostki w okresie objętym kontrolą wydały 1830 decyzji, w których została ustalona opłata planistyczna. Strony wniosły odwołania od 358 decyzji (19,6%), z czego 208 decyzji zostało uchylonych (11,4% decyzji ogółem przy

⁵ W Lublinie miało to miejsce w trakcie kontroli I/10/008.

⁶ W Lublinie nieprawidłowości te występowały do końca 2010 r. i zostały stwierdzone w ramach kontroli I/10/008.

skuteczności odwołań 58,1%). Zwłoka we wszczynaniu postępowań o ustalenie opłaty planistycznej lub ich długotrwałe prowadzenie opóźnia pozyskanie dochodów przez gminy i może utrudniać ich egzekucję.

Ważniejsze ustalenia kontroli w ww. zakresie zostały opisane w pkt. 3.2 Informacji.

III. Windykacja należności z tytułu opłat planistycznych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie windykację należności z tytułu opłat planistycznych.

Podstawą negatywnej oceny jest waga i skala stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na:

- niepodjęciu w niektórych sprawach działań windykacyjnych w stosunku do niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych w ostatecznych decyzjach w pięciu jednostkach (Niepołomice, Biłgoraj, Skierniewice, Błonie, Góra Kalwaria);
- opieszałości w wysyłaniu upomnień do niektórych dłużników w ośmiu urzędach gmin (Reda, Piekary Śląskie, Biłgoraj, Łódź, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno), wynoszącej w skrajnych przypadkach ponad 3 lata od daty wymagalności należności z tytułu opłat planistycznych;
- zaniechaniu wystawiania lub zwłoce w wystawianiu tytułów wykonawczych w niektórych sprawach w ośmiu jednostkach (Piekary Śląskie, Biłgoraj, Niemce, Stryków, Barczewo, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno).

Przyczyną stwierdzonych opieszałości był w szczególności niewystarczający nadzór nad przebiegiem prowadzonych postępowań.

W pozostałych gminach windykacja należności z tytułu opłat planistycznych przebiegała prawidłowo.

Opis ważniejszych wyników kontroli w ww. zakresie został przedstawiony w pkt. 3.3 Informacji.

IV. Udzielanie ulg w spłacie należnych opłat planistycznych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należnych opłat planistycznych.

W większości skontrolowanych gmin:

- umarzanie, rozkładanie na raty lub odraczanie zaległości z tytułu niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych ostatecznymi decyzjami następowało po rzetelnym przeprowadzeniu postępowania, w którym sprawdzano sytuację finansową i możliwości finansowe dłużnika;
- udzielanie ww. ulg następowało we właściwej formie i w oparciu o prawidłowo zastosowane przepisy prawa.

Nieprawidłowości dotyczące w szczególności:

- braku jednolitości prowadzonych postępowań wystąpiły w jednym urzędzie gminy (Orzysz);
- zaniechania wszechstronnego rozpoznania wniosków większości lub niektórych dłużników, w szczególności ich sytuacji finansowej, stwierdzono w dwóch jednostkach (Biłgoraj, Góra Kalwaria).

Ważniejsze ustalenia kontroli w ww. zakresie zostały opisane w pkt. 3.4 Informacji.

V. Postępowania w sprawie zgłoszonych gminom roszczeń odszkodowawczych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych, związanych z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

Wnioski zawierające żądania realizacji roszczeń odszkodowawczych wpłynęły do 14 z 21 skontrolowanych gmin. W większości skontrolowanych gmin:

- zadania z zakresu rozpatrywania roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych były określone w dokumentach organizacyjnych urzędów;
- wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast przedstawiali organom stanowiącym gmin rzetelne informacje o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych;
- zgłoszone wnioski o zapłatę odszkodowania były należycie weryfikowane.

Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- ustalenia odszkodowania pomimo braku oszacowania jego wysokości przez rzeczoznawcę majątkowego stosownie do art. 37 ust. 1 u.p.z.p. (Lublin);
- nierzetelnej weryfikacji operatu szacunkowego zawierającego oszacowaną kwotę odszkodowania i ustalenia odszkodowania bez należytego udowodnienia jego wysokości (Biłgoraj);
- niewykonywania przez organy wykonawcze gmin (w całym okresie objętym kontrolą lub w niektórych latach) obowiązku przedstawiania radzie gminy, co najmniej raz w roku – na sesji – informacji o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych (Gdynia, Łódź, Lublin⁷).

Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były w szczególności brak (lub niewystarczający) nadzór nad wykonywaniem zadań z zakresu realizacji roszczeń odszkodowawczych oraz niejednoznaczne przepisy dotyczące szacowania wartości nieruchomości.

Opis ważniejszych wyników kontroli w ww. zakresie został przedstawiony w pkt. 3.5 Informacji.

VI. Wypłata odszkodowań

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wypłacanie odszkodowań osobom, którym przysługiwały roszczenia w stosunku do gmin na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.

W ośmiu skontrolowanych gminach doszło do realizacji roszczeń odszkodowawczych i wypłaty odszkodowań. Odszkodowania były wypłacane przez gminy w wysokości określonej w toku postępowania dowodowego i prowadzonych negocjacji. W większości skontrolowanych jednostek odszkodowania były wypłacane przed upływem terminu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku lub przed upływem terminu uzgodnionego z wnioskodawcą, stosownie do art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Nieprawidłowości lub uchybienia polegające na przekroczeniu 6-miesięcznego terminu do wypłaty odszkodowania wystąpiły w dwóch jednostkach (Łódź, Biłgoraj). Do przekroczenia terminu uzgodnionego z wnioskodawcą doszło w jednym urzędzie (Piekary Śląskie). Jedna gmina zapłaciła odsetki za opóźnienie w zapłacie odszkodowania w wysokości 29,1 tys. zł (Łódź).

Jedną z przyczyn nieprawidłowości jest zbyt krótki okres czasu przewidziany przez ustawodawcę do ustalenia słuszności zgłaszanych roszczeń i ich zaspokojenia przez gminę (6 miesięcy od daty zgłoszenia wniosku).

Ważniejsze ustalenia kontroli w ww. zakresie zostały przedstawione w pkt. 3.6 Informacji.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

I. Opłaty planistyczne

Zła organizacja pracy w skontrolowanych urzędach i brak (lub brak należytego) nadzoru nad ustalaniem i realizacją dochodów z tytułu opłat planistycznych ze strony osób zajmujących kierownicze stanowiska w urzędach gmin doprowadziła do niepełnej realizacji dochodów gmin

⁷ W Lublinie taka sytuacja miała miejsce do 2010 r., nieprawidłowości zostały stwierdzone w trakcie kontroli I/10/008.

z tytułu opłat planistycznych. W sytuacji dużego lub wzrastającego zadłużenia gmin, ich organy wykonawcze nie powinny dopuszczać do wygaśnięcia praw do dochodzenia opłat planistycznych stanowiących dochód własny gminy. Należy również dążyć do wszynania postępowań i wydawania decyzji ustalających opłaty planistyczne bez zbędnej zwłoki, ponieważ opóźnienia mogą niekorzystnie wpływać na skuteczność windykacji ustalonych opłat.

W wyniku kontroli NIK skontrolowane jednostki uszczelniły lub zobowiązały się do uszczelnienia systemu weryfikacji transakcji nieruchomościami położonych na obszarach objętych planami miejscowymi, co redukuje ryzyko bezpodstawnego odstąpienia od wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Obowiązujące przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie ułatwiają sprawnej realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych. Zmiany uregulowań prawnych⁸, niespójne i niejednoznaczne przepisy⁹ oraz niejednolita ich interpretacja przez organy rozpoznające odwołania od decyzji w sprawach o ustalenie opłaty planistyczne również przyczyniają się do powstawania nieprawidłowości. Skutki wadliwych uregulowań prawnych i rozbieżnościach interpretacyjnych sprowadzają się do:

- trudności przy wyłanianiu rzeczoznawców majątkowych szacujących wysokość opłaty planistycznej w postępowaniu w sprawie ustalenia tej opłaty (mniejsze zainteresowanie rzeczoznawców majątkowych wykonywaniem tego rodzaju operatów szacunkowych);
- przewlekłości prowadzonych postępowań;
- dużej liczby i skuteczności odwołań od decyzji ustalających opłaty planistyczne,

a w efekcie do generowania dodatkowych kosztów działalności gmin i opóźnień w realizacji dochodów z opłat planistycznych. Dokonanie zmian w obowiązującym prawie jest niezbędne, ponieważ istniejący stan prawny stwarza ryzyko, że wszczynanie postępowań i ustalanie opłat planistycznych będzie dla niektórych gmin nieopłacalne ze względu na wyższe koszty związane z prowadzeniem tych spraw.

II. Roszczenia odszkodowawcze

Gminy w trosce o swoje budżety starają się unikać sytuacji, w których mogą wystąpić roszczenia odszkodowawcze. Ustalając w projekcie planu miejscowego przeznaczenie terenów stanowiących własność prywatną analizuje się, czy proponowane przeznaczenie nie będzie miało wpływu na spadek wartości nieruchomości. Problemem jest w szczególności przeznaczenie terenów w planach miejscowych pod drogi lub zieleni, co powoduje powstawanie roszczeń właścicieli nieruchomości wobec gminy z uwagi na ograniczenie możliwości inwestycyjnych. Z tych względów zdarza się, że gminy odstępują od uchwalania planów miejscowych. Odstępowanie od uchwalania planów miejscowych ze względu na prymat kryterium ekonomicznego nad kryterium ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju może prowadzić do chaosu urbanistycznego, spowolnienia rozwoju terenów budowlanych oraz zmniejszania się powierzchni terenów zieleni.

⁸ Np. uchylene § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109) – zob. pkt 1.7 Załącznika nr 1 do Informacji Charakterystyka stanu prawnego.

⁹ Zob. pkt. 1.2, 1.3, 1.7, 1.9 Załącznika nr 1 do Informacji Charakterystyka stanu prawnego.

III. Wnioski de lege ferenda

Wyniki kontroli, w tym zgłaszane przez jednostki kontrolowane – na zapytania kontrolerów – problemy związane z dochodzeniem opłat planistycznych i realizacją roszczeń odszkodowawczych, uzasadniają przedstawienie wniosków dotyczących zmian stanu prawnego odnoszącego się do ustalania opłat planistycznych i realizacji roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, mających na celu:

- doprecyzowanie istniejących uregulowań i wyeliminowanie pojawiających się w praktyce wątpliwości interpretacyjnych;
- usprawnienie prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych.

Mając również na uwadze opracowany w Ministerstwie Infrastruktury projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw z 8 lutego 2011 r.¹⁰, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej inicjatywy legislacyjnej. NIK uważa za wskazane:

1. Wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu obligującego organ wykonawczy gminy do pobierania opłaty planistycznej w wysokości określonej przez ustawodawcę, jednolitej dla wszystkich przypadków wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, z możliwością obniżenia stawki opłaty lub jej zniesienia przez organ stanowiący gminy w uzasadnionych przypadkach. Proponowanej zmianie powinna towarzyszyć zmiana § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), według którego ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0 % do 30 % i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego.

(zob. wyniki kontroli z pkt. 3.1.2. Informacji, art. 1 pkt 16 lit. a, art. 1 pkt 29 lit. b i c projektu nowelizacji z 8 lutego 2011 r., pkt 49 i pkt 81 uzasadnienia do projektu nowelizacji z 8 lutego 2011 r.)

2. Zmianę art. 37 ust. 1 u.p.z.p. i doprowadzenie do spójności zdania pierwszego tego przepisu z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. przez unormowanie, że wysokość opłaty planistycznej (również odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości) ustala się na dzień zbycia nieruchomości, a nie jak obecnie – na dzień jej sprzedaży¹¹.

(zob. pkt 2.2. załącznika nr 1 do Informacji – Charakterystyka stanu prawnego, art. 1 pkt 30 lit. a projektu nowelizacji z 8 lutego 2011 r., pkt 83 uzasadnienia ww. projektu)

3. Wprowadzenie w u.p.z.p. dla potrzeb ustalania opłat definicji pojęcia „zbycie nieruchomości” uwzględniającej w jej zakresie odpłatność czynności prawnej (zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych) oraz traktującej na równi ze zbyciem nieruchomości przez właściciela zbycie prawa użytkowania wieczystego przez użytkownika wieczystego.

(zob. pkt 2.2. załącznika nr 1 do Informacji – Charakterystyka stanu prawnego, wyniki kontroli z pkt. 3.2.7. Informacji)

¹⁰ Zwany dalej projektem nowelizacji z 8 lutego 2011 r. (dostępny na stronie www.bip.transport.gov.pl).

¹¹ „Zbycie” jest pojęciem szerszym niż „sprzedaż”, ponieważ obejmuje swym zakresem przeniesienie własności nieruchomości nie tylko w drodze sprzedaży, ale również np. w drodze zamiany, wniesienia aportem do spółki.

4. Jednoznaczne i precyzyjne uregulowanie zasad określania wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej i wysokości roszczeń odszkodowawczych.

(zob. wyniki kontroli z pkt. 3.2.7 i pkt. 3.5.4. Informacji, pkt 2.7 załącznika nr 1 do Informacji – Charakterystyka stanu prawnego)

5. Zmianę art. 37 ust. 9 u.p.z.p. i określenie jako daty początkowej, od której biegnie termin do wypłaty odszkodowania, daty otrzymania przez gminę od wnioskodawcy lub rzeczoznawcy majątkowego operatu szacunkowego, będącego podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania.

(zob. wyniki kontroli z pkt. 3.6.2. Informacji, pkt 3.5. załącznika nr 1 do Informacji – Charakterystyka stanu prawnego)

6. Zlikwidowanie luki prawnej w regulacji związanej z ustalaniem stawki procentowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.).

(zob. wyniki kontroli z pkt. 3.2.6., pkt 2.3. załącznika nr 1 do Informacji – Charakterystyka stanu prawnego)

IV. Wnioski do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast

Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od sformułowanych po przeprowadzonych kontrolach wniosków pokontrolnych, wnioskuje do organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) o:

- 1) stworzenie ewidencji (np. elektronicznej bazy) wypisów aktów notarialnych, które wpływają do urzędu, w pełni dostępnej dla pracowników odpowiedzialnych za wszczynanie i prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych;
- 2) zapewnienie prawidłowego nadzoru nad pracą osób analizujących wypisy aktów notarialnych pod kątem istnienia przesłanek do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej przez nakazanie im dokonywania w ww. ewidencji stosownych adnotacji, weryfikowanych przez przełożonego (zasada „dwóch par oczu”).

W odniesieniu do gmin, w których są zgłaszane wnioski o wypłatę odszkodowań w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o to, by organy wykonawcze gmin podejmowały – niezwłocznie po złożeniu wniosku – działania w celu zawarcia z osobami zgłaszającymi roszczenia odszkodowawcze wstępnych porozumień co do harmonogramu negocjacji w sprawie ustalenia odszkodowania (tzw. porozumień przedkontraktowych) i dążyły do uzgodnienia terminu ewentualnej wypłaty przyjmując za początek jego biegu datę otrzymania operatu szacunkowego z oszacowaną wysokością odszkodowania. Pozwoli to ograniczyć ryzyko zapłaty odsetek za niezawinione przekroczenie ustawowego 6-miesięcznego terminu realizacji roszczeń odszkodowawczych.

3.1 Warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat planistycznych

1. Jedynie w 12 na 21 skontrolowanych jednostek (57%) istniały warunki organizacyjne do pełnej realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych, tj.:

- zadania z zakresu ustalania i poboru opłat planistycznych były określone w regulaminach organizacyjnych urzędów oraz w zakresach czynności pracowników urzędów, a ponadto
- przyjęta organizacja pracy, w tym obieg wypisów aktów notarialnych i sposób ich ewidencjonowania, umożliwiała zweryfikowanie zawartych umów zbycia nieruchomości pod kątem występowania przesłanek do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Oprócz nieprawidłowości polegających na nieokreśleniu zadań z zakresu ustalania i poboru opłat planistycznych w regulaminach organizacyjnych Urzędu lub zakresach czynności pracowników (Niepołomice, Łódź, Skierniewice), kontrola wykazała, że w siedmiu jednostkach, tj. w Gdyni, Katowicach, Górze Kalwarii, Niepołomicach, Słupsku, Redzie oraz Lublinie¹² wadliwa organizacja pracy i brak nadzoru nad pracą osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ustalanie opłat planistycznych powodowały, że gminy nie w pełni – a w skrajnym przypadku w niewielkim zakresie (Gdynia) – realizowały dochody z tytułu opłat planistycznych. Najpoważniejszym skutkiem tych nieprawidłowości była utrata możliwości uzyskania dochodów przez gminy w odniesieniu do 143 umów odpłatnego zbycia nieruchomości w związku z wygaśnięciem prawa do ustalenia opłaty planistycznej po pięciu latach od daty wejścia w życie planu miejscowego.

Wadliwa organizacja pracy urzędów polegała na:

- nieprzekazywaniu wpływających do urzędów aktów notarialnych dotyczących umów zbycia nieruchomości położonych na terenach objętych planami miejscowymi do komórki organizacyjnej właściwej w sprawach naliczania opłaty planistycznej:
- **W UMiG Góra Kalwaria** nie utworzono skutecznego mechanizmu, który pozwoliłby na rzetelną selekcję wpływających aktów notarialnych pod kątem wyboru umów sprzedaży nieruchomości stanowiących podstawę do naliczenia należnych opłat planistycznych, a także na ich ocenę pod kątem występowania przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej – co miało zasadniczy wpływ na realizację dochodów z ww. tytułu. Burmistrz nie wszczął w ośmiu przypadkach (22,2% próby) postępowania administracyjnego w celu ustalenia należnej opłaty planistycznej, doprowadzając do przekroczenia 5-letniego terminu do ustalenia renty planistycznej, określonego w art. 37 ust. 4 u.p.z.p. i wygaśnięcia roszczeń gminy z tytułu opłaty planistycznej na kwotę 21.256 zł (wg oceny rzeczoznawcy majątkowego), co stanowi ok. 1% wszystkich dochodów z tytułu opłaty planistycznej uzyskanych w latach 2008–2012 (I kwartał).
- **W UMiG w Niepołomicach** do czasu kontroli nie określono 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.
NIK negatywnie oceniła niewszczęcie przez Urząd postępowań o naliczenie opłat planistycznych osobom, które sprzedały nieruchomości Gminie Niepołomice. Zaniechanie tych działań było niezgodne z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. W przypadku sześciu transakcji 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. Ustalona w czasie kontroli w przybliżeniu wielkość opłaty planistycznej, jaką Gmina mogłaby uzyskać od osób, które sprzedały 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 trakcie kontroli Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice wydał Zarządzenie Nr 53/2012 w sprawie przekazywania dokumentacji stanowiącej podstawę do naliczania opłaty planistycznej między wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi Urzędu.

¹² W UM Lublin nieprawidłowości te wystąpiły w trakcie kontroli I/10/008.

- nieusunięciu systemowego błędu programu komputerowego, który powodował, że niektóre transakcje nieruchomościami nie były analizowane pod kątem występowania przesłanek do ustalania opłaty planistycznej (pomimo wiedzy o występowaniu błędu):

- W **UM Katowice** stwierdzono systemowy błąd, polegający na tym, że wprowadzane przez pracowników Wydziału Planowania Przestrzennego („WPP”), do ewidencji gruntów i budynków Kataster, informacje o zmianie planu miejscowego (tzw. „ostrzeżenia”) były – w odniesieniu do działek, które następnie uległy podziałowi bądź scaleniu – przenoszone przez pracowników Wydziału Geodezji („WG”) do „historii”, w wyniku czego akty notarialne dotyczące nieruchomości objętych przedmiotowymi ostrzeżeniami nie były przekazywane do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań w sprawie opłaty planistycznej (WPP). Odpowiedzialność za powyższe ponosi Naczelnik WG.

W konsekwencji WG nie przekazał do WPP aktów notarialnych dotyczących 510 działek nieruchomości gruntowych, które posiadały atrybut w postaci wpisu „ostrzeżenia”, przeniesionego następnie do „historii”. W związku z powyższym co najmniej jeden akt notarialny dotyczący zbycia nieruchomości nie mógł stanowić podstawy do wszczęcia postępowania w sprawie opłaty planistycznej, ze względu na wygaśnięcie roszczenia¹³, co wskazuje na możliwość nieuzyskania dochodów z tego tytułu przez miasto w kwocie 785 zł (wg szacunków Naczelnika WPP).

Ponadto system Kataster nie generował informacji o transakcjach (aktach notarialnych) mogących stanowić podstawę do wszczęcia postępowań w sprawie opłaty planistycznej, które dotyczyły sprzedaży nieruchomości lokalowych (wraz z udziałem w gruncie). W wyniku powyższego, pomimo ujęcia w systemie przez pracowników WG informacji o powyższych transakcjach zgodnie z treścią danej umowy, Wydział ten nie przekazywał informacji o nich do WPP.

W ocenie NIK opisane wyżej nieprawidłowości w działaniu systemu KATASTER oraz przy wydawaniu decyzji o ustaleniu opłat planistycznych miały znaczący wpływ na liczbę wydanych z urzędu w latach 2008–2012 (I kwartał) decyzji ustalających opłatę planistyczną, która wyniosła zaledwie 32 (w tym 26 decyzji ostatecznych podlegających wykonaniu). Przedstawione powyżej nieprawidłowości wskazują również, iż kontrola zarządcza w Urzędzie, pomimo wydania stosownych przepisów wewnętrznych, nie zapewniała zgodności działalności w tym zakresie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania i przepływu informacji, tj. osiągnięcia celów określonych w art. 68 ust. 2 pkt. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co świadczy o niewystarczającym nadzorze Prezydenta w tym zakresie.

Wadliwa organizacja pracy była w ocenie NIK skutkiem braku właściwego nadzoru osób zajmujących kierownicze stanowiska w urzędach gmin nad wykonywaniem zadań przez komórki organizacyjne urzędów właściwe w sprawach ustalania opłat planistycznych.

- W lutym 2010 r. pracownicy Biura Kontroli **UM Gdyni**, po przeprowadzeniu kontroli doraźnej wskazywali, że już w 2010 r. znaczna ilość spraw z zakresu ustalania opłaty planistycznej ulegnie przedawnieniu. Podjęte w Urzędzie działania nie zwiększyły jednak tempa prowadzonych postępowań, ograniczając się jedynie do zmian w regulaminie organizacyjnym w zakresie nazewnictwa stanowisk.

Pracownicy wykonujący zadania dotyczące realizacji opłat planistycznych w **UM Gdyni**, którzy mieli bieżący i bezpośredni dostęp do wpływających do Urzędu aktów notarialnych, czynności związane z ustaleniem wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego prowadzili w sposób opieszale – przykładowo w 2012 r. analizowane były akty notarialne, które wpłynęły do Urzędu jeszcze w 2007 r.

W konsekwencji, z uwagi na upływ pięcioletniego terminu do dochodzenia roszczeń z tytułu opłat planistycznych, liczonego od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące, w **UM Gdyni** nie wszczęto z przyczyn formalnych postępowań o ustalenie opłaty planistycznej w 98 spośród 180 spraw, w których stwierdzono – na podstawie zapisów wynikających z planów miejscowych – wstępne przesłanki wzrostu wartości nieruchomości.

Prezydent Miasta Gdynia w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 marca 2012 r. wydał 6 decyzji ustalających opłatę planistyczną – łącznie na kwotę 624,3 tys. zł.

¹³ Akt notarialny Rep. A nr 15756/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r. – podana przez Naczelnika WPP szacunkowa kwota utraconej opłaty planistycznej – 785 zł

Wyjaśniając przyczyny powyższych nieprawidłowości Prezydent Miasta Gdyni przytoczył m.in. przykłady, w których pomimo istnienia przesłanek wskazujących na wzrost wartości nieruchomości, wycena sporządzona przez biegłego rzeczoznawcę nie potwierdziła tego wzrostu. Naczelnik Wydziału Nieruchomości wyjaśnił, że przyjęto zasadę analizy aktów notarialnych zgodnie z kolejnością ich wpływu do Urzędu. Wszczytanie postępowań przez Wydział Polityki Gospodarczej i Nieruchomości tylko na podstawie opinii urbanistycznej zawierającej podstawowe dane dotyczące minimalnej stawki opłaty wynikającej z planu zagospodarowania przestrzennego, generowałoby koszty związane z tak wszczętymi postępowaniami. Mogłoby również narazić Gminę Gdynia na koszty sądowe związane z postępowaniami o utratę ewentualnych korzyści majątkowych poniesionych przez stronę w wyniku wszczętych i przez lata niewydawanych decyzjach ustalających opłatę lub umarzających postępowanie.

W ocenie NIK:

1) ustalanie opłat planistycznych jest obowiązkiem organu wykonawczego gminy (art. 37 ust. 6 u.p.z.p.), którego zadanie w tym zakresie polega na zapewnieniu takiej organizacji pracy urzędu, żeby transakcje zbycia nieruchomości były w sposób należyty analizowane pod kątem istnienia przesłanek do wszczęcia postępowania i naliczenia opłaty planistycznej;

2) analizowanie w UM Gdyni w 2012 r. aktów notarialnych z roku 2007 (wyłącznie wg daty ich wpływu do urzędu, bez uwzględnienia położenia nieruchomości oraz dat: wejścia w życie planów miejscowych, wpływu aktów notarialnych do urzędu i daty zawartych umów) nie było racjonalne, ponieważ ignorowało treść art. 37 ust. 4 u.p.z.p. przewidującego 5-letni termin wygaśnięcia roszczeń z tytułu opłaty planistycznej, liczony nie od daty zbycia nieruchomości, lecz od daty wejścia w życie danego planu miejscowego (w trakcie analizowania aktów notarialnych z 2007 r. może dochodzić do upływu 5-letniego terminu ustalania opłat planistycznych w sytuacji, gdy np. do zbycia nieruchomości położonej na terenie objętym planem miejscowym obowiązującym od 2007 r. doszło np. w 2012 r., tj. w ostatnim roku przed upływem terminu do dochodzenia opłaty planistycznej);

3) w toku kontroli prowadzonych w 21 jednostkach nie stwierdzono żadnego przypadku wystąpienia przeciwko gminie z powództwem o utratę korzyści majątkowych poniesionych przez stronę w wyniku wszczętych i przez lata niewydawanych decyzji ustalających opłatę lub umarzających postępowanie. Mogło to być spowodowane przede wszystkim trudnościami w wykazaniu jakiegokolwiek szkody wyrządzonej przez gminę stronom postępowania o ustalenie opłaty planistycznej (stroną tych postępowań nie są nabywcy nieruchomości, którzy mogą swobodnie dysponować nieruchomością, lecz zbywcy nieruchomości).

Nadzór nad wykonywaniem zadań przez komórki organizacyjne urzędów utrudnia lub może utrudniać brak dokumentowania lub weryfikowania przeprowadzonych przez pracowników jednostek analiz wypisów aktów notarialnych pod kątem istnienia przesłanek do wszczęcia postępowań o ustalenie opłaty planistycznej. Nieprawidłowości te utrudniają również kontrolę zasadności niewszczytania postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. Brak dokumentowania przeprowadzonych przez pracowników jednostek analiz wypisów aktów notarialnych stwierdzono w pięciu jednostkach (Słupsk, Reda, Lublin, Niepołomice, Kraków).

- W **UM w Słupsku** dokumenty (akty notarialne) były analizowane pod kątem przeznaczenia nieruchomości w m.p.z.p., a w przypadku stwierdzenia zmian w stosunku do przeznaczenia nieruchomości sprzed uchwalenia lub zmiany m.p.z.p., akty notarialne przekazywano pracownikowi zajmującemu się naliczaniem opłaty planistycznej. Stwierdzono, że decyzje osoby dokonującej wstępnej selekcji aktów notarialnych (Kierownik Referatu Regulacji Stanów Prawnych), dotyczące braku przesłanek do wszczęcia postępowania o naliczenie opłaty planistycznej, nie były dokumentowane.
- Do postępowań o ustalenie opłaty planistycznej Referat Urbanistyki i Architektury **UM w Redzie** przystępował po wstępnej analizie otrzymanego aktu notarialnego dotyczącego odpłatnego zbycia nieruchomości, chyba, że z analizy tej wynikało, iż wprowadzenie lub zmiana m.p.z.p. nie powodowała zmiany przeznaczenia terenu

zbywanej nieruchomości oraz wzrostu wartości nieruchomości. W takich przypadkach sporządzona była notatka służbowa. Przyjęta w Urzędzie praktyka nie obejmowała obowiązku potwierdzania poprawności tej kwalifikacji przez nadzorujących pracowników.

W pięciu jednostkach (Katowice, Niepołomice, Góra Kalwaria, Reda, Lublin¹⁴) w wyniku kontroli jednostki kontrolowane podjęły działania, na skutek których wszczęto postępowania o ustalenie opłaty planistycznej, co zapobiegło wygaśnięciu prawa gminy do dochodzenia opłat planistycznych. W trakcie kontroli doszło do skutecznego wszczęcia ogółem 36 postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, co w jednej jednostce (Niepołomice) nastąpiło tuż przed upływem terminu wygaśnięcia roszczeń. W sprawach wskazanych przez kontrolerów NIK były również podejmowane działania w celu wszczęcia innych postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych.

- W toku kontroli **UM Katowice** podjęte zostały działania mające na celu wyeliminowanie ww. nieprawidłowości, w wyniku których dla 253 działek dla których nie upłynął termin wszczęcia postępowań w sprawie opłaty planistycznej (spośród ww. 510) dokonano „przekopiowania” ostrzeżeń do wszystkich nowych (po podziale bądź scaleniu) numerów działek w ilości 665. Ponadto do dnia zakończenia kontroli NIK wszczęto 2 postępowania i przygotowano do wszczęcia 8 postępowań dotyczących renty planistycznej.
- W przypadku sprzedaży **Gminie Niepołomice** 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.
- W **UMiG w Górze Kalwarii** w ośmiu przypadkach (22,2% próby) postępowanie o ustalenie należnej opłaty planistycznej wszczęto dopiero w trakcie kontroli NIK, po wskazaniu przez kontrolerów wypisów aktów notarialnych dotyczących umów sprzedaży nieruchomości gruntowych, których wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie NIK:

- nieprzypisanie zadań z zakresu ustalania opłat planistycznych do konkretnej komórki organizacyjnej i konkretnym osobom;
- niezapewnienie ewidencjonowania wszystkich wpływających do urzędu aktów notarialnych;
- brak lub niewystarczający nadzór nad wykonywaniem zadań przez komórki organizacyjne urzędów właściwe w sprawach ustalania opłat planistycznych albo
- niedostateczna kontrola pracy zatrudnionych w niej pracowników

to przykłady świadczące o braku odpowiedzialności osobistej albo o braku lub słabości kontroli wewnętrznej, a więc o występowaniu nieprawidłowości sprzyjających zjawiskom korupcyjnym, nazywanych **mechanizmami korupcyjnymi**. Istnienie ww. nieprawidłowości stwarza ryzyko omijania obowiązku ustalania i uiszczania opłat planistycznych. Powoduje również duże ryzyko wystąpienia korupcji i znacznie zmniejsza prawdopodobieństwo ujawnienia czynów korupcyjnych z powodu braku dowodów.

Dobre praktyki

Dobłą praktyką, dostrzeżoną w trakcie kontroli prowadzonej w Urzędzie Miasta Lublin jest ewidencjonowanie wszystkich wypisów aktów notarialnych w elektronicznym systemie Mdok

¹⁴ W Lublinie miało to miejsce w trakcie kontroli I/10/008. Wszczęto 18 postępowań o ustalenie opłaty planistycznej dla 20 działek. Szacunkową wysokość opłaty planistycznej, którą Miasto Lublin może uzyskać w tych sprawach określono na kwotę 1.334.000 zł.

zawierającym następujące informacje: oznaczenia aktu, jego treść (np. rodzaj czynności, położenie nieruchomości), klasyfikację, datę wprowadzenia do ewidencji i osobę dokonującą rejestracji, a także załącznik w postaci skanu aktu notarialnego. Do tych danych na bieżąco mają wgląd pracownicy właściwej komórki do spraw opłat planistycznych. Przyjęte rozwiązanie ogranicza ryzyko wygaśnięcia roszczeń o zapłatę opłaty planistycznej z powodu przeoczenia wpływu aktu notarialnego lub nieprawidłowej jego dekretacji. Wielość miejsc, do których może trafić korespondencja z aktami notarialnymi nie będzie dodatkowym czynnikiem ryzyka, nawet jeżeli rejestracja aktów notarialnych w systemie będzie dokonywana w różnych miejscach ich wpływu, tj. np. przez: kancelarię ogólną, biura obsługi mieszkańców, pracowników komórki właściwej do spraw ewidencji gruntów i budynków.

Powyższe rozwiązania zostały wdrożone po kontroli I/10/008 i w związku z realizacją wniosku pokontrolnego o utworzenie bazy aktów notarialnych dotyczących obrotu nieruchomościami na terenie Miasta Lublin. Jednakże NIK zwrócił w toku niniejszej kontroli uwagę, że pracownicy Urzędu Miasta Lublin prowadzący weryfikację wypisów aktów notarialnych zamieszczonych w Mdok nie dokumentowali wyników przeprowadzonej weryfikacji pod kątem istnienia przesłanek uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. W wyniku realizacji zgłoszonego przez NIK wniosku pokontrolnego o dokumentowanie rezultatów weryfikacji wpływających do Urzędu wypisów aktów notarialnych, Prezydent Miasta Lublin wprowadził rozwiązania eliminujące powyższe zagrożenia: Pracownicy analizujący akty notarialne sporządzają adnotację o ich weryfikacji (zakwalifikowaniu do wszczęcia postępowania lub przyczynach przemawiających za odstąpieniem od wszczęcia postępowania), potwierdzając ją podpisem. Wprowadzone do Mdok akty notarialne podlegają również przeglądowi kontrolnemu przez pracownika przygotowującego decyzje w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz raz w tygodniu przez kierownika właściwego referatu.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

NIK w wystąpieniach pokontrolnych wносиła m.in. o:

- wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających bezzwłoczne ustalenie opłat planistycznych i niedopuszczanie do wygaśnięcia potencjalnych roszczeń z tego tytułu (Gdynia);
- podjęcie działań w celu wyeliminowania błędów występujących w systemie Kataster w zakresie obiegu aktów notarialnych (Katowice);
- wszczęcie postępowań administracyjnych w sprawie opłaty planistycznej w oparciu o informacje o transakcjach uzyskane po wyeliminowaniu przedmiotowych nieprawidłowości, w tym ustalenie liczby niewszczętych postępowań w związku z upływem okresu przedawnienia (Katowice);
- stworzenie skutecznego mechanizmu pozwalającego na rzetelną selekcję aktów notarialnych pod kątem wyboru umów sprzedaży nieruchomości stanowiących podstawę do naliczenia należnych opłat planistycznych, a także na ich ocenę pod kątem występowania przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej (Góra Kalwaria).

Wnioski pokontrolne zostały przyjęte do realizacji. Ponadto Prezydent Miasta Katowice podziękował dyrektorowi Delegatury NIK w Katowicach za wskazanie nieprawidłowości.

2. W 18 na 21 skontrolowanych jednostek organy gmin stworzyły w pełni prawidłowe warunki prawne do ustalania opłat planistycznych. Organy stanowiące w uchwalanych planach miejscowych określały stawki opłat planistycznych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p. (tj. wyższe od 0% i nieprzekraczające 30% wzrostu wartości nieruchomości). Nieprawidłowości polegające

na ustalaniu w planach miejscowych obowiązujących od 2003 r. zerowych stawek opłat planistycznych w sytuacjach, w których występował wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia tego planu, wystąpiły w 3 gminach (Bobrowniki, Biłgoraj, Niemce) i dotyczyły ogółem 14 planów miejscowych. W konsekwencji organy wykonawcze gmin nie miały podstaw do dochodzenia opłat planistycznych. Przyczyną nieprawidłowości jest wadliwy przepis § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), według którego ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0 % do 30 % i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów¹⁵.

Kontrolowane jednostki zgłaszały kontrolerom NIK problemy związane z wątpliwościami co do interpretacji przepisów dotyczących stawki 0% opłaty planistycznej (Niepołomice, Biłgoraj). Wskazywano, że obowiązek określenia stawki opłaty planistycznej powinien dotyczyć tych nieruchomości, dla których w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła (Katowice).

W ocenie NIK ustalenie stawki procentowej dla wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego, nie jest racjonalne, ponieważ powinno być ograniczone do terenów, na których wartość nieruchomości może wzrosnąć po uchwaleniu planu miejscowego (por. wyrok NSA z 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, LEX nr 746535).

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

W związku z tym, że stwierdzone nieprawidłowości zostały wyeliminowane w późniejszych okresach przez jednostki kontrolowane, NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych.

3. Organy wykonawcze kontrolowanych jednostek, po podjęciu przez organ stanowiący uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, wywiązywały się z wynikającego z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. obowiązku sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, uwzględniających treść art. 36 u.p.z.p. Prognozy te powinny być wykonane przez rzeczoznawców majątkowych ze względu na treść art. 37 ust. 11 u.p.z.p. nakazującego stosowanie przepisów o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych¹⁶ (wyrok WSA w Rzeszowie z 29 października 2009 r., II SA/Rz 888/08, LEX nr 576055). W ośmiu jednostkach wszystkie lub niektóre prognozy skutków finansowych planów miejscowych były sporządzone przez osoby niebędące rzeczoznawcami majątkowymi (Reda, Piekary Śląskie, Biłgoraj, Lublin, Łódź, Skierniewice,

¹⁵ W wyroku z 30.03.2006 r. (II OSK 346/07) WSA w Białymstoku, powołując się na literaturę prawniczą i orzecznictwo NSA wyraził pogląd, że ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury (którego przepisami kierowano się, przygotowując przedmiotowe uchwały) wydano z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 u.p.z.p. Obligatoryjność uiszczania renty planistycznej i wynikająca z tej obligatoryjności ustawowa niedopuszczalność określenia w planie stawki procentowej takiej renty w taki sposób, który wyklucza ustalenie tej opłaty, czyniła niedopuszczalnym przyjęcie w rozporządzeniu wykonawczym stawki zerowej. Dopuszczalny i możliwy przedział stawek procentowych renty planistycznej wynika wprost z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Muszą one być w wysokości pozwalającej na ustalenie opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, ale nie wyższej niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

¹⁶ Zgodnie z art. 7 u.g.n. jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi.

Stryków, Słupno). Przyczyną była w szczególności błędna interpretacja art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i przyjmowanie, że występujący tam wyraz „może” oznacza, że nie tylko rzeczoznawcy majątkowi są uprawnieni do sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planów miejscowych („rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące: (...) skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planów miejscowych”).

- Żadna z prognoz skutków finansowych uchwalenia bądź zmiany m.p.z.p. opracowanych w latach 2008–2012 dla **Miasta Biłgoraj** nie została sporządzona przez osobę posiadającą uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego. Prognoz tych nie kwestionowali pracownicy Urzędu. Prognozy te były wadliwe dla:
 - m.p.z.p. dla terenu położonego pomiędzy ulicami: S. Batorego i Jana Pawła II w Biłgoraju, w przypadku którego z uwagi na nieprawidłowe użycie do porównań zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie przewidziano wpływów z opłat, a faktycznie zostały one zrealizowane w kwocie 19.201,45 zł,
 - zmiany m.p.z.p. Biłgoraj – Piaski I Etap dla terenów oznaczonych 6.MN.2, KD i KDx¹⁷, w przypadku której oszacowano prognozowane wpływy na 43.288 zł, natomiast faktycznie zmiana m.p.z.p. nie powodowała wzrostu wartości nieruchomości.
- Prognozy skutków finansowych dla dwóch m.p.z.p. **Miasta Piekary Śląskie**, uchwalonych w 2010 r., nie zostały wykonane przez rzeczoznawców majątkowych. W zapytaniach ofertowych, wysłanych do potencjalnych wykonawców projektów m.p.z.p. nie sprecyzowano wymagań dot. opracowania prognoz finansowych przez rzeczoznawców majątkowych. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent stwierdził, że jako zamawiający miał przekonanie, że wszystkie elementy dokumentacji planistycznej wykonano zgodnie z przepisami, tj. z art. 37 ust. 11 u.p.z.p., gdyż wykonawcy planów, składając ofertę na wykonanie planu, oświadczyli, że dysponują niezbędną wiedzą i doświadczeniem oraz potencjałem ekonomicznym i technicznym umożliwiającym wykonanie zamówienia, a podpisując umowę zobowiązali się do wykonania prac zgodnie z prawem. Od 2011 r. prognozy skutków finansowych dla planów m.p.z.p. wykonywali rzeczoznawcy majątkowi.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli w celu usunięcia ww. nieprawidłowości w wystąpieniach pokontrolnych wносиła o zlecenie wykonania prognoz skutków uchwalenia m.p.z.p. lub ich zmian rzeczoznawcom majątkowym. Kierownicy większości jednostek kontrolowanych informowali NIK o wykonaniu lub podjęciu działań w celu wykonania tego wniosku. Prezydent Miasta Lublin poinformował, że wobec wątpliwości interpretacyjnych przepisu art. 174 ust. 3a pkt 3 u.g.n. przy opracowaniu prognoz, podjął działania w celu uzyskania niezależnej analizy prawnej dotyczącej zasadności wykonywania przez rzeczoznawców majątkowych prognoz skutków ekonomicznych uchwalenia m.p.z.p. W przypadku potwierdzenia w niej stanowiska NIK, ww. prognozy będą wykonywane we współpracy z rzeczoznawcami majątkowymi w zakresie określonym w u.p.z.p. Natomiast Prezydent Miasta Skierniewice odmówił wykonania wniosku mając na uwadze oszczędne gospodarowanie finansami publicznymi (sporządzanie prognoz przez osoby niebędące rzeczoznawcami majątkowymi stanowi naruszenie trybu sporządzania m.p.z.p., lecz nie ma ono charakteru istotnego, które mogłoby skutkować unieważnieniem planu).

4. W 13 na 21 skontrolowanych jednostek organy wykonawcze gmin w pełni wywiązywały się z obowiązków wynikających z art. 37 ust. 8 u.p.z.p. i przedstawiały okresowo – odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku – na sesji rady gminy rzetelne informacje o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych związanych z wejściem w życie planu miejscowego, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 u.p.z.p., i wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 u.p.z.p. Niewykonywanie przez organy wykonawcze

¹⁷ MN – tereny zabudowy jednorodzinnej, KD – ulica dojazdowa, KDx – ciąg pieszo-jezdny.

gmin tych obowiązków (w całym okresie objętym kontrolą lub w niektórych latach) stwierdzono w ośmiu jednostkach (Gdynia, Łódź, Skierniewice, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno, Lublin¹⁸). Radni tych gmin nie zwracali się do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast o wykonanie ciążącego na nich obowiązku.

- **Burmistrz Błonia** w latach 2008–2011 nie przedstawiał na sesjach rady miasta informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych. **Prezydent Gdyni** nie w pełni realizował obowiązek przedstawienia na sesji Rady Miasta Gdyni informacji, o których mowa w art. 37 ust. 8 u.p.z.p. Stwierdzono, że powyższy obowiązek zrealizowano za 2009 r. (z wyjątkiem informacji dotyczących roszczeń odszkodowawczych) i za 2010 r., natomiast informacji takich nie przedstawiono za rok 2008.

Zaniechanie wykonywania obowiązków w zakresie informowania organu stanowiącego o wykonaniu dochodów gminy z tytułu opłat planistycznych (i roszczeniach odszkodowawczych) w połączeniu z brakiem zainteresowania tymi informacjami ze strony organu stanowiącego gminy to przykłady nieprawidłowości polegających na słabości kontroli, stanowiącej **mechanizm korupcyjny**.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wносиła o przedstawianie na sesjach rady gminy informacji, o których mowa w art. 37 ust. 8 u.p.z.p. Kierownicy jednostek kontrolowanych informowali NIK o wykonaniu lub podjęciu działań w celu wykonania obowiązków wynikających z art. 37 ust. 8 u.p.z.p.

3.2 Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych

1. W toku kontroli 20 jednostek nie stwierdzono przypadków braku jednolitości prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły jedynie w UM Biłgoraj.

- W związku z transakcjami odpłatnego zbycia działek 61/1 (29 września 2009 r.) i 61/3 (29 kwietnia 2009 r.), **UM Biłgoraj** wstrzymał się ze wszczęciem postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 37 ust. 1 u.p.z.p. z Konstytucją RP. Wprawdzie zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08) nie było podstaw do naliczenia w tych przypadkach opłaty, a ewentualna już naliczona mogłaby podlegać zwrotowi na wniosek strony, to NIK zauważa, że w drugiej połowie 2009 r. naliczono opłaty planistyczne osobom fizycznym nie wstrzymując się do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Brak jednolitości postępowania w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej wskazuje na dowolność postępowania, stanowiącą **mechanizm korupcyjny**.

2. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w 20 na 21 skontrolowanych jednostek nie przestrzegali – w większości lub w niektórych sprawach – określonego w art. 37 ust. 6 u.p.z.p. obowiązku bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych (nieprawidłowości w tym zakresie nie wystąpiły jedynie w Urzędzie Miasta Biłgoraj). Przyczynami nieprawidłowości były w szczególności:

- niewłaściwy obieg wypisów aktów notarialnych wynikający z wadliwej organizacji pracy urzędów,
- duża liczba transakcji i duży wpływ wypisów aktów notarialnych do urzędu przy niewielkiej obsadzie kadrowej komórki organizacyjnej właściwej do spraw analizowania aktów notarialnych pod kątem wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

¹⁸ W Lublinie nieprawidłowości te zostały stwierdzone w ramach kontroli I/10/008.

W zbadanych w tym zakresie 332 decyzjach ustalających opłatę planistyczną okres czasu pomiędzy datą wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości a datą wszczęcia postępowania wynosił:

- do 3 miesięcy – w 128 sprawach (38,6%);
 - od 3 miesięcy do 6 miesięcy – w 72 sprawach (21,7%);
 - od 6 miesięcy do roku – w 56 sprawach (16,9%);
 - od roku do dwóch lat – w 55 sprawach (16,6%);
 - powyżej dwóch lat – w 21 sprawach (6,3%).
- W gminie **Zabierzów** wszystkie (17) poddane kontroli postępowania zostały wszczęte od 1 miesiąca do 50 miesięcy (z czego 15 wszczęto w terminie powyżej 10 miesięcy) od daty wpływu aktu notarialnego do Urzędu.

Natomiast okres czasu pomiędzy datą wpływu wypisu aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości a datą wydania decyzji ustalającej opłatę planistyczną wynosił:

- do 3 miesięcy – w 27 sprawach (8,1%);
 - od 3 miesięcy do 6 miesięcy – w 109 sprawach (32,8%);
 - od 6 miesięcy do roku – w 60 sprawach (18,1%);
 - od roku do dwóch lat – w 79 sprawach (23,8%);
 - powyżej dwóch lat – w 57 sprawach (17,2%).
- W trakcie prowadzenia postępowań w **Urzędzie Gminy Niemce** w 24 przypadkach naruszono art. 37 ust. 6 u.p.z.p., ponieważ opłat planistycznych nie ustalono bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Decyzje wydawano w terminie od 126 do 896 dni od daty wpływu dokumentów do Urzędu. Niezachowanie wymogu bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych wynikało z opóźnień w przekazywaniu aktów pracownikowi zajmującemu stanowisko ds. opłaty planistycznej oraz długotrwałego prowadzenia postępowań administracyjnych.

Dobre praktyki

Wzorowo obowiązek bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych był wykonywany w Urzędzie Miasta Biłgoraj.

- Kontrola w **UM Biłgoraj** wykazała (na podstawie wyłonionej do badania próby 13 postępowań), że:
 - zawiadomienia o wszczęciu postępowań o ustalenie opłaty planistycznej kierowano do zbywców nieruchomości w terminie od 2 do 28 dni od wpływu aktu notarialnego do Urzędu,
 - wykonanie operatu szacunkowego zlecano po upływie od 0 (w tym samym dniu) do 14 dni od daty doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej,
 - operaty szacunkowe zostały sporządzone po upływie od 8 do 21 dni od daty zlecenia,
 - decyzje ustalające opłatę planistyczną były wydawane w okresie do 3 miesięcy od daty wpływu aktu notarialnego do Urzędu w 10 sprawach, w okresie od 3 do nieco ponad 4 miesięcy w pozostałych 3 badanych sprawach.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wносиła m.in. o usprawnienie obiegu wypisów aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości objętej m.p.z.p. w sposób umożliwiający bezzwłoczne wydawanie decyzji ustalających opłatę planistyczną (Orzysz) oraz o bezzwłoczne przekazywanie do właściwego pracownika aktów notarialnych, dokumentujących zbycie nieruchomości, w celu weryfikacji przesłanek uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej (Niemce). Kierownicy jednostek kontrolowanych informowali NIK o pojęciu działań w celu przestrzegania art. 37 ust. 6 u.p.z.p.

3. Zgodnie z art. 35 § 1 K.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Według art. 35 § 3 K.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania

wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W większości (13¹⁹) skontrolowanych jednostek doszło do przekroczenia ww. terminów prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych. Nieprawidłowościom tym w ośmiu jednostkach (Słupsk, Niepołomice, Zabierzów, Biłgoraj, Niemce, Łódź, Skierniewice, Stryków) towarzyszyło naruszenie art. 36 § 1 lub 2 K.p.a. polegające na nieinformowaniu stron o niezakończaniu sprawy w terminie i niewskazywaniu nowego terminu do jej załatwienia.

- W trakcie kontroli **UM Katowice** stwierdzono:
 - a) na łącznie 17 zawiadomień (pism) o wszczęciu w tym zakresie postępowania administracyjnego, 6 z nich zostało sporządzonych w okresie od 528 do 772 dni od wpływu aktu notarialnego / informacji do Wydziału Planowania Przestrzennego oraz 11 odpowiednio w okresie od 11 do 418 dni,
 - b) na łącznie 12 decyzji ustalających opłatę planistyczną, 4 z nich zostało wydanych w okresie od 428 do 450 dni od daty sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, pozostałe 8 w okresie odpowiednio od 20 do 138 dni.
- W terminie²⁰ określonym w art. 35 § 3 K.p.a., tj. w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, **Urząd Miasta Łódź** załatwił zaledwie 1 sprawę. W pozostałych (16) 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 K.p.a., gdyż pomimo upływu terminu określonego w art. 35 K.p.a., nie powiadamiano stron o niemożliwości załatwienia sprawy i nie wyznaczano nowego terminu. Długotrwałość prowadzonych postępowań była wyjaśniana 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 był wyjaśniony niedopatrzeniem.

W ocenie NIK opieszałość we wszczynaniu postępowań i wydawaniu decyzji ustalających opłatę planistyczną może skutkować:

- zwiększeniem się liczby składanych odwołań od decyzji;
- trudnościami w windykacji ustalonych opłat planistycznych;
- zwiększeniem się liczby dłużników ubiegających się o umorzenie opłaty planistycznej lub jej rozłożenie na raty.

Zobowiązani do zapłaty opłaty planistycznej mogą bowiem – po wielomiesięcznym bezskutecznym oczekiwaniu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej – przeznaczyć na inne cele środki finansowe uzyskane np. ze sprzedaży nieruchomości i utracić możliwość uregulowania ustalonej opłaty planistycznej.

- W gminie **Zabierzów** w okresie objętym kontrolą rosła liczba podmiotów zwracających się m.in. o:
 - umorzenie opłaty planistycznej: z 7 podmiotów w 2008 r. do 46 podmiotów w 2010 r. Ogółem w okresie objętym kontrolą o taką ulgę wystąpiło 96 podmiotów, z czego ulgę otrzymało 45 podmiotów, którym umorzono należności na ogólną kwotę 151,4 tys. zł (tj. 7,1 % zrealizowanych dochodów z tytułu opłaty planistycznej), w tym 5 podmiotom umorzono zaległość w całości,
 - rozłożenie na raty: z 2 podmiotów w 2008 r. do 41 podmiotów w 2010 r.
 Ogółem w okresie objętym kontrolą o taką pomoc zwróciły się 82 podmioty, z czego pomoc otrzymały 63 podmioty, którym rozłożono na raty należność na ogólną kwotę 536.134 zł.

¹⁹ Słupsk, Katowice, Bobrowniki, Kraków, Niepołomice, Zabierzów, Lublin, Niemce, Łódź, Skierniewice, Stryków, Góra Kalwaria, Słupno.

²⁰ 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.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wносиła o zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów w zakresie ustalania opłat planistycznych. Kierownicy jednostek kontrolowanych informowali NIK o podjęciu działań w celu przestrzegania art. 35 § 1 i 3 oraz art. 36 K.p.a.

4. Wartość nieruchomości przed i po wejściu w życie planu miejscowego była szacowana przez rzeczoznawców majątkowych we wszystkich skontrolowanych jednostkach. Nieprawidłowości przy prowadzeniu i dokumentowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych przy wyłanianiu rzeczoznawców majątkowych stwierdzono w jednej jednostce (Słupsk).

- Nieprawidłowości te polegały na:

1) niezłożeniu oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: Pzp) przez Zastępcę Prezydenta Miasta **Słupsk**, biorącego udział w latach 2008–2009 w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (o łącznej wartości 499.200 zł);

2) dokonaniu niezgodnej z art. 140 ust. 1 Pzp zmiany postanowienia jednej umowy z 22 lutego 2010 r. w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Cena jednostkowa za jedno z zadań, została zwiększona z ceny jednostkowej 150 zł (wg oferty z dnia 16 lutego 2010 r.) do ceny jednostkowej 170 zł (wg umowy z dnia 22 lutego 2010 r.). Przyczyną powyższej nieprawidłowości było przyjęcie do projektu umowy z 2010 r. wartości zadań z umowy z 2009 r. Łączna różnica pomiędzy ceną ofertową a umowną wyniosła 2.460 zł (123 zadania x 20 zł). Pismem z 31 lipca 2012 r. Prezydent Słupska poinformował NIK o odzyskaniu w dniu 25 lipca 2012 r. ww. kwoty 2.460 zł;

3) W jednym z postępowań prowadzonych w 2011 r. przyjęto i rozpatrzono niekompletną ofertę wykonawcy (do oferty nie dołączono wykazu osób, które będą wykonywać zamówienie wraz z dokumentami potwierdzającymi, że osoby wskazane posiadają wymagane uprawnienie).

5. Do końca 2009 r. nie było podstawy prawnej do orzekania w decyzjach ustalających opłatę planistyczną o terminach płatności opłaty planistycznej, co skutkowało brakiem podstaw do naliczania odsetek za opóźnienie w jej zapłacie. Pomimo tego organy wykonawcze 16 na 21 skontrolowanych jednostek²¹ określały w decyzjach ustalających opłaty planistyczne termin do jej uregulowania i pobierały nienależne gminom odsetki. W kontrolowanym okresie od zobowiązanych regulujących należności pobrano nienależne odsetki w łącznej kwocie 68.504,89 zł.

- W 10 skontrolowanych decyzjach w toku kontroli w **UG Zabierzów** – wydanych z urzędu w latach 2008–2009 na podstawie art. 36 ust 4 u.p.z.p. ustalających opłatę planistyczną – określono termin płatności na 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji wraz z zastrzeżeniem naliczenia odsetek ustawowych, w przypadku nieterminowej zapłaty. Urząd w latach 2008–2009 z tytułu nieterminowej zapłaty opłaty planistycznej wyegzekwował odsetki w łącznej kwocie 36.022 zł. W okresie tym brak było podstaw do orzekania w decyzji terminu wniesienia opłaty. Podstawę taką określono z dniem 1 stycznia 2010 r. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²², poprzez odesłanie w art. 67 do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²³.
- W toku kontroli w **UM Elbląg** stwierdzono, że w 24 decyzjach wydanych w latach 2008–2009 określono termin uiszczenia opłaty planistycznej. Z powodu niedotrzymania przez dłużników wskazanych terminów Urząd wszczął w stosunku do nich postępowanie egzekucyjne, naliczając im odsetki w łącznej kwocie 8.138,93 zł.

²¹ Słupsk, Katowice, Piekary Śląskie, Bobrowniki, Kraków, Niepołomice, Zabierzów, Biłgoraj, Niemce, Łódź, Skierniewice, Stryków, Elbląg, Barczewo, Orzysz, Słupno.

²² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wносиła m.in. o zwrot nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej. Kierownicy większości jednostek kontrolowanych informowali NIK o zwrocie nienależnie pobranych odsetek lub o podjęciu działań w tym celu. W szczególności Prezydent Miasta Elbląg poinformował NIK o zwrocie całej kwoty nienależnie pobranych odsetek (8.138,93 zł). Natomiast Prezydent Miasta Krakowa zrealizował wniosek pokontrolny o rozważenie możliwości zwrotu pobranych odsetek od opłaty planistycznej i stwierdził, że żaden z trybów nadzwyczajnych, do przeprowadzenia których właściwy byłby Prezydent Miasta Krakowa jako organ I instancji nie może być zastosowany, tj. ani zmiana decyzji w trybie art. 155 K.p.a. (gdyż nastąpiła zmiana stanu prawnego po wydaniu ww. decyzji) ani wznowienie postępowania (gdyż żadna z przesłanek nie została spełniona). Burmistrz Miasta – Gminy Stryków uznał, że dokonanie zwrotu nienależnie pobranych odsetek od ustalonych opłat planistycznych musi zostać poprzedzone postępowaniem sądowym, w wyniku którego nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym zasądzający te opłaty wraz z odsetkami ustawowymi, zostanie uchylony. Po uzyskaniu orzeczenia sądowego wystąpiłaby konieczność prowadzenia postępowania administracyjnego w celu uchylenia decyzji (wznowienie postępowania) orzekających opłaty planistyczne wraz z ustawowymi odsetkami. Powyższe działania wiązały się z dodatkowymi kosztami. Postępowanie takie jest nieekonomiczne i niecelowe, dlatego Miasto-Gmina Stryków nie będzie podejmować takich działań.

6. Przesłanką ustalania opłaty planistycznej jest m.in. wejście w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Warunkiem jej naliczenia jest uchwalenie przez organ stanowiący stawki opłaty. Pomimo nieuchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany i nieokreślenia przez organ stanowiący stawki opłaty planistycznej w dwóch jednostkach (Katowice, Biłgoraj) były wydawane decyzje ustalające opłaty planistyczne w oparciu o stawki opłat określone bezpodstawnie w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gminy uzyskały nienależne dochody z tego tytułu w kwocie ogółem 365.122,40 zł. Przyczyną była wadliwa regulacja zawarta w art. 63 ust. 3 u.p.z.p. (luka prawna – zob. pkt. 2.3 załącznika nr 1 do Informacji – Charakterystyka stanu prawnego) i w następstwie tego błędna jego interpretacja co do obowiązku ustalania opłat planistycznych w oparciu o stawki opłat ustalane w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

- W toku kontroli **UM Katowice** ustalono, że w 2008 r., pomimo braku odpowiednich podstaw prawnych, wydano 5 decyzji ustalających opłatę planistyczną na łączną kwotę 333.416,90 zł. Naczelnik Wydziału Budownictwa wyjaśnił, że „(...) zgodnie z art. 60 ust. 1, art. 61 ust. 1 pkt 1-5, art. 54 w związku z art. 64 oraz art. 36 ust. 4 w związku z art. 63 ust. 3 ustawy (...) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy ustalano stawkę procentową z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Na tej podstawie, w przypadku zaistnienia określonych okoliczności, z urzędu wszczynano postępowania w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty planistycznej oraz wydawano decyzje administracyjne ustalające opłatę planistyczną. Orzeczenia organu drugiej instancji oraz sądów administracyjnych w tym zakresie zweryfikowały przyjętą interpretację stosownych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ostatecznie zaprzestano ustalania stawek procentowych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy, a od stycznia 2009r ustalania w drodze decyzji jednorazowych opłat planistycznych”.

7. Wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast skontrolowanych jednostek wydali w okresie objętym kontrolą 2600 decyzji w sprawie opłat planistycznych, w tym 1830 decyzji ustalających opłatę planistyczną (70,4%) i 690 decyzji umarzających postępowanie (26,5%). Na uwagę zasługuje wysoki wskaźnik decyzji uchylonych: na 358 decyzji, od których strony wniosły odwołanie, 208 zostało uchylonych w postępowaniu odwoławczym (58,1%). Decyzje zaskarżone stanowiły 19,6% wydanych decyzji ustalających opłatę planistyczną, natomiast decyzje uchylone – 11,4%.

Najczęściej występujące przyczyny uchylania decyzji ustalających opłaty planistyczne to:

- wady operatów szacunkowych (116 decyzji);
- inne wady postępowania, w tym treści decyzji (131 decyzji);
- zmiana interpretacji przepisów w związku z wyrokiem TK z 9 lutego 2010 r. – 31 decyzji.

Kontrolowane jednostki zgłaszały kontrolerom NIK problemy związane z ustalaniem opłat planistycznych. Problemy dotyczą w szczególności:

- wątpliwości co do stosowania art. 154 ust. 2 u.g.n. w związku z art. 37 ust. 11 u.p.z.p. i porównywania wartości nieruchomości po uchwaleniu m.p.z.p. (przy wcześniejszym braku planu miejscowego) do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a nie do faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu, jak stanowi art. 37 ust. 1 u.p.z.p. (Katowice);
- niespójnych przepisów i trudności w wykazaniu wzrostu wartości nieruchomości (Skierniewice),
- braku definicji terminu „zbycie” (nieruchomości) użytego w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz terminu „faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości” występującego w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. (Kraków) i trudności z ustaleniem faktycznego wykorzystania nieruchomości przed wejściem w życie m.p.z.p. (Lublin),
- wątpliwości, czy po uchyleniu § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, w celu dostosowania przepisów do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010, P 58/08 (Dz. U. Nr 24, poz. 124) w celu ustalenia opłaty planistycznej należy brać pod uwagę części składowe nieruchomości. Wskazywano, że strona postępowania może nie mieć interesu w tym, żeby rzetelnie informować organu o częściach składowych i ich stanie na dzień wejścia w życie nowego planu miejscowego. Sytuacja powyższa może wpłynąć na wzrost ceny operatu, może też sprawić, że określenie wartości części składowych będzie niemożliwe (z uwagi na upływ czasu), co przełoży się niekorzystnie na całe prowadzone postępowanie (Lublin, Łódź),
- zmieniającego się, niejednolitego orzecznictwo sądów (Lublin, Łódź),
- zmian przepisów związanych z ustalaniem opłat planistycznych, które często dezaktualizują wypracowany sposób prowadzenia postępowań (Lublin),
- trudności z wyłonieniem rzeczoznawców majątkowych szacujących wartość nieruchomości w związku z brakiem ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (Gdynia, Lublin).

Powyższe dane i informacje z gmin świadczą o dużym stopniu skomplikowania szacowania wartości nieruchomości, wynikającym również z niejednoznacznych, zmieniających się przepisów prawa i interpretacji. Uzasadnia to potrzebę jednoznacznego uregulowania zasad i sposobu wycen nieruchomości w celu ustalenia opłat planistycznych (i roszczeń odszkodowawczych).

Ustalenia kontroli świadczą jednak również o niewystarczająco wnikliwym analizowaniu operatów szacunkowych przez pracowników urzędów gmin.

- Kontrola w **UM Katowice** wykazała, że na 12 objętych badaniem postępowań zakończonych wydaniem decyzji ustalającej opłatę planistyczną, w 5 przypadkach przy wydaniu decyzji posłużono się nieaktualnym operatem szacunkowym, co stanowiło naruszenie art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n., zgodnie z którym operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, po upływie 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Naczelnik WPP wyjaśniła, iż powyższe wynikało m.in. z ograniczonej ilości etatów w Wydziale, podziału wszystkich zadań realizowanych w Wydziale na pracowników, jak również z przyrostu sporządzanych równocześnie planów miejscowych.

3.3 Windykacja dochodów z tytułu opłat planistycznych

1. W pięciu jednostkach (Niepołomice, Biłgoraj, Skierniewice, Błonie, Góra Kalwaria) nie były podejmowane działania windykacyjne w stosunku do niektórych niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych w ostatecznych decyzjach (25% skontrolowanych i ocenionych podmiotów²⁴).

- Podczas kontroli w **UMiG w Niepołomicach** stwierdzono, że w jednym przypadku pierwsze upomnienie wysłano przed upływem miesiąca od daty przypisu (29 września 2010 r.). Dłużnik nie zapłacił należnej kwoty, a 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 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 przypadku dwóch decyzji **UMiG w Błoniu** nie podjął skutecznych działań w celu windykacji należności:
 - decyzją nr 13/2011 Burmistrz ustalił opłatę planistyczną w wysokości 4 759,5 zł. Do czasu zakończenia kontroli dłużnik wpłacił 2 000 zł, od lipca 2011 r. Urząd nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania należności w pełnej kwocie;
 - decyzją nr 3/2009 Burmistrz ustalił opłatę planistyczną w wysokości 3 858,7 zł. Do czasu zakończenia kontroli dłużnik nie wpłacił należności.

Przyczynami nieprawidłowości były błędy pracowników spowodowane m.in. dużym obciążeniem obowiązkami.

Niepodejmowanie windykacji należności z tytułu ustalonych opłat planistycznych wskazuje na słabość kontroli wewnętrznej, stanowiącą **mechanizm korupcyjny**.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wnosiła o prowadzenie działań windykacyjnych i egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki. Kierownicy jednostek kontrolowanych informowali NIK o podjęciu działań w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. W ośmiu gminach (40% skontrolowanych i ocenionych jednostek) stwierdzono opieszałość w wysyłaniu upomnień do niektórych dłużników (Reda, Piekary Śląskie, Biłgoraj, Łódź, Orzysz, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno), wynoszącą w niektórych przypadkach ponad 3 lata od daty wymagalności należności z tytułu opłat planistycznych.

- Badanie w **UMiG w Górze Kalwarii** zaległości z tytułu opłat planistycznych (10 największych dłużników) o wartości 237.321 zł (89 % zaległości na dzień 31 grudnia 2011 r.) wykazało, że w wyniku prowadzonych działań egzekucyjnych uzyskano należności w kwocie 27 104 zł tj. 11,4 % w odniesieniu do badanych zaległości. Niska skuteczność egzekucji zaległości z tytułu opłat planistycznych wynikała głównie z opieszałości w podejmowaniu działań egzekucyjnych. Wydział Finansowy Urzędu doręczał pisemne upomnienia wystawione na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty zaległej opłaty planistycznej – w terminach od 100 do 1 222 dni od daty uprawomocnienia się decyzji.

W wyniku kontroli trzy jednostki (Reda, Piekary Śląskie, Biłgoraj) wystawiły upomnienia dłużnikom, co jeszcze w trakcie kontroli doprowadziło w dwóch jednostkach do zapłaty zaległości w kwocie ogółem 15,6 tys. zł (Piekary Śląskie, Biłgoraj).

- W trakcie kontroli NIK w **UM Biłgoraj** skierowano do dłużników upomnienia obejmujące należności na łączną kwotę 18.133,55 zł, z czego dłużnicy zapłacili kwotę 15.063,56 zł, natomiast pozostała zaległość, w związku z brakiem wpłaty w terminie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, została niezwłocznie skierowana na drogę postępowania egzekucyjnego.

²⁴ Oceniono 20 z 21 kontrolowanych jednostek. W Gdyni nie podejmowano działań windykacyjnych z uwagi na to, że nie wystąpiły zaległości w spłacie ustalonych decyzjami opłat planistycznych.

3. Przypadki nieprawidłowości polegających na zaniechaniu wystawiania lub zwłoce w wystawianiu tytułów wykonawczych wystąpiły w ośmiu jednostkach (Piekary Śląskie, Biłgoraj, Niemce, Stryków, Barczewo, Góra Kalwaria, Błonie, Słupno), tj. w 40% skontrolowanych i ocenionych jednostek.

- W toku kontroli w **UM Piekary Śląskie** stwierdzono, że w stosunku do zaległości z tytułu opłat planistycznych w kwocie 25,5 tys. zł, stanowiących 100% zaległości na 31 marca 2012 r. działania Urzędu wobec trzech dłużników ograniczyły się do wysłania wezwań do zapłaty, przy czym tylko w jednym z nich zawarto pouczenie dotyczące wszczęcia egzekucji administracyjnej. Niewystawienie tytułów wykonawczych było niezgodne z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- W **UM Biłgoraj** kontrola wykazała, że tytuły wykonawcze były wystawiane po upływie od 73 do 155 dni od daty upomnienia, skierowanego w trybie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W świetle § 2 ww. rozporządzenia (nakazującego wierzycielowi prowadzenia systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych), nie do przyjęcia jest stanowisko Pana Burmistrza, że nieprzekraczalnym terminem skierowania upomnienia i wystawienia tytułu wykonawczego jest 5-letni okres przedawnienia opłaty oraz że dłuższy termin windykacji może zwiększać prawdopodobieństwo dobrowolnej spłaty długu. W ocenie NIK beczynność w prowadzeniu windykacji może przyczyniać się do przedawniania zobowiązań.

3.4 Udzielanie ulg w spłacie opłat planistycznych

1. Najwyższa Izba Kontroli nie wносиła zastrzeżeń do udzielania ulg (umarzania, rozkładania na raty lub odraczania zaległości) z tytułu niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych ostatecznymi decyzjami w dziewięciu skontrolowanych jednostkach. W pięciu gminach ulgi w spłacie opłaty planistycznej nie były udzielane (Gdynia, Katowice, Łódź, Stryków, Błonie).

2. Nierzetelne prowadzenie większości lub niektórych postępowań w sprawie udzielenia ulg w spłacie ustalonych decyzjami opłat planistycznych, polegające na zaniechaniu wszechstronnego rozpoznania wniosków dłużników, w szczególności ich sytuacji finansowej, stwierdzono w dwóch jednostkach (Biłgoraj, Góra Kalwaria).

- Badanie w **UMiG w Górze Kalwarii** 12 decyzji w sprawie udzielenia ulg (66,7 % wydanych decyzji) wykazało, że nie stosowano trybu postępowania określonego w zarządzeniach Burmistrza i przyznano dłużnikom ulgi bez przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego i udokumentowania trudnej sytuacji zobowiązanych do zapłaty opłaty planistycznej. Analiza wykazała, że w 11 sprawach (91,7 % próby) Burmistrz przyznał ulgi bez opinii właściwej komisji, a w 7 sprawach (58,3 % próby) przed wydaniem decyzji nie przeprowadzono wywiadu w celu określenia sytuacji majątkowej podmiotu ubiegającego się o ulgę.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek pokontrolny o przestrzeganie trybu postępowania przy udzielaniu ulg w opłacie planistycznej. Wniosek ten został przyjęty do realizacji.

3. W toku kontroli 20 jednostek nie stwierdzono przypadków braku jednolitości prowadzenia postępowań przy rozpoznawaniu wniosków dłużników o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty planistycznej. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły jedynie w UM w Orzyszu.

- Spośród czterech wniosków o rozłożenie tej opłaty na raty, jakie wpłynęły do **UM w Orzyszu** w latach 2010–2011, dwa zostały uwzględnione, a dwa rozpatrzone odmownie. Organ wykonawczy Gminy niejednakowo potraktował tych wnioskodawców, bowiem odmawiając rozłożenia opłaty na raty argumentował jedynie, że w myśl art. 36 ust. 4 u.p.z.p. „naliczonej jednorazowej opłaty planistycznej nie można rozłożyć na raty”. Argumentacja ta nie była zgodna z obowiązującym w tym czasie stanem prawnym, ponieważ rozłożenie na raty umożliwiał art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ponadto tylko w jednym przypadku decyzja administracyjna o odroczeniu i rozłożeniu na raty opłaty planistycznej spełniała wszystkie wymogi art. 107 K.p.a.. Pozostałe rozstrzygnięcia nie zawierały natomiast m.in. podstawy prawnej, faktycznego

uzasadnienia odmowy, pouczenia zainteresowanych, czy i w jakim trybie służy odwołanie od podjętej decyzji. Według wyjaśnień Pana Burmistrza, nieprawidłowości te spowodowane były błędami pracownika Urzędu.

Brak jednolitości postępowania przy rozpoznawaniu wniosków dłużników o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty planistycznej, to przykład nieprawidłowości polegającej na dowolności postępowania, stanowiącej **mechanizm korupcyjny**.

4. Udzielenie niektórych ulg w wadliwej formie prawnej (bez zachowania formy decyzji administracyjnej) wystąpiło w czterech jednostkach (Słupsk, Biłgoraj, Orzysz, Słupno).

- Kontrola w **UM Biłgoraj** wykazała, że postępowania w sprawie ulg udzielonych do końca 2009 r. zostały wprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Miasta Biłgoraj Nr LVIII/389/06 z dnia 16 sierpnia 2006 r., jednak rozstrzygnięcia wydano w formie pisma, bez zachowania formy decyzji, wymaganej zgodnie z ww. uchwałą dla zobowiązań o charakterze publicznoprawnym. Z kolei, udzielając w 2011 r. ulgi w postaci rozłożenia na dwie raty zobowiązania w kwocie 4.809 zł nie zbadano wszystkich okoliczności wskazywanych przez stronę we wniosku o udzielenie ulgi (spłata kredytu) oraz oparto się na przepisach uchwały Rady Miasta Biłgoraj z dnia 23 kwietnia 2010 r. Nr LV/461/10 dotyczącej wyłącznie zobowiązań cywilnoprawnych, podczas gdy stosownie do art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych opłata planistyczna należy do kategorii niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym. W efekcie również ta ulga została udzielona bez zachowania trybu postępowania, a także formy rozstrzygnięcia właściwej dla należności publicznoprawnych.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek pokontrolny o dokonywanie rozstrzygnięć w sprawach ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty planistycznej w formie decyzji administracyjnych. Wniosek ten został przyjęty do realizacji.

3.5 Prowadzenie postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych

1. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do prowadzenia postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do dziewięciu skontrolowanych jednostek (Reda, Słupsk, Katowice, Piekary Śląskie, Niemce, Kraków, Niepołomice, Elbląg, Barczewo), tj. 64% jednostek, do których wpłynęły wnioski zawierające żądania realizacji roszczeń odszkodowawczych²⁵. W tych jednostkach:

- zadania z zakresu rozpatrywania roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych były określone w dokumentach organizacyjnych urzędów;
- wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast przedstawiali organom stanowiącym gmin w całym okresie objętym kontrolą rzetelne informacje o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych;
- zgłoszone wnioski o zapłatę odszkodowania były należycie weryfikowane.

2. Najpoważniejsza nieprawidłowość, dotycząca nieweryfikowania zgłoszonego wniosku i wypłacenia odszkodowania w kwocie 5.682.618 zł pomimo niewystąpienia przesłanek roszczenia odszkodowawczego wystąpiła w Lublinie w trakcie poprzedniej kontroli (I/10/008), została przedstawiona w pkt. 3.7 niniejszej Informacji.

3. Dla oceny wniosków o wypłatę odszkodowania w związku z wejściem w życie planu miejscowego lub jego zmianą zasadnicze znaczenie ma wycena wartości nieruchomości przed i po wejściu w życie planu miejscowego. Wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi są uprawnieni do szacowania wartości nieruchomości. W jednej jednostce (Lublin) odszkodowanie w kwocie 77 839 zł za obniżenie wartości jednej nieruchomości spowodowane zmianą m.p.z.p. nastąpiło

²⁵ Wnioski zawierające żądania realizacji roszczeń odszkodowawczych wpłynęły do 14 z 21 skontrolowanych gmin.

na podstawie operatu szacunkowego wykonanego w celu określenia aktualnej wartości rynkowej oszacowania wartości nieruchomości na dany dzień dla dokonania sprzedaży, a także na podstawie cen działek sąsiednich. Było to sprzeczne z art. 37 ust. 1, 37 ust. 11 u.p.z.p. w zw. z art. 7 u.g.n. i art. 156 ust. 3 u.g.n. Oznacza to, że ustalenie wysokości odszkodowania należnego zgłaszającemu roszczenie Uniwersytetowi Przyrodniczemu w Lublinie nastąpiło bez należytego udowodnienia.

Uznawanie zgłaszanych wobec gminy roszczeń odszkodowawczych bez uprzedniego zlecenia rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenia operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości przed i po uchwaleniu/zmianie planu miejscowego wskazuje na dowolność postępowania, brak lub słabość kontroli wewnętrznej, stanowiące **mechanizmy korupcjogenne**.

4. Nieprawidłowość polegająca na nierzetelnej weryfikacji operatu szacunkowego zawierającego oszacowaną kwotę odszkodowania została stwierdzona w jednej jednostce (Biłgoraj). Skutkiem tej nieprawidłowości było ustalenie odszkodowania bez należytego udowodnienia jego wysokości.

- *Kontrola wykazała, że UM Biłgoraj w przypadku jednego wniosku nierzetelnie zweryfikowano operat szacunkowy sporządzony na okoliczność ustalenia wysokości odszkodowania za rzeczywistą szkodę. Wypłacone odszkodowanie wyniosło 80.000 zł, a przesłanką jego ustalenia było ograniczenie w korzystaniu z działki wykorzystywanej na potrzeby działalności gospodarczej, w związku z przeznaczeniem jej części pod drogę publiczną. W operacie szacunkowym, dla oszacowania wartości nieruchomości przed uchwaleniem m.p.z.p. przyjęto przeznaczenie nieruchomości wg studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Biłgoraj. Tymczasem było to niezgodne z obowiązującymi wówczas przepisami art. 37 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 50 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, które w przypadku braku wcześniejszego planu obligowały rzeczoznawcę do oparcia się na faktycznym sposobie użytkowania nieruchomości. Wątpliwości Urzędu nie budził również brak:*
 - *uzasadnienia i wskazania sposobu aktualizacji cen transakcyjnych nieruchomości wybranych przez rzeczoznawców do porównań;*
 - *uzasadnienia przyjęcia dla oszacowania wartości działki przed uchwaleniem m.p.z.p. dwóch nieruchomości położonych na obszarze objętych uchwalonym m.p.z.p., a tym samym mających sprecyzowane przeznaczenie, i jednej położonej na obszarze nieobjętym planem miejscowym, natomiast dla określenia wartości po uchwaleniu planu dwóch działek położonych na obszarze nieobjętym m.p.z.p. i tylko jednej położonej na obszarze objętym planem miejscowym. Podobieństwo nieruchomości w świetle zapisów zawartych w operacie szacunkowym nie może tymczasem budzić wątpliwości²⁶.*
- Do stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących realizacji roszczeń odszkodowawczych mógł przyczynić się brak w Urzędzie procedur w zakresie sposobu postępowania w tego rodzaju sprawach.*

Brak weryfikacji treści zawartych w operatach szacunkowych to przykład nieprawidłowości polegającej na braku lub słabości kontroli wewnętrznej, stanowiących **mechanizmy korupcjogenne**.

Kontrolowane jednostki zgłaszały kontrolerom NIK problemy związane m.in. z:

- interpretacją art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do rozumienia pojęcia istotnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości (przesłanki roszczenia odszkodowawczego), z uwagi na jego nieostry, ocenny zakres (Katowice, Lublin);
- sposobem wyceny nieruchomości w razie zgłoszenia roszczenia związanego z obniżeniem wartości nieruchomości po uchyleniu § 50 rozporządzenia RM z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Kraków);
- trudnościami w realizacji roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. o odszkodowanie z uwagi na treść art. 35 u.p.z.p., według którego tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w dotychczasowy sposób do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem (Elbląg, Katowice).

²⁶ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2007 r. II SA/Po 351/07, LEX nr 394851.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli skierowała po kontrolach w UM Lublin i UM Biłgoraj wnioski pokontrolne dotyczące rzetelnego weryfikowania wniosków o wypłatę odszkodowania. Prezydenci ww. miast informowali NIK o podjęciu działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

5. Nie wszyscy prezydenci miast w pełni wywiązywali się z obowiązku przedstawiania radom miast co najmniej raz w roku – na sesji rady gminy informacji o zgłoszonych roszczeniach odszkodowawczych (art. 37 ust. 8 u.p.z.p.). Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w trzech jednostkach (Gdynia, Łódź, Lublin²⁷).

- W latach 2008–2011 Prezydent **Miasta Łodzi** 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.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące przedstawiania na sesjach rady miasta informacji o wydanych decyzjach planistycznych stosownie do art. 37 ust. 8 u.p.z.p. Prezydenci Miast informowali NIK o przyjęciu wniosków do realizacji.

6. Ponadto w dwóch jednostkach (Skierniewice, Lublin²⁸) w regulaminach organizacyjnych nie określono zadań z zakresu realizacji roszczeń odszkodowawczych związanych z wejściem w życie planów miejscowych. W UM Skierniewice zadania te nie zostały również ujęte w zakresach czynności pracowników.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące określenia w regulaminach organizacyjnych urzędów i zakresach obowiązków pracowników zadań w zakresie weryfikowania zgłaszanych roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem planów. Prezydenci Miast informowali NIK o zrealizowaniu wniosku (Lublin) lub przyjęciu wniosku do realizacji (Skierniewice).

3.6 Prawidłowość wypłacania odszkodowań

1. W pięciu jednostkach (Katowice, Niepołomice, Lublin, Niemce, Elbląg), tj. w 62% skontrolowanych podmiotów, w których doszło do realizacji roszczeń odszkodowawczych i wypłaty odszkodowań, odszkodowania były wypłacane prawidłowo. W tych jednostkach odszkodowania były wypłacane przez gminy:

- w wysokości określonej w toku postępowania dowodowego i prowadzonych negocjacji;
- przed upływem terminu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku lub przed upływem terminu uzgodnionego z wnioskodawcą, stosownie do art. 37 ust. 9 u.p.z.p.

2. Do najpoważniejszej nieprawidłowości polegającej na przekroczeniu 6-miesięcznego terminu do wypłaty odszkodowania i zapłaty odsetek za opóźnienie w kwocie 29.055,98 zł doszło w jednej jednostce (Łódź).

- Zgodnie z wyjaśnieniami p. o. dyrektora Wydziału Praw do Nieruchomości **UM Łódź** oraz Kierownika Oddziału Nabywania Nieruchomości na Cele Inwestycyjne Miasta, sześciomiesięczne opóźnienie w wykupie nieruchomości za 376.000 zł, było wynikiem konieczności sporządzenia kolejnej wyceny nieruchomości

²⁷ W Lublinie taka sytuacja miała miejsce do 2010 r., nieprawidłowości zostały stwierdzone w trakcie kontroli I/10/008.

²⁸ W Lublinie taka sytuacja miała miejsce do marca 2011 r., nieprawidłowość została stwierdzona w trakcie kontroli I/10/008.

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 u.p.z.p. 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 obowiązków wynikającego ze zgłoszonego roszczenia, skutkujące zapłatą odsetek.

Kontrolowane jednostki zgłaszały kontrolerom NIK problemy związane w regulacją zawartą w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. i nakazem wypłaty odszkodowania w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej (Lublin, Łódź). Realizacja roszczenia w terminie wskazanym w ustawie jest zagrożona w przypadku braku porozumienia stron co do wartości wykupywanej nieruchomości lub określenia kwoty obniżenia wartości nieruchomości. Uzyskanie wyceny zleconej przez gminę wymaga stosowania procedur z ustawy Prawo zamówień publicznych i w efekcie przyczynia się do przesunięcia terminu ustalenia wysokości należnego odszkodowania.

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący zapewnienia przestrzegania obowiązujących terminów dotyczących realizacji żądań odszkodowawczych. Prezydent Miasta Łodzi poinformował NIK o przyjęciu wniosku do realizacji.

3. Nieprawidłowości polegające na przekroczeniu 6-miesięcznego ustawowego terminu do wypłaty odszkodowania oraz przekroczeniu terminu wypłaty odszkodowania uzgodnionego z wnioskodawcą wystąpiły również w dwóch innych jednostkach (Biłgoraj, Piekary Śląskie). Nie spowodowały one jednak zapłaty przez gminy odsetek za opóźnienie stosownie do art. 37 ust. 9 u.p.z.p. wobec niezgłoszenia takiego żądania przez wnioskodawców.

3.7 Wyniki kontroli doraźnych w zakresie opłat planistycznych

I. Kontrola w Urzędzie Miasta Lublin

Delegatura NIK w Lublinie przeprowadziła na przełomie 2010 i 2011 r. kontrolę doraźną I/10/008 *Ustalenie i egzekwowanie przez Miasto Lublin opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacja roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2005–2010*. Podjęcie niniejszej kontroli było spowodowane m.in. wynikami tej kontroli doraźnej. NIK stwierdziła bowiem istotne nieprawidłowości skutkujące szkodą w mieniu Miasta Lublin:

- 1) szkoda w wysokości co najmniej 6.651.000 zł spowodowana niewszczytniem postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych (do połowy 2007 r.) w odniesieniu do 14 umów odpłatnego zbycia nieruchomości. Funkcjonujący wówczas obieg dokumentów uniemożliwiał w praktyce wyselekcjonowanie otrzymywanych od notariuszy wypisów aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych m.p.z.p. i ich zmianami. W 2007 r. nie przekazano do nowo utworzonej komórki realizującej zadania z zakresu ustalania opłat planistycznych wszystkich aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości na terenach objętych m.p.z.p. lub ich zmianami. Roszczenia Miasta Lublin wygasły w wyniku zaniechania wszczęcia postępowań o ustalenie wysokości opłat planistycznych w okresie 5 lat od daty uchwalenia lub zmiany m.p.z.p., zgodnie z art. 37 ust. 4 u.p.z.p.
- 2) szkoda wyrządzona poprzez wypłatę Uniwersytetowi Przyrodniczemu w Lublinie nienależnej kwoty 5.682.618 zł. Urząd Miasta Lublin, na mocy ugody z dnia 22.12.2009 r., wypłacił Uniwersytetowi Przyrodniczemu kwotę 5.682.618 zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości działki nr 1/75 w związku ze zmianą m.p.z.p., w sytuacji, gdy takie odszkodowanie się nie należało. Uniwersytet Przyrodniczy w dacie wejścia w życie zmiany m.p.z.p. nie był już właścicielem przedmiotowej działki, tj. nie był uprawniony do żądania odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Ponadto przedłożone przez Uniwersytet Przyrodniczy dokumenty nie mogły być podstawą ustalenia wysokości odszkodowania. Za podstawę wyliczenia wartości nieruchomości przed zmianą m.p.z.p. przyjęto

wartość określoną w operacie szacunkowym wykonanym na zlecenie Uniwersytetu Przyrodniczego, ale dla innej nieruchomości niż sprzedana w dniu 13.06.2008 r. i będąca przedmiotem roszczenia odszkodowawczego. Operat był wykonany dla działki nr 1/60, z podziału której powstała sprzedawana działka nr 1/75. W celu określenia wysokości odszkodowania należało zlecić wykonanie operatu szacunkowego określającego wysokość odszkodowania poprzez porównanie wartości nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży przed zmianą m.p.z.p. i po tej zmianie (art. 37 ust. 1 u.p.z.p.). Wartość zbywanej nieruchomości po zmianie m.p.z.p. nie została w ogóle ustalona. Odszkodowanie zostało określone jako różnica wartości oszacowania działki nr 1/60 (przed podziałem) a ceną sprzedaży działki nr 1/75 (umowa z 13.06.2008 r.).

Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Najwyższa Izba Kontroli wnosila po tej kontroli o:

1. Odzyskanie od Uniwersytetu Przyrodniczego nienależnie wypłaconego odszkodowania w kwocie 5.682.618 zł.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania z obrotu prawnego wydanej bez podstawy prawnej decyzji Prezydenta Miasta Lublin nr 20/08 z dnia 29.08.2008 r.
3. Utworzenie bazy aktów notarialnych dotyczących obrotu nieruchomościami na terenie Miasta Lublin.
4. Wszczywanie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego.
5. Przedstawianie przez Prezydenta Miasta Lublin (okresowo – odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku) na sesji Rady Miasta informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach wypłaty odszkodowań za poniesioną rzeczywistą szkodę w związku z uchwaleniem lub zmianą m.p.z.p.
6. Wskazanie w dokumentach organizacyjnych Urzędu komórki organizacyjnej właściwej do prowadzenia postępowań dotyczących realizacji roszczeń z tytułu obniżenia wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem lub zmianą m.p.z.p.
7. Opracowanie procedury postępowania ze złożonymi wnioskami o wypłatę odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem lub zmianą m.p.z.p.

Miasto Lublin nie w pełni zrealizowało wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK po kontroli I/10/008. Zrealizowano 6 z 7 wniosków, między innymi odzyskano od Uniwersytetu Przyrodniczego kwotę 5.682.618 zł tytułem nienależnie wypłaconego przez Miasto Lublin odszkodowania. Uwagi NIK dotyczyły realizacji wniosku o wszczywanie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, który – wobec stwierdzenia tego rodzaju nieprawidłowości w toku niniejszej kontroli – nie został zrealizowany w całości.

Zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw

NIK po kontroli I/10/008 zawiadomiła Prokuraturę Okręgową w Lublinie o ujawnieniu faktów uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstw przez:

I. Byłego Prezydenta Miasta Lublin, który obowiązany do reprezentowania na zewnątrz Miasta Lublin i zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym na podstawie art. 31 i art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie dopełnił ciążących na nim obowiązków i zawarł w dniu 22.12.2009 r. w Lublinie umowę ugody z Uniwersytetem Przyrodniczym w Lublinie, na mocy której bez podstawy prawnej zobowiązał się w imieniu Miasta Lublin do zapłaty kwoty 5.682.618 zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości stanowiącej działkę nr 1/75 o powierzchni 125.594 m², położonej w Lublinie

w pobliżu ul. Doświadczalnej, obręb 12 – Felin, ark. 3 w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.)²⁹ i zbyciem tej nieruchomości przez Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie w dniu 13 czerwca 2008 r., w sytuacji, gdy stosownie do art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰ takie odszkodowanie się nie należało, ponieważ w dacie wejścia w życie tej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. 14 czerwca 2008 r., Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie nie był już właścicielem przedmiotowej działki, a ponadto w sytuacji, gdy wbrew art. 37 ust. 1 uopizp nie została ustalona wartość ww. nieruchomości po zmianie m.p.z.p., stanowiąca jedną z podstaw ustalenia wysokości odszkodowania, czym wyrządził szkodę Miastu Lublin w kwocie 5.682.618 zł, tj. przestępstwa określonego w art. 296 § 4 k.k.

II. Byłej Zastępcy Prezydenta Miasta Lublin i Pełnomocnika Prezydenta Miasta Lublin do spraw Podstrefy Lublin w Specjalnej Strefie Ekonomicznej Euro-Park Mielec (dalej: Pełnomocnik ds. Podstrefy), do której obowiązków stosownie do art. 50 u.s.g. należało zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, i która stosownie do zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin Nr 344/2007 z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin nie była upoważniona do sprawowania nadzoru nad pracą Wydziału Architektury, Budownictwa i Urbanistyki Urzędu Miasta Lublin, poprzez wydanie pracownikowi tego Wydziału polecenia załatwienia wniosku Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie o ustalenie odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości stanowiącej działkę nr 1/75 o powierzchni 125.594 m², położonej w Lublinie w pobliżu ul. Doświadczalnej, obręb 12 – Felin, ark. 3 w związku ze zmianą m.p.z.p., tj. przygotowania i sporządzenia decyzji ustalającej odszkodowanie bez niezbędnego przeprowadzenia postępowania dowodowego w sprawie, przekroczyła uprawnienia i nakazując ustalenie odszkodowania na rzecz Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie w kwocie 5.682.618 zł działała na szkodę Miasta Lublin, ponieważ:

- stosownie do art. 36 ust. 3 uopizp takie odszkodowanie się nie należało, ponieważ w dacie wejścia w życie zmiany m.p.z.p.³¹, tj. 14 czerwca 2008 r. Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie nie był już właścicielem przedmiotowej działki,
- nie została ustalona wartość ww. nieruchomości po zmianie m.p.z.p., do czego zobowiązuje art. 37 ust. 1 uopizp,
- nie było podstaw prawnych do wydania decyzji administracyjnej, ponieważ roszczenia w sprawie odszkodowań związanych z obniżeniem wartości nieruchomości w związku ze zmianą m.p.z.p. mogą być dochodzone wyłącznie na drodze cywilnoprawnej, tj. przestępstwa określonego w art. 231 § 1 k.k.

III. Zastępcy Dyrektora ówczesnego Wydziału Architektury, Budownictwa i Urbanistyki, która wydając w dniu 29.08.2008 r. z powołaniem się na upoważnienie Prezydenta Miasta Lublin, decyzję administracyjną nr 20/08, przyznającą bez podstawy prawnej Uniwersytetowi Przyrodniczemu w Lublinie odszkodowanie w wysokości 5.682.618 zł z tytułu obniżenia wartości ww. nieruchomości stanowiącej działkę nr 1/75 w związku ze zmianą ww. m.p.z.p. i zbyciem tej nieruchomości przez

²⁹ Uchwała nr 343/XIX/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część IV – obszar A (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 14 maja 2008 r. Nr 58, poz. 1737 ze zm.).

