



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-06-03/2012
P/12/147

Olsztyn, dnia 19 czerwca 2012 r.

**Pan
Tomasz Jakub Sulima
Burmistrz Orzysza**

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 Orzyszu („Urzędzie”) kontrolę w zakresie opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2008 – 2012 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 maja 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK², przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych.

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- uwzględnienie w regulaminie organizacyjnym Urzędu zadań z zakresu ustalania, poboru i windykacji opłat planistycznych,
- naliczenie opłaty planistycznej we wszystkich przypadkach spełniających przesłanki do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia tej opłaty,
- ustalanie ww. opłaty na podstawie kwoty wzrostu nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego,
- pełne zrealizowanie planowanych dochodów z tytułu opłat planistycznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- opieszałego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną,
- niepodejmowania bezzwłocznych działań windykacyjnych w stosunku do niektórych dłużników,
- nieuprawnionego pobrania odsetek w kwocie 423 zł od ustalonych w latach 2008-2009 opłat planistycznych,
- nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o ulgi w zapłacie opłaty planistycznej,

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 NIK (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy nowelizującej, do postępowań niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się dotychczasowe przepisy.

- nieprzedstawiania w 2008 r., 2010 r. oraz 2011 r. Radzie Miejskiej wymaganych informacji o wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną.

1. W ocenie NIK, Urząd był należycie przygotowany pod względem organizacyjno-prawnym do prowadzenia spraw dotyczących ustalania opłat planistycznych.

Zgodnie z obowiązującymi w badanym okresie regulaminami organizacyjnymi Urzędu, zadania w zakresie ustalania i poboru opłaty planistycznej, przypisane były Referatowi Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji (RGil), windykacji tej opłaty – Referatowi Finansowemu, zaś powadzenie zbioru wszystkich wypisów aktów notarialnych wpływających do Urzędu – Referatowi Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa. Pracownikiem odpowiedzialnym za ustalanie opłaty planistycznej, zgodnie z zakresem czynności był kierownik referatu RGil. NIK zwraca jednak uwagę, że taki podział zadań powodował, iż kierownik tego Referatu nie analizował na bieżąco wpływających do Urzędu wypisów aktów notarialnych, co w konsekwencji przyczyniło się do opóźnionego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną.

Według stanu na 31 marca 2012 r. powierzchnia gruntów objętych 19 miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego („m.p.z.p.”), które weszły w życie po 1 stycznia 2003 r., stanowiła 45 % ogólnej powierzchni Gminy. Ustalane w tych planach stawki opłaty planistycznej były zgodne z wymogami określonymi w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. W latach 2008-2012, w związku z podjęciem uchwał przez organ stanowiący Gminy o przystąpieniu do sporządzenia 7 m.p.z.p. lub ich zmiany, Urząd zlecał uprawnionym rzeczoznawcom majątkowym sporządzenie prognoz skutków finansowych ich uchwalenia. Stwierdzono, że w tym okresie nie było transakcji sprzedaży nieruchomości położonych na terenach objętych tymi planami.

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach opłat planistycznych, w wyniku których w pełni zrealizowano zaplanowane dochody z tytułu tych opłat.

W latach 2008 – 2011 dochody te wyniosły 160.120 zł (103% planowanych) i stanowiły one 0,14 % dochodów ogółem Gminy ogółem oraz 0,32 % dochodów własnych. W badanym okresie do Urzędu wpłynęły 54 wypisy aktów notarialnych, dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości objętych planami miejscowymi lub zmianami tych planów. Na tej podstawie wszczęto postępowania administracyjne zakończone wydaniem 51 decyzji ustalających opłatę planistyczną (w trzech przypadkach nie zachodziły przesłanki uzasadniające jej ustalenie).

NIK negatywnie ocenia natomiast opieszałość organu wykonawczego Gminy w wydawaniu decyzji ustalających tę opłatę. Stwierdzono bowiem, że wszystkie decyzje wydano w terminie powyżej dwóch miesięcy od daty wpływu wypisu aktu notarialnego do Urzędu, w tym 16 decyzji (31,4%) wydano w okresie od roku do dwóch lat, 6 (11,8%) – od dwóch do trzech lat, a dwie (3,9%) po upływie ponad trzech lat. Wprawdzie nie spowodowało to wygaśnięcia roszczeń Gminy o uiszczenie opłaty planistycznej, jednak NIK zwraca uwagę, że art. 37 ust. 6 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obliuguje organ wykonawczy gminy do ustalenia tej opłaty bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego.

Urząd prawidłowo stosował procedurę administracyjną związaną z wydawaniem decyzji ustalających opłatę planistyczną. Analiza 12 losowo wybranych postępowań wykazała, że we wszystkich przypadkach powiadomiono strony o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia opłat oraz ich zakończeniu, informując byłych właścicieli o obowiązujących przepisach w tym zakresie, wysokość opłat w decyzjach określano każdorazowo wg wyceny wzrostu wartości nieruchomości, sporządzonej przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Decyzje te spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (zawierały podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie prawne i faktyczne oraz

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

pouczenie o możliwości wniesienia odwołania), a zastosowane stawki opłaty planistycznej były zgodne z wysokością stawek określonych w m.p.z.p.

W sentencji badanych 12 decyzji ustalono 14 – dniowy termin uiszczenia opłaty planistycznej, liczony od daty ich uprawomocnienia. W dwóch przypadkach (w latach 2008-2009), wskutek niedotrzymania tego terminu przez dłużników, w Urzędzie wszczęto w stosunku do nich postępowanie egzekucyjne, naliczając im odsetki w łącznej kwocie 423 zł. Należy jednak wskazać, że w ww. okresie 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. NIK negatywnie ocenia prowadzenie działań windykacyjnych w stosunku do dłużników zalegających z wniesieniem opłat planistycznych.

Według stanu na dzień 31.03.2012 r. z uiszczeniem opłat planistycznych zalegało siedmiu dłużników na łączną kwotę 11.165 zł. W odniesieniu do pięciu z nich, zalegających od lipca 2008 r. do lutego 2011 r. z płatnością 6.826 zł, upomnienia w sprawie uregulowania należności wysłano dopiero w marcu i kwietniu 2012 r. Według wyjaśnienia Skarbnika Gminy, dopiero bowiem w marcu 2012 r. Referat Finansowy otrzymał od kierownika RGIL decyzje ustalające opłatę tym dłużnikom. NIK zwraca uwagę, że brak bieżącej kontroli terminowości zapłaty należności, skutkujących opieszałością w wysyłaniu dłużnikom upomnień, było niezgodne z przepisami § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷.

Należy przy tym zauważyć, że w badanym okresie zagadnienia związane z ustaleniem opłat planistycznych oraz działaniami windykacyjnymi w stosunku do dłużników zalegających z ich zapłatą, nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej w Urzędzie.

4. NIK negatywnie ocenia prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej. Spośród czterech wniosków o rozłożenie tej opłaty na raty, jakie wpłynęły do Urzędu 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „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. NIK zwraca ponadto uwagę, że tylko w jednym przypadku decyzja administracyjna o odroczeniu i rozłożeniu na raty opłaty planistycznej spełniała wszystkie wymogi art. 107 Kpa. 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.
5. W latach 2008, 2010 oraz 2011 organ wykonawczy Gminy nie składał Radzie Miejskiej informacji o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne. Obowiązek okresowego – odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku przedstawiania takich informacji na sesji rady, wynika z przepisów art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pan Burmistrz w swoich wyjaśnieniach podał, że nie zna przyczyn braku takich informacji „w okresie za poprzedniego burmistrza”, zaś nie złożenie informacji w 2011 r. wynikało z przeoczenia.
6. W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły wnioski w sprawie wypłaty odszkodowań z tytułu uchwalenia lub zmiany planów miejscowych, w związku z czym nie były prowadzone postępowania w tym zakresie.

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 137, poz. 1541 ze zm.

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

1. usprawnienie w Urzędzie obiegu wypisów aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości objętej mpzp w celu umożliwienia bezzwłocznego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną,
2. przedstawianie Radzie Miejskiej informacji, o których mowa w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
3. ustalanie warunków rozłożenia na raty należności z tytułu opłaty planistycznej wyłącznie w formie decyzji administracyjnej spełniającej wszystkie wymogi Kpa.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych 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 NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag oraz wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

Z poważaniem