

Pan
Krzysztof Urbaś
Wójt Gminy Niemce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Urzędzie Gminy Niemce (zwanym dalej „Urzędem”) działalność w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych w latach 2008-2012 w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które weszły w życie po 1 stycznia 2003 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- zorganizowanie pracy Urzędu w sposób umożliwiający ustalanie i pobór opłat planistycznych oraz realizację roszczeń odszkodowawczych,
- rzetelne ewidencjonowanie aktów notarialnych dokumentujących zbycie nieruchomości,
- przedstawianie na sesjach Rady Gminy rzetelnych informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych,
- ustalanie opłat planistycznych na podstawie kwoty wzrostu nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego,
- udzielanie ulg w spłacie opłat planistycznych po przeprowadzeniu postępowania dowodowego,
- prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie złożonych wniosków o wypłatę roszczeń odszkodowawczych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- opóźnień w przekazywaniu aktów notarialnych do pracownika zajmującego się opłatą planistyczną,
- niezachowania obowiązku bezzwłocznego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną (24 przypadki),

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Dz.U. nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej Ustawą nowelizującą.

- prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej w terminie dłuższym niż dwa miesiące (21 przypadków) i niezawiadamiania stron o niezakończonych sprawach w terminie (22 przypadki),
- nienależnego pobrania odsetek w kwocie 449 zł od ustalonych opłat planistycznych w latach 2008-2009,
- wydania dziewięciu decyzji rozkładających opłatę planistyczną na raty z podaniem niewłaściwej podstawy prawnej.

1. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, stworzone w Urzędzie warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia spraw dotyczących zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. W Regulaminie Organizacyjnym ujęto zadania dotyczące ustalania opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych. Prowadzenie spraw w ww. zakresie zostało przypisane pracownikom Urzędu.

Funkcjonujący w Urzędzie obieg aktów notarialnych umożliwiał realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych. Na stanowisku ds. planowania przestrzennego prowadzono ewidencję aktów notarialnych dokumentujących zbycie nieruchomości. Dokumenty były analizowane pod kątem przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku stwierdzenia zmian w stosunku do przeznaczenia nieruchomości sprzed uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, akty notarialne przekazywano pracownikowi zajmującemu się naliczaniem opłaty planistycznej.

NIK stwierdziła, że 14 aktów notarialnych³ przekazano właściwemu pracownikowi zajmującemu się ustalaniem opłaty planistycznej w terminie od 221 do 407 dni od daty wpływu do Urzędu, co w konsekwencji przyczyniło się do opóźnień w wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne. Nie spowodowało to jednak wygaśnięcia roszczeń o zapłatę opłaty planistycznej.

W trzech uchwałach Rady Gminy Niemce z 2004 r. wprowadzających zmiany do planu zagospodarowania przestrzennego⁴ ustalono stawki opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 0%, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (u.p.z.p.). Kolejne uchwały Rady Gminy określały stawki procentowe na poziomie wyższym niż 0%.

Wójt Gminy przedstawiał na sesjach Rady Gminy rzetelne informacje o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych w latach 2008 - 2011.

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. Badaniem objęto 25 decyzji ustalających opłatę planistyczną w łącznej kwocie 66.167 zł⁶. Przed ustaleniem opłaty planistycznej sporządzano operaty szacunkowe, w których rzeczoznawca majątkowy określał kwotę wzrostu wartości nieruchomości. Opłaty planistyczne były ustalane w wysokości zgodnej ze stawką określoną w uchwałach Rady Gminy Niemce w sprawie zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. Decyzje w sprawie opłat planistycznych były wydane w odniesieniu do nieruchomości podlegających ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania.

W trakcie prowadzenia postępowań 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. W ww.

³ Spośród 27 aktów notarialnych objętych badaniem, które dokumentowały sprzedaż podlegającą ustaleniu opłaty planistycznej.

⁴ Uchwała nr XVII/299/04, uchwała nr XXIX/433/04, uchwała nr XXIX/434/04.

⁵ Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.

⁶ W okresie objętym kontrolą wydano ogółem 239 decyzji (w 2008 r. - 83, w 2009 r. - 83, w 2010 r. - 70, w 2011 r. - 3 decyzje), w których ustalono opłaty planistyczne w łącznej wysokości 740.276 zł.

sprawach zobowiązani uregulowali należności ustalone w decyzjach bez konieczności wszczynania postępowań egzekucyjnych.

Ponadto kontrola NIK wykazała, że prowadzono postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłaty planistycznej z naruszeniem przepisów art. 35 § 3 oraz art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (K.p.a.), tj:

- 21 spraw załatwiono w terminie od 87 do 579 dni od daty wszczęcia postępowania,
- w 22 przypadkach, w których nie zakończono postępowania w ciągu dwóch miesięcy, nie zawiadomiono stron o niezakończonym postępowaniu w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu jej załatwienia.

Przyczyną stwierdzonych naruszeń przepisów K.p.a. była duża liczba postępowań prowadzonych jednocześnie w latach 2008-2010 przez jednego pracownika Urzędu, do którego zadań należały nie tylko sprawy związane z ustalaniem opłat planistycznych.

W pozostałym zakresie postępowania administracyjne były prowadzone zgodnie z przepisami K.p.a.

W 165 decyzjach ustalających opłatę planistyczną wydanych w latach 2008-2009 z urzędu na podstawie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. określano termin płatności na 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji. Od 13 zobowiązanych opłacających należności po upływie wyznaczonego terminu pobrano odsetki w łącznej kwocie 449 zł. W okresie tym nie było podstawy prawnej do naliczenia i pobrania odsetek od ustalonej opłaty planistycznej.

3. NIK ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień prowadzone działania windykacyjne. Badanie zaległości z tytułu opłat planistycznych o wartości 41.751 zł⁸ wykazało, że wysyłano pisemne upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty opłaty planistycznej, wystawiano tytuły wykonawcze i przekazywano je do organów egzekucyjnych. Uwagi NIK dotyczą wystawiania tytułów wykonawczych w 10 sprawach⁹ po upływie od kilkunastu dni do kilku miesięcy od upływu siedmiodniowego terminu do zapłaty należności, wyznaczonego w upomnieniu na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰.

4. Pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej. Badanie 15 decyzji w sprawie udzielenia ulg (umorzenia, rozłożenia na raty) w zapłacie opłaty planistycznej o łącznej wartości 42.914 zł¹¹ wykazało, że przy udzielaniu ulg stosowano jednakowe kryteria wobec wszystkich dłużników. Ulgi przyznawano po przeprowadzeniu pełnego postępowania dowodowego i udokumentowaniu trudnej sytuacji zobowiązanych do zapłaty opłaty planistycznej.

Uwagi NIK dotyczą wydania w 2010 r. dziewięciu decyzji w sprawie rozłożenia opłaty planistycznej na raty (w łącznej kwocie 24.581 zł) z powołaniem się na niewłaściwą podstawę prawną, tj. uchwałę Rady Gminy Niemce nr LII/569/06¹². Od 1 stycznia 2010 r. obowiązywała bowiem ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ (u.f.p.), która w art. 64 ust. 1 przewidywała możliwość udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu ustalonych opłat planistycznych. W decyzjach wydanych w 2011 r. w podstawie prawnej podawano przepisy u.f.p.

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

⁸ Zaległości wg stanu na 31.12.2011 r. wynosiły 44.589 zł.

⁹ Dotyczyło to 29 tytułów wykonawczych.

¹⁰ Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.

¹¹ Spośród 62 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą (186.436 zł).

¹² Uchwała Rady Gminy Niemce nr LII/569/06 z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania należności pieniężnych Gminy Niemce lub gminnych jednostek organizacyjnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacie tych należności, a także organów do tego uprawnionych.

¹³ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

5. NIK ocenia pozytywnie prowadzenie postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych ze zmianą planu zagospodarowania przestrzennego oraz wypłatę odszkodowania.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły cztery wnioski o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę w związku ze zmianą planu (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Nie wypłacono jednak odszkodowań. Dwa roszczenia uznano za niezasadne, ponieważ zmiana planu z 2004 r. (dotycząca wprowadzenia zieleni izolacyjnej) nie spowodowała szkody. W pozostałych sprawach prowadzono działania w celu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, w tym w jednym przypadku przywrócono budowlane przeznaczenie nieruchomości. W drugiej gmina uznała roszczenie i zawarła ugodę, w wyniku której zobowiązała się dokonać zmiany przebiegu obwodnicy Niemiec.

Wniosek złożony o wypłatę odszkodowania równego obniżeniu wartości zbytej nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) gmina uznała za zasadny w oparciu o wycenę wartości rynkowej nieruchomości przed i po zmianie planu, sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego. W 2009 r. Gmina Niemce wypłaciła odszkodowanie w wysokości 51.782 zł w terminie uzgodnionym z wnioskodawcą w porozumieniu zawartym przed upływem 6 miesięcy od daty zgłoszenia wniosku o wypłatę odszkodowania.

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

- 1) bezzwłoczne przekazywanie do właściwego pracownika aktów notarialnych, dokumentujących zbycie nieruchomości, w celu weryfikacji przesłanek uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej,
- 2) zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów przy wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne oraz prowadzenie działań windykacyjnych bez zbędnej zwłoki,
- 3) zwrot nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.