³⁰ Dz. U. Nr 80 poz. 717, ze zm., zwana dalej „uopizp”.

³¹ Uchwała nr 343/XIX/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część IV – obszar A (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 14 maja 2008 r. Nr 58, poz. 1737 ze zm.).

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie w dniu 13 czerwca 2008 r., nie dopełniła ciążącego na niej na podstawie art. 50 u.s.g. obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym oraz przekroczyła swoje uprawnienia ze względu na brak upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin do wydawania takich decyzji, czym działała na szkodę Miasta Lublin, tj. o przestępstwo z art. 231 § 1 k.k.

IV. Byłych Prezydentów Miasta Lublin, którzy w okresie co najmniej od 2005 r. do grudnia 2010 r. nie dopełnili ciążącego na nich na podstawie art. 30 ust. 1, 50, 60 ust. 1 u.s.g. obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym i nadzorowania realizacji dochodów Miasta Lublin z tytułu opłat planistycznych, przewidzianych w uchwałach Rady Miasta Lublina w sprawie zmiany planów miejscowych obowiązujących w ww. okresie, czym w okresach pełnienia swoich funkcji działali na szkodę Miasta Lublin, tj. przestępstw określonego w art. 231 § 1 k.k.

V. Dyrektora ówczesnego Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Lublin, który w okresie od 29 czerwca 2005 r. do czerwca 2007 r., będąc zobowiązanym na podstawie art. 50 u.s.g. do szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym i z racji zajmowanego stanowiska do zajmowania się ustalaniem roszczeń Miasta Lublin z tytułu opłat planistycznych w związku z obowiązkiem nadzorowania pracy pracownika ww. Wydziału, który był zobowiązany do prowadzenia spraw związanych z ustalaniem opłat planistycznych, nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku i nie podejmował działań w celu wszczęcia postępowań o ustalenie wysokości opłat planistycznych, a także przekroczył swoje uprawnienia polecając temu pracownikowi ograniczyć wykonywane czynności w zakresie ustalania opłat planistycznych do prowadzenia wewnętrznej korespondencji z Wydziałem Strategii i Rozwoju Urzędu Miasta Lublin, co skutkowało wygaśnięciem roszczeń Miasta Lublin w związku z upływem pięcioletniego okresu od daty uchwalenia lub zmiany m.p.z.p., stosownie do art. 37 ust. 4 uopizp i szkodą w majątku Miasta Lublin na kwotę co najmniej 6.651.000 zł, tj. o czyn określony w art. 296 § 3 k.k.

Decyzje procesowe Prokuratury Okręgowej w Lublinie

Prokuratura Okręgowa w Lublinie na podstawie ww. zawiadomienia Najwyższej Izby Kontroli skierowała do sądu akt oskarżenia jedynie przeciwko byłemu dyrektorowi Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami UM Lublin o przestępstwo z art. 231 § 1 w zw. z art. 12 K.k. (zob. pkt V powyżej). W wyniku prowadzonego postępowania karnego Prokurator Okręgowy w Lublinie ustalił, że oskarżony dopuścił do przedawnienia roszczeń z tytułu opłaty planistycznej na kwotę co najmniej 7.682.158, 50 zł. Natomiast śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków przez Prezydentów Miasta Lublin, polegającego na niezapewnieniu nadzoru nad realizacją dochodów Gminy Lublin z tytułu opłat planistycznych w okresie od 1 stycznia 2005 r. do dnia 12 grudnia 2010 r., tj. o przestępstwo z art. 231 § 1 K.k. w zw. z art. 12 K.k. (zob. pkt IV powyżej), zostało umorzone postanowieniem z 20 kwietnia 2012 r. wobec braku znamion czynu zabronionego (VI Ds. 20/11s).

Prokuratura Okręgowa w Lublinie postanowieniem z 30 marca 2012 r. (VI Ds. 9/12/s) umorzyła śledztwo w sprawie „zaistniałego w dniu 29 sierpnia 2008 r. w Lublinie przekroczenia uprawnień przez Zastępcę Prezydenta Miasta Lublin oraz Zastępcę Dyrektora Wydziału Architektury, Budownictwa i Urbanistyki, tj. o czyn z art. 231 § 2 K.k.” oraz „zaistniałego w dniu 22 grudnia 2009 r. przekroczenia uprawnień przez Prezydenta Miasta Lublin – tj. o czyn z art. 231 § 2 K.k.”

II. Kontrola w Urzędzie Gminy w Niedźwiadzie

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w okresie od 10 stycznia do 6 lutego 2012 r., kontrolę I/12/001 *Ustalanie podatku rolnego i podatku od nieruchomości oraz umarzanie i udzielanie ulg w odniesieniu do tych podatków*. Kontrola dotyczyła również ustalania opłaty planistycznej w związku ze zbywaniem nieruchomości położonych na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Regionalnego Portu Lotniczego Lublin – Niedźwiada³². Kontrola w zakresie ustalania opłat planistycznych została przeprowadzona w UG Niedźwiada po analizie informacji otrzymanych od organów wykonawczych gmin (m.in. dotyczących liczby wydanych decyzji w sprawie opłat planistycznych i zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych) na etapie przygotowywania niniejszej kontroli. Z informacji uzyskanej od Wójta Gminy Niedźwiada wynikało, że nie wydawał decyzji ustalających opłaty planistyczne, pomimo uchwalenia planów miejscowych dla tej gminy po 1 stycznia 2003 r. Natomiast z ustaleń kontroli I/07/012 „Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na wykup gruntów pod lokalizację lotniska w Niedźwiadzie w latach 2006–2007” wynikało, że na terenie Gminy Niedźwiada planowano budowę międzynarodowego portu lotniczego i w latach 2006–2007 Samorząd Województwa Lubelskiego nabywał grunty pod budowę lotniska w Niedźwiadzie, płacąc ceny znacznie odbiegające od ich wartości oszacowanej przez rzeczoznawców.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie zaniechanie podjęcia działań w celu ustalenia opłat planistycznych w związku z odpłatnym zbywaniem w latach 2006–2007 nieruchomości położonych na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Regionalnego Portu Lotniczego „Lublin – Niedźwiada” (dalej: MPZP-RPL „Lublin-Niedźwiada”).

- W latach 2006–2011, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., nie wszczynano postępowań administracyjnych w celu ustalenia opłaty planistycznej w związku ze zbywaniem przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym MPZP-RPL „Lublin-Niedźwiada”. W okresie objętym kontrolą na ww. obszarze, na terenie zabudowy usługowej – usługi komercyjne związane z portem lotniczym dokonano 41 transakcji odpłatnego zbycia nieruchomości o łącznej powierzchni 68,46 ha (w 2006 r. 39 o pow. 38,98 ha i w 2007 r. dwóch o powierzchni 29,48 ha). MPZP-RPL „Lublin-Niedźwiada” określił w § 14 stawkę jednorazowej opłaty na rzecz gminy w przypadku sprzedaży nieruchomości w wysokości 30% wzrostu wartości dla terenów zabudowy usługowej. Przed wejściem w życie wymienionego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. 20.10.2005 r. tereny te były wykorzystywane jako tereny upraw polowych. Wg „Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Regionalnego Portu Lotniczego „Lublin-Niedźwiada”, dochód gminy z tytułu opłat od wzrostu wartości nieruchomości oszacowany został na 375,8 tys. zł. Stosownie do art. 37 ust. 4 u.p.z.p. w ww. przypadkach odpłatnego zbycia nieruchomości, doszło do wygaśnięcia roszczeń gminy o zapłatę opłaty planistycznej.

NIK wnosila do Wójta Gminy Niedźwiada o wszczynanie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej po zaistnieniu przesłanek wynikających z przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wójt Gminy Niedźwiada informował NIK, że zobowiązał „pracownika merytorycznego od dnia 1 marca 2012 r. do wszczynania postępowań w sprawie ustalania opłat planistycznych”.

Zawiadomienie NIK o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa

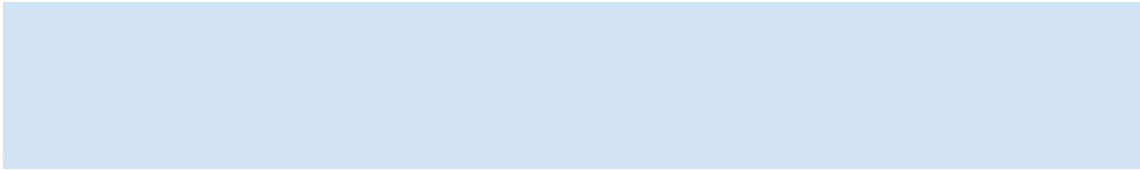
Delegatura NIK w Lublinie w marcu 2012 r. skierowała do Prokuratury Rejonowej w Lubartowie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na niedopełnieniu przez

³² Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z 6 października 2005 r., Nr 197, poz. 3308.

Wójta Gminy Niedźwiada w latach 2006 – 2010 obowiązku wszczęcia postępowań i ustalenia opłaty planistycznej, wynikającego z art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 6 u.p.z.p., co doprowadziło do wygaśnięcia z dniem 20 października 2010 r. roszczeń Gminy Niedźwiada o zapłatę opłaty planistycznej i wyrządzenia szkody Gminie Niedźwiada w kwocie szacowanej na 375,8 tys. zł, tj. czynu wyczerpującego dyspozycję art. 296 § 1 K.k.

Decyzja procesowa Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Lubartowie

Prokurator Rejonowy w Lubartowie postanowieniem z 11 lipca 2012 r. umorzył wszczęte w niniejszej sprawie śledztwo wobec niestwierdzenia znamion czynu zabronionego.



4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową pt. *Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych (P/12/147)* poprzedziła kontrola doraźna (I/10/008) *Ustalanie i egzekwowanie przez Miasto Lublin opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacja roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2005-2010*, w trakcie której stwierdzono istotne nieprawidłowości, a także analiza problematyki na podstawie artykułów prasowych i interpelacji poselskich.

Do kontroli planowej wybrano po 3 urzędy gmin. Wyboru dokonywały uczestniczące w kontroli delegatury NIK po analizie informacji otrzymanych od organów wykonawczych gmin (m.in. dotyczących liczby wydanych decyzji w sprawie opłat planistycznych i zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych) na etapie przygotowywania niniejszej kontroli (zestawienie zbiorczych danych na temat uzyskanych odpowiedzi od gmin stanowi załącznik nr 5). Preferowane były:

- gminy o statusie miasta, będące siedzibą wojewody i sejmiku województwa;
- gminy o statusie miasta na prawach powiatu oraz
- pozostałe gminy o walorach turystycznych, graniczące z miastami powyżej 50 tys. mieszkańców lub położone na trasie istniejącej bądź planowanej autostrady albo drogi ekspresowej.

W ocenach skontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto nw. czterostopniową skalę ocen:

- a) **ocena pozytywna** powinna być sformułowana wtedy, gdy w obszarze objętym kontrolą nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości lub uchybień, albo gdy stwierdzone uchybienia występowały pojedynczo i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności;
- b) **ocena pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień** powinna być sformułowana wtedy, gdy stwierdzone w toku kontroli uchybienia występowały w sposób powtarzający się, lecz miały wyłącznie formalny charakter i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności w aspekcie finansowym;
- c) **ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości** powinna być sformułowana wtedy, gdy stwierdzone nieprawidłowości nie przekraczały założonych progów istotności (ze względu na wartość i ze względu na charakter);
- d) **ocena negatywna** powinna być sformułowana wtedy, gdy stwierdzone nieprawidłowości przekraczały założone dla kontroli progi istotności.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 7 marca 2012 r. do 29 czerwca 2012 r. W kontroli uczestniczyły delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Warszawie. W trakcie kontroli czterech urzędów gmin zasięgano informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w sześciu jednostkach niekontrolowanych³³, a podczas jednej kontroli³⁴ jedna osoba została przesłuchana w charakterze świadka na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o NIK. Narady pokontrolne zostały przeprowadzone z pracownikami sześciu jednostek kontrolowanych (Gdynia, Słupsk, Reda, Kraków, Niepołomice, Zabierzów).

³³ Informacji zasięgano u wykonawców prognoz skutków uchwalenia planów miejscowych (pięć przypadków), w tym w dwóch przypadkach były to jednostki organizacyjne kontrolowanych gmin oraz w jednym przypadku u wykonawcy operatu szacunkowego.

³⁴ UM Katowice.

Wszystkie protokoły kontroli (21) zostały podpisane bez zastrzeżeń przez kierowników jednostek kontrolowanych. Wystąpienia pokontrolne zostały skierowane przez NIK do wszystkich (21) skontrolowanych jednostek. Zastrzeżenia zgłosił jedynie Wójt Gminy Zabierzów. Zastrzeżenia dotyczyły dwóch wniosków pokontrolnych³⁵. Komisja Odwoławcza NIK w uchwale z 2 sierpnia 2012 r. zatwierdzonej przez Prezesa NIK oddaliła zastrzeżenia Wójta Gminy Zabierzów.

W wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 72 wnioski pokontrolne. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne jednostki podały, że 45 wniosków pokontrolnych zostały zrealizowane, 25 było w trakcie realizacji, 2 wnioski nie zostały zrealizowane.

Najwyższa Izba Kontroli po kontrolach w UM Katowice, UMiG w Górze Kalwarii i UMiG w Niepołomicach skierowała zawiadomienia do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw z art. 231 Kodeksu karnego, polegających na niedopełnieniu obowiązków związanych z ustalaniem opłat planistycznych i dopuszczeniu do wygaśnięcia roszczeń gminy o zapłatę opłaty planistycznej i utraty możliwości uzyskania dochodów przez gminy.

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli w UM w Górze Kalwarii skierowała zawiadomienie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (nieustalenie opłaty planistycznej i dopuszczenie do przedawnienia należności z tego tytułu – art. 5 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁶ oraz niedochodzenie należności z tytułu opłat planistycznych ustalonych w decyzjach – art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W wyniku kontroli NIK stwierdziła nieprawidłowości finansowe na kwotę ogółem 777.009,83 zł, w tym:

Lp.	Rodzaj nieprawidłowości	Kwota w zł
1.	Uszczuplenia środków lub aktywów	150.186,25
2.	Kwoty nienależnie uzyskane	433.285,10
3.	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	80.299
4.	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	29.055,98
5.	Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	80.436
6.	Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	-
7.	Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	3.747,50
Razem		777.009,83

Działania kontrolne NIK przyczyniły się do uzyskania przez budżety j.s.t. korzyści finansowych w łącznej kwocie 25.353,05 zł (Biłgoraj, Słupsk, Błonie) w związku z podjętymi działaniami windykacyjnymi w trakcie kontroli NIK. Kolejne kwoty powinny wpłynąć do budżetów gmin w związku z wszczętymi w trakcie kontroli postępowaniami o ustalenie opłaty planistycznej lub postępowaniami wszczętymi po zakończeniu kontroli NIK w odniesieniu do nieruchomości będących przedmiotem odpłatnego obrotu na terenach objętych m.p.z.p., wskazanych przez NIK (Góra Kalwaria, Katowice). Natomiast Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice poinformował NIK,

³⁵ 1. Wypracowanie sposobu działania, gwarantującego bezzwłoczne wszczynanie postępowań jak i załatwianie spraw dot. opłat planistycznych w terminach przewidzianych w K.p.a. 2. Rozważenie możliwości zwrotu nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej.

³⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

że działając na podstawie art. 64 u.f.p. z 2009 r. umorzył opłaty planistyczne ustalone decyzjami wydanymi w wyniku niniejszej kontroli w kwocie łącznej 77.456,70 zł z uwagi na trudną sytuację materialną wnioskodawców.

Gminy zwróciły stronom decyzji ustalających opłaty planistyczne nienależnie pobrane odsetki w kwocie 16.192,27 zł (Elbląg, Barczewo, Niemce, Biłgoraj).

Charakterystyka stanu prawnego

1 Uwagi ogólne

Podstawowe regulacje prawne dotyczące opłat planistycznych oraz roszczeń odszkodowawczych związanych z wejściem w życie planów miejscowych lub ich zmian uregulowane są w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.).

Plan miejscowy aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy (art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Wejście w życie m.p.z.p. może powodować wzrost lub obniżenie wartości nieruchomości. Ustawodawca uznał, że gmina powinna mieć udział w zyskach, jakie przynosi zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła w związku ze zmianą ustaleń zawartych w m.p.z.p. Z drugiej strony wprowadzając roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem planu miejscowego, ustawodawca respektuje konstytucyjną zasadę ochrony własności, z której wynika m.in. nakaz rekompensowania władczych, dyktowanych interesem publicznym ograniczeń prawa własności³⁷. Szczegółowe regulacje w tych kwestiach zawierają przepisy art. 36 i 37 u.p.z.p.

Skutki finansowe uchwalenia planów miejscowych powinny być określone jeszcze przed podjęciem stosownej uchwały przez organ stanowiący. Zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36. Natomiast po wejściu w życie planu miejscowego lub jego zmiany, organ wykonawczy gminy, stosownie do postanowień art. 37 ust. 8 u.p.z.p., przedstawia okresowo – odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku – na sesji rady gminy informację o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 u.p.z.p., i wydanych decyzjach, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 7 u.p.z.p.

2 Opłata planistyczna

1. Przesłankami powstania roszczenia o zapłatę opłaty planistycznej są:

- 1) wejście w życie planu miejscowego lub jego zmiany³⁸;
- 2) ustalenie w planie miejscowym lub jego zmianie stawki opłaty planistycznej;
- 3) wzrost wartości nieruchomości;
- 4) zbycie tej nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w okresie do 5 lat od daty wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany (art. 37 ust. 4 u.p.z.p.);
- 5) bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy wejściem w życie planu miejscowego lub jego zmiany a wzrostem wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)³⁹.

2. Przepisy u.p.z.p. nie zawierają definicji pojęcia „zbycie nieruchomości”. W orzecznictwie sądów przyjmuje się, że wykładnia językowa art. 36 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. – uzupełniona wykładnią celowościową – prowadzi do wniosku, że zawarte w tym przepisie pojęcie „zbywa” oznacza tylko przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego w drodze odpłatnej czynności prawnej. Nie ma uzasadnionych podstaw, aby tym pojęciem obejmować także przypadki zbycia prawa własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości – jak w wypadku darowizny –

³⁷ Zob. T. Sobel, Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I), Radca Prawny nr 3/2010, s. 52.

³⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 22.06.2007 r., II OSK 935/06, LEX nr 355483.

