



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-06-01/2012

Olsztyn, 26 czerwca 2012 r.

P/12/147

**Pan
Grzegorz Nowaczyk
Prezydent Miasta Elbląg**

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 Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Elblągu („Urzędzie”) kontrolę 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 („m.p.z.p.”), które weszły w życie po 1 stycznia 2003 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 23 maja 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK², przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- zorganizowanie pracy Urzędu w sposób umożliwiający ustalenie i pobranie opłat planistycznych oraz realizację roszczeń odszkodowawczych,
- prawidłowe ewidencjonowanie wpływających do Urzędu aktów notarialnych dokumentujących zbycie nieruchomości,
- przedkładanie Radzie Miejskiej rzetelnych informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych,
- ustalenie opłat planistycznych na podstawie określonej przez rzeczoznawcę majątkowego kwoty wzrostu nieruchomości,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² W dniu 2 czerwca 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o NIK, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy nowelizującej, do postępowań kontrolnych niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się przepisy dotychczasowe.

- prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie złożonych wniosków o wypłatę roszczeń odszkodowawczych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- niewszczyniania postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego, a także opieszałego wydawania decyzji ustalających tę opłatę,
- nienależnego pobrania odsetek w kwocie 8.138,93 zł od ustalonych w latach 2008-2009 opłat planistycznych.

1. NIK ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu pod względem organizacyjno-prawnym do prowadzenia spraw związanych ze zmianą wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą m.p.z.p., tj. dotyczących ustalenia opłaty planistycznej lub odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. Zadania w tym zakresie ujęte zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz przypisane odpowiedzialnym pracownikom w ich zakresach czynności. W badanym okresie, stosownymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Elbląg, w Urzędzie wprowadzono także zasady obiegu korespondencji, zgodnie z którymi wypisy aktów notarialnych (zawierające umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych m.p.z.p. lub zmianami tych planów) po ich zarejestrowaniu w systemie informatycznym były kierowane do właściwych komórek organizacyjnych. Wydane decyzje ustalające opłatę planistyczną były rejestrowane w „generalnym rejestrze umów”, co umożliwiało bieżącą analizę realizacji uiszczania opłat, a w przypadku opóźnień — podjęcie windykacji należności Miasta z tego tytułu.

W badanym okresie Prezydent Miasta wywiązywał się z ustawowego obowiązku przedstawiania (przynajmniej raz w roku) Radzie Miejskiej informacji o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych i wydanych decyzjach w sprawie opłaty planistycznej. Organ stanowiący informowano m.in. o liczbie otrzymanych wypisów aktów notarialnych, w tym o przypadkach wystąpienia przesłanek uzasadniających naliczenie opłaty planistycznej, liczbie wydanych decyzji ustalających tę opłatę oraz jej wysokość, liczbie odwołań od decyzji i sposobu ich rozpatrzenia, a także liczbie zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych i sposobie ich załatwienia.

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. W wydanych w badanym okresie 43 decyzjach ustalono opłaty planistyczne w łącznej kwocie 2.037 tys. zł, z której uzyskano dochody w wysokości 1.881,0 zł (92,3%). Dochody ogółem z tytułu tej opłaty w latach 2008-2011 były nieco wyższe i wyniosły 1.933,5 tys. zł (stanowiły 0,22% dochodów własnych Miasta), gdyż obejmowały m.in. kwoty rozłożonych na raty opłat naliczonych w okresie wcześniejszym.

Analiza 12 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji ustalającej opłatę planistyczną wykazała, że były one przeprowadzone zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, gdyż m.in.:

- o wszczęciu postępowania zawiadomiono wszystkie osoby będące stroną w postępowaniu (art. 61 § 4),
- zapewniono stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono jej wypowiedzenie się co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1),
- w każdym stadium postępowania umożliwiono stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie notatek i odpisów (art. 72 § 1).

W analizowanych sprawach, kwoty opłaty planistycznej były ustalone wyłącznie na podstawie sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych operatów szacunkowych, w których określona została kwota wzrostu wartości nieruchomości (zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

i zagospodarowaniu przestrzennym⁴), decyzje w sprawie opłaty były wydane w odniesieniu do nieruchomości podlegającym ustaleniom m.p.z.p., a kwoty opłaty wykazane w decyzjach ustalono w wysokości odpowiadającej stawkom określonym przez Radę Miejską.