³⁹ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 9 czerwca 2010 r., II SA/Gd 174/10, LEX nr 653613.

pod tytułem darmym (zob. wyrok SN z 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, opubl. w bazie LEX nr 846556, uchwała siedmiu sędziów NSA z 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 22, wyrok NSA z 30 marca 2011 r., II OSK 357/10, opubl. na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Należy jednak zauważyć, że przepis art. 36 ust. 4 u.p.z.p. jest nieprawidłowo zredagowany, ponieważ mowa w nim jedynie o zbyciu nieruchomości (tak samo w art. 36 ust. 3 dotyczącym roszczenia odszkodowawczego), jako przesłance umożliwiającej ustalenie opłaty planistycznej, a nie o zbyciu nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego. Tymczasem w art. 36 i 37 u.p.z.p. mowa nie tylko o właścicielu nieruchomości, ale również o użytkowniku wieczystym, co wskazuje, że również zbycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowi jedną z przesłanek ustalania opłaty planistycznej. Zwykłe rozumienie pojęcia „zbycie nieruchomości” oznacza przeniesienie prawa własności nieruchomości w drodze czynności prawnej. Przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nie powoduje przeniesienia prawa własności nieruchomości, nie stanowi więc zbycia nieruchomości (chyba, że pojęcie „zbycie nieruchomości” zostanie w sposób szczególny zdefiniowane, tak jak np. ma to miejsce w ustawie o gospodarce nieruchomościami – zob. art. 4 pkt. 3b tej ustawy). Użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej może zbyć wyłącznie prawo, które posiada, tj. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej.

3. Nie istnieje możliwość ustalenia opłaty planistycznej w sytuacji, gdy nie został uchwalony plan miejscowy, natomiast została wydana decyzja o warunkach zabudowy. Wprawdzie według art. 63 ust. 3 zd. pierwsze u.p.z.p. jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio, to brak jest podstaw prawnych do ustalenia w takiej decyzji stawki opłaty planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 12 października 2010 r. II OSK 1560/09, LEX nr 746638). Zdaniem sądu w u.p.z.p. istnieje luka w regulacji związanej z ustalaniem stawki procentowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy, której nie można usunąć. Nie jest możliwe zastosowanie w drodze analogii art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Oznaczałoby to w konsekwencji przyznanie radzie gminy uprawnienia do ustalania stawki procentowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy w drodze uchwały. Taka uchwała rady gminy miałaby charakter prawa miejscowego, zaś zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zasadą konstytucyjną jest więc, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione tylko wówczas, gdy kompetencja ta wynika wyraźnie z ustawowego upoważnienia. Upoważnienie do stanowienia aktu prawa miejscowego wynikające z wykładni nie spełnia tego wymogu.

4. Podmiotem uprawnionym do ustalenia i pobrania opłaty planistycznej jest organ wykonawczy gminy, na terenie której doszło do uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany. Opłata planistyczna stanowi dochód tej gminy (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.). Podmiotem zobowiązanym do zapłaty opłaty planistycznej jest właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty, który zbył nieruchomość (prawo użytkowania wieczystego) w terminie do 5 lat od daty wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany (art. 36 ust. 4 u.p.z.p., art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4 u.p.z.p.).

5. Organ wykonawczy gminy ustala opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (art. 37 ust. 6 u.p.z.p.). Notariusz, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości,

w formie aktu notarialnego, jest zobowiązany przesłać wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta wypis z tego aktu (art. 37 ust. 5 u.p.z.p.).

6. Zgodnie z art. 37 ust. 1 zd. pierwsze u.p.z.p. wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży (przepis ten nie jest precyzyjny, ponieważ sprzedaż stanowi jedną z czynności prawnych prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości, tj. stanowiących zbycie nieruchomości – z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wynika, że ustalanie opłaty planistycznej nie ogranicza się tylko do sytuacji, w których nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego są sprzedawane, ponieważ mowa w nim o „zbyciu nieruchomości”).

Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem (art. 37 ust. 1 u.p.z.p.). Różnica pomiędzy tymi wartościami pomnożona przez procentową stawkę opłaty planistycznej określoną w planie miejscowym (lub zmianie planu) wyznacza kwotę opłaty planistycznej.

W odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11 u.p.z.p.). Oznacza to m.in., że:

- 1) sporządzana przez organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę miasta uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, uwzględniająca art. 36 u.p.z.p., (art. 17 ust. 5 u.p.z.p.) powinna być wykonana przez rzeczoznawcę majątkowego (wyrok WSA w Rzeszowie z 29 października 2009 r., II SA/Rz 888/08, LEX nr 576055);
- 2) wartość rynkową nieruchomości – zarówno w postępowaniu o ustalenie opłaty planistycznej, jak i przy dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych wobec gminy z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. – określają rzeczoznawcy majątkowi (art. 7 i art. 150 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., zwana dalej u.g.n.).

W wyroku z 9 lutego 2010 r. (P 58/08) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 145a § 1 K.p.a. można było żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Według § 2, w tej sytuacji skargę o wznowienie należało wnieść w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (tu: do 15 marca 2010 r.).

Operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 K.p.a. Organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Powinien jednak dokonać oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tj. zbadać na przykład czy został on sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera

wymagane przepisami prawa elementy, nie zawiera niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową (wyrok WSA w Łodzi z 2 grudnia 2010 r., II SA/Łd 697/10, LEX nr 755891). Podważenie takiego dowodu jest generalnie możliwe poprzez sformułowanie racjonalnych, uzasadnionych wiedzą merytoryczną argumentów, bądź poprzez przedłożenie innej opinii sporządzonej przez osobę dysponującą stosownymi kwalifikacjami.

7. W obowiązującym do 25 sierpnia 2011 r. § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.) był uregulowany sposób określania wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia odszkodowania lub opłaty, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. W ust. 1 nakazywał uwzględnianie jej przeznaczenia przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenia po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie. Nie uwzględniało się części składowych tej nieruchomości. Z dniem 26 sierpnia 2011 r. przepisy § 50 ww. rozporządzenia zostały uchylone. Brak precyzyjnych wskazówek dla rzeczoznawców majątkowych dotyczących szacowania wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej (ale również odszkodowania) prowadzi w szczególności do wątpliwości, czy w wycenie należy uwzględniać części składowe nieruchomości (np. zabudowania), a w konsekwencji do braku jednolitego podejścia stosowanego przez rzeczoznawców majątkowych, trudności w prowadzeniu postępowania dowodowego i zwiększonego ryzyka wydawania rozbieżnych orzeczeń przez SKO i sądy. Wątpliwości pogłębia treść art. 154 ust. 2 u.g.n., według którego w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, co może oznaczać, że nie będzie mogło być mowy o zmianie przeznaczenia nieruchomości w nowym planie miejscowym, stanowiącej przyczynę wzrostu (lub obniżenia) wartości nieruchomości.

8. Według art. 37 ust. 4 u.p.z.p. roszczenia o zapłatę opłaty planistycznej można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Zgłoszenie roszczenia następuje w tym przypadku poprzez skuteczne wszczęcie postępowania o ustalenie opłaty planistycznej, stosownie do art. 61 § 4 K.p.a. (zob. wyrok NSA z 4 lutego 2011 r., II OSK 207/10, LEX nr 753419).

9. W obowiązującym do 31 grudnia 2009 r. stanie prawnym brak było podstaw do orzekania w decyzji ustalającej opłatę planistyczną o terminie wniesienia opłaty oraz rygorze naliczania odsetek od nieterminowej zapłaty (wyrok WSA w Gliwicach z 23 lipca 2009 r., II SA/GI 1326/08, LEX nr 553013). Po wejściu w życie u.f.p. z 2009, stosownie do art. 67 tej ustawy, w sprawach należności z tytułu opłat planistycznych, nieuregulowanych w u.f.p. z 2009, stosuje się przepisy K.p.a. i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm. Oznacza to, że w kwestii terminu wniesienia opłaty planistycznej ma zastosowanie m.in. art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej (termin płatności opłaty planistycznej wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej tę opłatę) oraz art. 51 § 1 i 53 § 1 Ordynacji podatkowej (od opłaty planistycznej niezapłaconej w ww. terminie powinny być naliczane odsetki za zwłokę w wysokości określonej dla odsetek od zaległości podatkowych).

10. Windykacja należności z tytułu opłat planistycznych następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.)

11. Stosownie do art. 43 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., uchylonego z dniem 1 stycznia 2010 r., w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym mogły być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 43 ust. 2 tej ustawy stanowił, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, oraz wskaże organ lub osobę do tego uprawnioną.

Według obowiązującego od 1 stycznia 2010 r. art. 59 ust. 1 u.f.p. z 2009 r. w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W wyroku z 8 listopada 2010 r. WSA w Krakowie orzekł, że opłata planistyczna nie ma charakteru cywilnoprawnego bowiem źródłem jej powstania są przepisy materialnego prawa administracyjnego zawarte w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. W świetle obecnie obowiązującego art. 59 ust. 1 u.f.p. z 2009, uchwała rady gminy sprzed 2010 r. odwołująca się wprost do art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. nie mogła być podstawą wydawania decyzji w sytuacji, gdy nie obowiązuje już ustawa stanowiąca podstawę wydania tej uchwały. W takim stanie, zdaniem sądu, decyzja organu I instancji o umorzeniu, odroczeniu lub rozłożeniu na raty opłaty planistycznej jest wydana bez podstawy prawnej (II SA/Kr 1028/10, LEX nr 753383).

Począwszy od 1 stycznia 2010 r. (data wejścia w życie u.f.p. z 2009) ulgi w spłacie opłaty planistycznej mogą być udzielane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w formie decyzji administracyjnej na podstawie art. 60 pkt 7, 61 ust. 1 pkt 2 oraz art. 64 ust. 1 u.f.p. z 2009.

3 Roszczenia odszkodowawcze

1. W związku z wejściem w życie planów miejscowych lub ich zmian mogą powstać następujące roszczenia odszkodowawcze:

- 1) roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, wynikającą z tego, że postanowienia planu (lub zmiany planu) uniemożliwiają lub istotnie ograniczają korzystanie z danej nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.);
- 2) roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części w związku z tym, że postanowienia planu (lub zmiany planu) uniemożliwiają lub istotnie ograniczają korzystanie z danej nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.);
- 3) roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości zbytej nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.);
- 4) roszczenie o zwrot opłaty planistycznej w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości (art. 36 ust. 5 u.p.z.p.);
- 5) roszczenie o zwrot odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości (art. 36 ust. 5 u.p.z.p.),

6) roszczenie o zwrot równowartości wypłaconego odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 3 w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości (art. 36 ust. 6 u.p.z.p.). Wprawdzie art. 2 ust. 2

2. Podmiotem uprawnionym do żądania odszkodowania (wierzycielem) jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości w przypadku:

- 1) roszczeń o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.);
- 2) roszczeń o wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.);
- 3) roszczeń o odszkodowanie równe obniżeniu wartości zbytej nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.);
- 4) roszczeń o zwrot opłaty planistycznej w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości (podmiotem uprawnionym jest aktualny właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości).

3. Zgodnie z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe. Powyższa regulacja jest niekorzystna dla gmin, ponieważ w praktyce przenosi ciężar dowodu w kwestii zasadności roszczenia i wysokości odszkodowania na gminę. Termin 6 miesięcy, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. biegnie bowiem niezależnie od tego, czy wnioskodawca podał kwotę żadanego odszkodowania oraz należycie udowodnił jego wysokość (przedłożył operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego). W rezultacie gmina jest zmuszona podejmować niezwłocznie działania w celu zbadania nie tylko zasadności żądania, ale również ustalenia wysokości (ewentualnego) odszkodowania. Po upływie terminu 6 miesięcy od daty złożenia wniosku właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać zapłaty odsetek za opóźnienie, a więc niezależnie od tego, czy do przekroczenia terminu doszło z przyczyn zawinionych czy niezawinionych (np. w związku z poddaniem ocenie przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przedstawionego przez wnioskodawcę i oczekiwaniem na ocenę – zob. art. 157 u.g.n.) przez gminę.

4. Realizacja roszczeń odszkodowawczych wymaga udowodnienia wysokości należnego odszkodowania. W tym celu, w przypadku zgłoszenia roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości zbytej nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.), rzeczoznawca majątkowy powinien dokonać wyceny wartości nieruchomości przed wejściem w życie i po wejściu w życie planu miejscowego lub jego zmian. Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 ustala się na dzień jej odpłatnego zbycia. Obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnica między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem (art. 37 ust. 1 u.p.z.p.).

W przypadku roszczenia o wykup (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) rzeczoznawca majątkowy powinien określić cenę sprzedaży nieruchomości według stanu nieruchomości przed wejściem w życie planu miejscowego lub jego zmiany przyjmując cenę aktualną na dzień zawarcia umowy.

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Wejście w życie planów miejscowych lub ich zmian jest podstawową przesłanką powstania roszczeń gminy o zapłatę opłaty planistycznej oraz roszczeń właścicieli i użytkowników wieczystych, o których mowa w art. 36 u.p.z.p. Po wygaśnięciu w 2003 r. tzw. starych planów miejscowych (wykonanych wg poprzednio obowiązujących przepisów), uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., które pokrywały 100% powierzchni gmin, wg danych statystycznych na koniec 2008 r. 25,6% terytorium Polski było pokryte aktualnymi planami miejscowymi (w 2005 r. – 19,7%, w 2006 r. – 22%, w 2007 r. – 24,2%).

Według Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju z 2007 r. (druk nr 74 Sejmu RP VI kadencji), najwyższy odsetek powierzchni objętej obowiązującymi planami na koniec 2005 r. miały gminy miejskie (30,4%), a w dalszej kolejności miasta na prawach powiatu (21,2%), gminy wiejskie (20,9%) i miejsko-wiejskie (16,5%). Gminy uchwały plany miejscowe obejmujące duże powierzchnie. Dotyczy to zwłaszcza obszarów południowej Polski oraz Lubelszczyzny. Taka formuła jest wprawdzie mniej elastyczna, ale daje równocześnie bardziej stabilne i szczegółowe narzędzie prowadzenia polityki przestrzennej i inwestycyjnej. Potrzeby uporządkowania sytuacji planistycznej zostały dostrzeżone przede wszystkim w największych i najbardziej rozwojowych aglomeracjach (zwłaszcza w warszawskiej) oraz w gminach leżących wzdłuż korytarzy transportowych, szczególnie w rejonie istniejącej i planowanej autostrady A4.

W odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, w publikacjach prasowych wskazywano m.in., że:

- wielu gminom grozi katastrofa finansowa, ponieważ według szacunków samorządowców nawet 130 mld zł mogą wynieść odszkodowania, które gminy będą musiały wypłacić właścicielom gruntów przeznaczonych pod inwestycje publiczne, głównie drogi (podana kwota dotyczy planów miejscowych uchwalonych w latach 2003–2010);
- firmy deweloperskie oraz osoby, które kupiły grunty w celach spekulacyjnych zaczęły występować o odszkodowania. Największe odszkodowania wypłacane są w najszybciej rozwijających się gminach na obrzeżach wielkich miast;
- roszczenia odszkodowawcze są nieewidencjonowanymi zobowiązaniami, stąd nie są ujawniane przez gminy, choćby dlatego, żeby nie wywołać paniki wśród inwestorów kupujących gminne obligacje. Z tych powodów gminy bronią się przed uchwalaniem kolejnych planów miejscowych, a jeśli je tworzą, starają się do minimum ograniczyć związane z tym w przyszłości wydatki. Stąd brak dróg, terenów zielonych czy szkół.

W jednostkach objętych kontrolą obowiązywały 826 plany miejscowe (zmiany planów), które weszły w życie po 1 stycznia 2003 r. Przeciętne pokrycie terenów kontrolowanych gmin tymi planami miejscowymi wyniosło 49%.

W 17 jednostkach trwały prace nad sporządzeniem planów miejscowych, obejmujących od 0,02% (Stryków) do 42,8% (Zabierzów) powierzchni gmin.

W okresie objętym kontrolą gminy uzyskały 28,7 mln zł dochodów z tytułu opłat planistycznych. Dochody z tego tytułu stanowiły niewielki udział w dochodach własnych gmin w poszczególnych latach, nieprzekraczający 3% (udział zrealizowanych dochodów z opłat planistycznych w dochodach własnych gmin w danym roku tylko w 12 przypadkach przekraczał 1%). Dochody z opłat planistycznych były realizowane w zdecydowanej większości dobrowolnie, bez wszczynania

postępowania egzekucyjnego. Średnio 92,5% dochodów zostało uzyskanych w ten sposób, natomiast w wyniku wszczęcia postępowania egzekucyjnego gminy pozyskały przeciętnie 7,5% dochodów z opłat planistycznych.

Według stanu na 31 grudnia 2007 r. w kontrolowanych gminach 131 dłużników zalegało z zapłatą opłaty planistycznej na kwotę łączną 2,06 mln zł (przeciętne zadłużenie wynosiło 15,7 tys. zł na osobę). Według stanu na 31 marca 2012 r. zwiększyła się liczba dłużników i kwota zaległości (198 dłużników, 2,4 mln zł zaległości), natomiast przeciętne zadłużenie zmniejszyło się do 12,3 tys. zł na osobę.

W trakcie kontroli kontrolerzy przeanalizowali ogółem 389 decyzji, z czego 306 decyzji ustalających opłatę planistyczną (16,7% decyzji ustalających opłatę ogółem) i 83 decyzje umarzające postępowanie (12% decyzji umarzających ogółem).

W 14 kontrolowanych jednostkach (2/3) zostały zgłoszone wnioski o wypłatę odszkodowania w związku z wejściem w życie planów miejscowych. Ogółem zgłoszono 205 roszczeń odszkodowawczych. W większości przypadków gminy nie uznawały roszczeń. Roszczenia zostały uznane jedynie w 8 gminach (w wyniku realizacji roszczeń gminy w 15 sprawach wydatkowały 24,8 mln zł, zawarły dwie ugody, w których zobowiązały się do przywrócenia poprzedniego przeznaczenia terenu sprzed zmiany planu oraz zawarły dwie umowy zamiany nieruchomości).

Wykaz jednostek skontrolowanych i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostka skontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Oceny cząstkowe ⁴⁰	Oceny ogólne ⁴¹	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Urząd Miasta Gdyni	Wojciech Szczurek	1. PN ⁴² 2. PN 3. – (-) 4. P 5. -	PN / P	Delegatura NIK w Gdańsku
2.	Urząd Miejski w Słupsku	Maciej Kobyliński	1. PN 2. PN 3. P (PN) 4. - 5. -	PN / –	
3.	Urząd Miasta w Redzie	Krzysztof Krzemiński	1. PN 2. PN 3. PN (PU) 4. P 5. -	PN / P	
4.	Urząd Miasta Katowice	Piotr Uszok	1. N 2. N 3. P (-) 4. P 5. P	N / P	Delegatura NIK w Katowicach
5.	Urząd Miasta Piekary Śląskie	Stanisław Korfanty	1. PN 2. PN 3. N (P) 4. P 5. PU	PN / P	
6.	Urząd Gminy Bobrowniki	Arkadiusz Ziemia – od 04.12.2010 r. poprzednio: Mirosław Rabsztyn	1. PN 2. PN 3. P (P) 4. - 5. -	PN / –	

⁴⁰ Oceny cząstkowe dotyczą: 1. warunków organizacyjno-prawnych ustalania opłat planistycznych; 2. prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych; 3. działań windykacyjnych podejmowanych przez gminy w celu realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych; (3) udzielanie ulg w spłacie opłaty planistycznej; 4. prowadzenia postępowań w sprawach roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego; 5. prawidłowości wypłacania odszkodowań.

⁴¹ Oceny ogólne zostały sformułowane w zakresie: ustalania i egzekwowania opłat planistycznych / realizacji roszczeń odszkodowawczych.

⁴² Zastosowane skróty oznaczają: P – ocena pozytywna, PU – ocena pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, PN – ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

7.	Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski	1. PU 2. PN 3. PU (P) 4. P 5. -	PU / P	Delegatura NIK w Krakowie
8.	Urząd Miasta i Gminy w Niepołomicach	Roman Ptak – od 05.11.2009 r. poprzednio: Stanisław Kracik	1. N 2. PN 3. PU (P) 4. P 5. P	PN / P	
9.	Urząd Gminy Zabierzów	Elżbieta Burtan	1. P 2. PN 3. P (P) 4. - 5. -	PN / -	
10.	Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk – od 12.12.2010 r., poprzednio Adam Wasilewski (od 29.11.2006 r.) Andrzej Pruszkowski	1. PN 2. PN 3. PN (PN) 4. PN 5. P	PN / PN	Delegatura NIK w Lublinie
11.	Urząd Miasta Biłgoraj	Janusz Roślan	1. P 2. PN 3. N (N) 4. PN 5. PU	PN / PN	
12.	Urząd Gminy Niemce	Krzysztof Urbaś – od 05.12.2010 r., poprzednio: Stefan Czyżyk	1. PN 2. PN 3. PU (PN) 4. P 5. P	PN / P	
13.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska – od 13.12.2010 r., poprzednio: Paweł Paczkowski – od 01.12.2010 r. do 12.12.2010 r., Tomasz Sadzyński – od 02.02.2010 r. do 30.11.2010 r., Jerzy Kropiwnicki – do 1.02.2010 r.	1. PN 2. PN 3. PN (-) 4. P 5. N	PN/PN	Delegatura NIK w Łodzi
14.	Urząd Miasta Skierniewice	Leszek Trębski	1. PN 2. PN 3. PN(PN) 4. - 5. -	PN/-	
15.	Urząd Miasta i Gminy w Strykowie	Andrzej Jankowski	1. PU 2. PN 3. PN (-) 4. - 5. -	PN/-	

16.	Urząd Miejski w Elblągu	Grzegorz Nowaczyk – od 9 grudnia 2010 r., poprzednio: Henryk Słonina	1. P 2. PN 3. P (P) 4. P 5. P	PN/P	Delegatura NIK w Olsztynie
17.	Urząd Miejski w Barczewie	Lech Jan Nitkowski	1. P 2. PN 3. PU 4. P 5. -	PN/P	
18.	Urząd Miejski w Orzyszu	Tomasz Jakub Sulima – od 06.12.2010 r., poprzednio: Jan Aleszczyk	1. P 2. PN 3. N (N) 4. - 5. -	PN/-	
19.	Urząd Miasta i Gminy w Górze Kalwarii	Dariusz Antoni Zieliński – od 05.12.2010 r., poprzednio: Barbara Samborska	1. N 2. PN 3. N (PN) 4. - 5. -	N/-	Delegatura NIK w Warszawie
20.	Urząd Miasta i Gminy w Błoniu	Zenon Reszka	1. PN 2. PN 3. N (-) 4. - 5. -	PN/-	
21.	Urząd Gminy Słupno	Stefan Jakubowski	1. PN 2. PN 3. N (PN) 4. - 5. -	PN/-	

- Warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia spraw dotyczących ustalania i poboru opłat planistycznych zostały ocenione przez NIK:
 - pozytywnie – w pięciu jednostkach;
 - pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień – w dwóch jednostkach;
 - pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – w 11 jednostkach⁴³;
 - negatywnie – w trzech jednostkach.
- Prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej zostało ocenione przez NIK:
 - pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – w 20 jednostkach⁴⁴;
 - negatywnie – w jednej jednostce.
- Windykacja należności z tytułu opłat planistycznych została oceniona przez NIK:
 - pozytywnie – w pięciu jednostkach;
 - pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień – w czterech jednostkach;
 - pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – w pięciu jednostkach;
 - negatywnie – w sześciu jednostkach.

⁴³ W tym w UM Lublin, w którym nastąpiła poprawa w stosunku do wyników kontroli I/10/008 – wadliwa organizacja pracy urzędu była jedną z podstaw negatywnej oceny ustalania i egzekwowania opłat planistycznych w UM Lublin, sformułowanej po kontroli I/10/008.

⁴⁴ W tym w UM Lublin, w którym ocena jest niższa niż sformułowana w wyniku kontroli I/10/008 (pozytywna, pomimo uchybień).

(3). Działalność gmin w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należnych opłat planistycznych została oceniona przez NIK:

- pozytywnie – w sześciu jednostkach;
- pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień – w jednej jednostce;
- pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – w sześciu jednostkach;
- negatywnie – w dwóch jednostkach.

4. Najwyższa Izba Kontroli oceniła prowadzenie postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych, związanych z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego:

- pozytywnie – w 10 jednostkach;
- pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – w dwóch jednostkach⁴⁵.

5. Najwyższa Izba Kontroli oceniła prawidłowość wypłacania odszkodowań:

- pozytywnie – w pięciu jednostkach;
- pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień – w dwóch jednostkach;
- negatywnie – w jednej jednostce.

⁴⁵ W tym w UM Lublin, w którym nastąpiła poprawa w stosunku do wyników kontroli I/10/008 – W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli I/10/008 zaspokajanie roszczeń odszkodowawczych zostało przez NIK ocenione negatywnie.

Zestawienie liczby wydanych decyzji ustalających opłaty planistyczne oraz zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego na podstawie informacji uzyskanych od gmin na etapie przygotowania niniejszej kontroli

Liczba gmin	województwo							Suma
	<i>małopolskie</i>	<i>mazowieckie</i>	<i>lubelskie</i>	<i>łódzkie</i>	<i>pomorskie</i>	<i>śląskie</i>	<i>warmińsko-mazurskie</i>	
które udzieliły odpowiedzi NIK na temat wydanych decyzji ustalających opłatę planistyczną i roszczeń odszkodowawczych w zw. z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego	24	31	77	12	30	12	17	204
w których wydano decyzje ustalające opłatę planistyczną	18	24	33	10	21	9	10	125
w których wydano więcej niż 10 decyzji ustalających opłatę planistyczną	11	15	17	5	15	3	6	72
w których zgłoszono roszczenia odszkodowawcze	10	7	11	5	9	4	2	48
w których zgłoszono więcej niż 10 roszczeń odszkodowawczych	0	1	1	1	1	0	1	5
w których wypłacono odszkodowanie	3	1	6	2	1	1	1	15

Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2012 r., poz. 647.
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.;
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny – Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.;
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.;
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
6. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego – Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prokurator Generalny
7. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
11. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej Senatu RP
12. Przewodnicząca Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (Krystyna Sieniawska Prezes SKO w Krakowie)
13. Wojewoda Małopolski
14. Wojewoda Mazowiecki
15. Wojewoda Lubelski
16. Wojewoda Łódzki
17. Wojewoda Pomorski
18. Wojewoda Śląski
19. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
20. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
21. Unia Metropolii Polskich



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Warszawa, dnia 05 lutego 2013 r.

BP-1bk-0731-4/13
L. Dz.: 323/13
E: 8596/13

**Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Wiceprezede!

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 stycznia 2013 r., znak: LLU-41001-02-00/2012, przekazujące informację o wynikach kontroli „Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych”, uprzejmie przedstawiam poniższe uwagi i spostrzeżenia, dotyczące zawartych w pkt 2.3. III wniosków *de lege ferenda*.

Na wstępie pragnę poinformować, że w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie są w chwili obecnej prowadzone prace legislacyjne, mające na celu zmianę ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o którym mowa na stronie 13 *Informacji* nie są kontynuowane, w związku z faktem, iż dalsze procedowanie projektu ustawy zostało w dniu 23 marca 2011 r. negatywnie zaopiniowane przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu.

Jednocześnie informuję, że w dniu 10 lipca 2012 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 856), której podstawowym zadaniem jest opracowanie projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego (§ 7 ww. rozporządzenia). Na podstawie aktualnych ustaleń Komisji należy wskazać, że sprawy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym znajdują się w zakresie przedmiotowym Kodeksu Budowlanego. Zgodnie z przyjętym przez Komisję Kodyfikacyjną harmonogramem działań, do dnia 30 listopada 2014 r. projekt ustawy Kodeks Budowlany przedstawiony zostanie Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 47a ustawy, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 951) dokonywanie analiz oraz przedkładanie Radzie Ministrów propozycji zmian w zakresie kształtowania ładu przestrzennego należy do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Odnosząc się do poszczególnych propozycji zmian w przepisach ustawy, należy wskazać, że określenie jednolitej dla całego kraju stawki opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, wymagałoby szerszego uzasadnienia. Z kolei odnosząc się do propozycji, aby obowiązek określania stawki opłaty planistycznej dotyczył tych nieruchomości, dla których w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, wyjaśnić należy, że wprowadzenie możliwości odstąpienia od określania stawki opłaty wymagałoby uszczegółowienia przepisów ustawy w sposób, który umożliwiałby zidentyfikowanie terenów, na których w wyniku uchwalenia planu miejscowego wartość nieruchomości nie wzrośnie i na tej podstawie podejmowaniu decyzji w zakresie odstąpienia od ustalania stawki opłaty.

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia w ustawie definicji pojęcia „zbycie nieruchomości” wskazać należy, że *ratio legis* przepisów dotyczących poboru opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, polega na umożliwieniu gminie udziału w zyskach, jakie odnosi właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Jednocześnie art. 36 ust. 4 ustawy wskazuje, że zysk ten nie może być jedynie zyskiem „teoretycznym”, związanym z samym wzrostem wartości nieruchomości, ale zyskiem „realnym” wynikającym ze zbycia nieruchomości. Przy ewentualnym formułowaniu definicji zbycia nieruchomości należałoby wziąć pod uwagę czynności prawne, których

„odpłatność” może budzić wątpliwości, natomiast właściciele lub użytkownicy nieruchomości, którzy ich dokonują odnoszą z tych czynności korzyści polegające na wniesieniu nieruchomości do spółki, np. w formie aportu, albo uzyskaniu odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości.

Odnosząc się do propozycji uregulowania zasad określania wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej i wysokości roszczeń odszkodowawczych należy stwierdzić, iż na mocy § 1 pkt 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* (Dz. U. Nr 165, poz. 985) przepis § 50 rozporządzenia *w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, z późn. zm.), zwanego dalej *rozporządzeniem*, został uchylony w całości. Uchylenie przepisu miało związek z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., *sygn. akt P 58/08*, który stwierdził, że art. 37 ust. 1 *ustawy* w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 *ustawy*, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, iż § 50 *rozporządzenia* w całości regulował kwestie wyceny nieruchomości na cele określone w art. 36 *ustawy*. Treść tego przepisu w znacznej części powielala zapisy tej *ustawy*, co było niezgodne z § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Wobec powyższego prawodawca mając świadomość, że treść ww. przepisu rozporządzenia jest zbliżona do przepisu *ustawy*, wobec którego orzeczono niekonstytucyjność, zdecydował o usunięciu regulacji § 50 *rozporządzenia* w całości. Kwestia dotycząca uchylenia ww. przepisu była przedmiotem uzgodnień międzyresortowych w trakcie prac nad zmianą rozporządzenia, w tym została uzgodniona w szczególności z Rządowym Centrum Legislacji.

Przepis § 50 ust. 1 *rozporządzenia* stanowił bowiem, iż przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia odszkodowania lub opłaty, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 4 *ustawy* określa się wartość nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenie po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie, przy czym nie uwzględnia się części składowych tej nieruchomości. Omawiana regulacja miała charakter instrukcyjny i była dedykowana

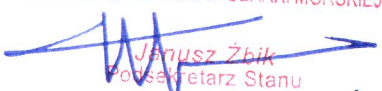
rzeczoznawcom majątkowym wyłącznie na potrzeby określania różnicy wartości nieruchomości powstałej na skutek działań planistycznych.

Należy także stwierdzić, że określenie wzrostu wartości nieruchomości na potrzeby ustalania renty planistycznej, powinno odzwierciedlać jedynie fakt uchwalenia, bądź zmiany planu miejscowego. Pozostałe czynniki, w tym nakłady poniesione na nieruchomości i związany z tym wzrost lub spadek jej wartości rynkowej, nie są istotne z punktu widzenia celu wyceny i tym samym nie mają żadnego wpływu na jej wynik. Powyższe potwierdza utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych (wyroki Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 425/10 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 174/10).

Mając na uwadze wyżej opisane przesłanki, trudno stwierdzić, iż ostatnia nowelizacja *rozporządzenia*, dotycząca sposobu określania wartości nieruchomości w związku z działaniami planistycznymi, może mieć wpływ na wysokość świadczeń określonych przepisami *ustawy*.

Biorąc pod uwagę powyższe, uprzejmie informuje, że obecnie w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie są prowadzone, jak również planowane prace legislacyjne dotyczące zmiany *rozporządzenia* w przedstawionym powyżej zakresie.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że zagadnienie skutków prawnych uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, będące elementem systemu finansowania urbanizacji, może zostać poddane weryfikacji w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego. W takim przypadku nie można wykluczyć, że efektem prac Komisji Kodyfikacyjnej w tym zakresie będą propozycje zmian o charakterze systemowym.


Z upoważnienia
MINISTRA TRANSPORTU,
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ

Janusz Żbik
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

- 1) Departament Kontroli;
- 2) Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski – Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (wraz z tekstem *Informacji*).



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZERSKI**

LLU-41001-02-00/201
Nr ewid. 188/2012/P/12/147/LLU

Warszawa, dnia 18 lutego 2013 r.

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
zgłoszonego do *Informacji o wynikach kontroli opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych
w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych***

W *Informacji o wynikach kontroli opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych* Najwyższa Izba Kontroli sformułowała sześć wniosków legislacyjnych i wносиła o podjęcie przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej inicjatywy legislacyjnej. Wnioski de lege ferenda mają na celu doprecyzowanie istniejących uregulowań i wyeliminowanie pojawiających się w praktyce wątpliwości interpretacyjnych, a także usprawnienie prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych (pkt 2.3 *Informacji o wynikach kontroli*).

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że zgodnie z art. 47a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), od 1 stycznia 2013 r. dokonywanie analiz oraz przedkładanie Radzie Ministrów propozycji zmian w zakresie kształtowania ładu przestrzennego należy do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza jednak, że do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należą sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym, a nie lokalnym (art. 23a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.). Wspomniany przepis art. 47a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zamieszczony w Rozdziale 4 *Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym*. Natomiast dział budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, za który odpowiada Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, obejmuje sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym (art. 9a ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej). Kontrola NIK dotyczyła miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze gminy, a więc zagadnień odnoszących się do spraw planowania i zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Nie może zatem budzić wątpliwości możliwość wystąpienia przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą zgłoszonych przez NIK wniosków de lege ferenda.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w stanowisku z 5 lutego 2013 r. przedstawił uwagi i spostrzeżenia do zamieszczonych w niniejszej informacji o wynikach kontroli wniosków legislacyjnych nr 1, 3 i 4.

Odnosząc się do spostrzeżenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dotyczącego konieczności szerszego uzasadnienia wniosku legislacyjnego o określenie jednolitej stawki opłaty planistycznej, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jednym z uzasadnień tego wniosku była analogiczna propozycja zgłoszona w opracowanym w Ministerstwie Infrastruktury (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej powstało w 2011 r. z przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury) projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw z 8 lutego 2011 r. NIK w informacji o wynikach niniejszej kontroli odsyła m.in. do stosownych fragmentów uzasadnienia do projektu Ministerstwa Infrastruktury z 8 lutego 2011 r.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że wprowadzenie możliwości odstąpienia od określania stawki opłaty planistycznej wymagałoby uszczegółowienia przepisów ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób, który umożliwiałby zidentyfikowanie terenów, na których w wyniku uchwalenia planu miejscowego wartość nieruchomości nie wzrośnie. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgłoszony przez NIK wniosek legislacyjny nr 1 zmierzał właśnie do dokonania odpowiednich zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Identyfikacja terenów, których wartość w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego nie wzrośnie powinna następować w sporządzanej przez rzeczoznawcę majątkowego prognozie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany (art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W odniesieniu do spostrzeżeń Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dotyczących formułowania definicji zbycia nieruchomości Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że nie powinien budzić wątpliwości odpłatny charakter czynności prawnej polegającej na wniesieniu nieruchomości do spółki (przysporzenie zbywcy nieruchomości polega na nabyciu udziałów spółki, przysporzenie spółki - na nabyciu nieruchomości). Wyjaśnienia wymaga również, że uzyskanie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości nie powinno rodzić obowiązku zapłaty opłaty planistycznej, ponieważ w świetle prawa cywilnego termin zbycie [prawą] odnosi się do czynności cywilnoprawnych, a wywłaszczenie nieruchomości następuje na podstawie decyzji administracyjnej. Natomiast problem zasadności pobierania opłaty planistycznej w przypadku zbycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w rezultacie rokowań prowadzonych przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego mógłby być rozstrzygnięty w wyniku realizacji zgłoszonego przez NIK wniosku legislacyjnego nr 3.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje konieczności zmiany i dostosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.) do rozstrzygnięcia zawartego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08. Wyniki kontroli wskazują jednak, że uchylene § 50 ww. rozporządzenia w sierpniu 2011 r. spowodowało wątpliwości interpretacyjne przy określaniu wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej i wysokości roszczeń odszkodowawczych z uwagi na brak szczegółowych zasad w tym zakresie. Należy również podkreślić, że przywołane przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej orzeczenia sądów administracyjnych zapadły w 2010 r., a więc w okresie obowiązywania § 50 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Problem uwzględniania wartości nakładów na nieruchomość, poczynionych przed uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, pojawił się po uchyleniu tego przepisu.

*bediwoh
08.02.2013*


WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Adam Peziol

Wojciech Misiąg