NIK zwraca jednak uwagę, że w trakcie prowadzenia analizowanych 12 postępowań naruszono art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ opłat planistycznych nie ustalono bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Decyzje ustalające opłatę planistyczną wydano bowiem w terminie powyżej dwóch miesięcy od daty wpływu wypisu aktu notarialnego do Urzędu, w tym pięć – po upływie od 10 do 22 miesięcy. Niezachowanie wymogu bezzwłocznego ustalania opłaty planistycznej wynikało również ze zbyt późnego wszczęcia postępowania, ponieważ w sześciu przypadkach wszczęto je po upływie od 2 do 6 miesięcy od daty wpływu aktu notarialnego. Należy zaznaczyć, że mimo tych opóźnień nie dopuszczono do wygaśnięcia roszczeń Miasta o uiszczenie opłaty planistycznej.

Stwierdzono, że z powodu niedotrzymania przez dłużników terminu uiszczenia opłaty planistycznej, określonego w 24 decyzjach wydanych w latach 2008-2009, Urząd wszczął w stosunku do nich postępowanie egzekucyjne, naliczając im odsetki w łącznej kwocie 8.138,93 zł. Należy jednak wskazać, że w ww. latach 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 publicznych⁵, poprzez odesłanie w art. 67 do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶.

3. Pozytywnie należy ocenić podejmowane w Urzędzie działania windykacyjne wobec dłużników zalegających z uiszczeniem opłaty planistycznej, które prowadzono rzetelnie i bez zbędnej zwłoki. Na uwagę zasługuje wysoka skuteczność tych działań, a zwłaszcza upomnień wysłanych dłużnikom, gdyż 98% (1.894,8 tys. zł) dochodów z tytułu opłat planistycznych w latach 2008-2011 uzyskano bez konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Pozostałą kwotę 38,7 tys. zł uzyskano po wystawieniu tytułów wykonawczych.
4. NIK ocenia pozytywnie prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej. Przy udzielaniu ulg (umorzenia, rozłożenia na raty) stosowano jednakowe kryteria wobec wszystkich dłużników. Zasady i tryb udzielania ulg, na podstawie stosownych przepisów ustawy o finansach publicznych (z dnia 30 czerwca 2005 r.⁷ oraz z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁸) określone zostały przez Radę Miejską. Ulgi przyznawano po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i udokumentowania trudnej sytuacji zobowiązanych do zapłaty opłaty planistycznej. W latach 2008-2012 (I kwartał) zobowiązania 15 dłużników z tytułu opłat planistycznych (1.664,2 tys. zł) zostały rozłożone na raty, a w jednym przypadku (22,4 tys. zł) zobowiązanie zostało umorzone ze względu na trudną sytuację ekonomiczną dłużnika, zagrażającą jego egzystencji.
5. W ocenie NIK prawidłowo prowadzono w Urzędzie postępowania w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych ze zmianą m.p.z.p., a także prawidłowo wypłacano odszkodowania. Zadania dotyczące weryfikacji zgłaszanych roszczeń odszkodowawczych realizowane były przez upoważnionych pracowników Wydziału/Departamentu Mienia Komunalnego i Spraw Mieszkaniowych, zgodnie z ich zakresami obowiązków. W latach 2008 – 2012 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 14 wniosków na łączną kwotę 1.211,0 tys. zł, w tym dwa o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę w związku ze zmianą planu (art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz 12 o wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). W sześciu przypadkach nie uznano roszczeń, z których dwa dotyczyły odszkodowania

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 647

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

za rzeczywistą szkodę (wnioskodawcy nie przedłożyli dokumentów potwierdzających poniesioną szkodę), a cztery — roszczeń o wykup nieruchomości (brak podstaw do uznania roszczenia). W odniesieniu do pozostałych ośmiu wniosków, w dwóch przypadkach dokonano wykupienia nieruchomości, w dwóch przeprowadzono zamianę nieruchomości, trzy sprawy były w toku rozpatrywania, a jedna stała się bezprzedmiotowa w związku ze zmianą m.p.z.p. W badanym okresie wypłacono odszkodowania oraz dokonano zamian nieruchomości na łączną kwotę 484,0 tys. zł. Wszystkie zrealizowane roszczenia zostały uznane w oparciu o wyceny sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych.

W każdym przypadku zachowany został sześciomiesięczny termin załatwienia sprawy, określony w art. 37 ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że w latach 2008 – 2012 (I kwartał) żaden z wnioskodawców nie skierował sprawy do sądu w sytuacji, w której Prezydent odmówił uwzględnienia ich roszczeń odszkodowawczych, a Miasto nie występowało o zwrot wypłaconego odszkodowania.

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

- 1) wszczynanie postępowań o ustalenie opłaty planistycznej oraz wydawanie decyzji ustalających tę opłatę bez zbędnej zwłoki,
- 2) zwrot nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem