



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-29-01/2012

P/12/156

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/156 – Wykonanie wniosków z kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Barbara Zajdel – Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84304 z dnia 09 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Olsztyn, 10-101 Plac Jana Pawła II nr 1.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Grzymowicz – Prezydent Miasta Olsztyna. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Urzędu w na rzecz ustalania i egzekwowania opłaty adiacenckiej i opłaty planistycznej, w tym prawidłową realizację dwóch, spośród czterech wniosków NIK skierowanych do Prezydenta Olsztyna w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2006 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- określenie w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników zadań w zakresie ustalania, poboru i windykacji opłat adiacenckich i opłat planistycznych,
- ustalenie przez organ stanowiący Miasta procentowych stawek opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej, w wysokościach zgodnych z określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² oraz ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³,
- prawidłowe ustalenie wysokości ww. opłat, które przyjmowano na podstawie wzrostu wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego oraz zgodnie ze stawką procentową ustaloną w uchwałach Rady Miasta.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- niepodjęcia działań w celu ustalenia przesłanek do naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej zrealizowanych w ramach trzech inwestycji oddanych do użytkowania w 2009 r.,
- niepodjęcia działań w celu naliczenia opłaty planistycznej po sprzedaży 16 nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego („m.p.z.p.”) lub ich zmianami, a także opieszalego wydania 148 decyzji ustalających tę opłatę,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 647

- nieprawidłowego ustanowienia zabezpieczeń do dwóch decyzji rozkładających na raty opłatę adiacencką, a także niedochodzenia należności wymagalnych z ośmiu takich decyzji, do których nie złożono w wymaganym terminie weksli in blanco,
- nienależnego pobrania odsetek w kwocie 2,4 tys. zł od ustalonej opłaty planistycznej w 32 decyzji wydanych w 2009 r.,
- nieprawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych w latach 2011-2012 zaległości w kwocie 116,5 tys. zł z tytułu decyzji ustalającej opłatę planistyczną, która została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie („SKO”),
- niewłaściwego prowadzenia działań windykacyjnych wobec siedmiu dłużników posiadającego zaległości z tytułu opłaty adiacenckiej w kwocie 47,0 tys. zł.

Należy przy tym podkreślić, że niektóre z ww. nieprawidłowości, NIK stwierdziła również podczas kontroli przeprowadzonej w Urzędzie w 2006 r. w zakresie ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004-2006 (Nr kontroli P/06/144). Oznacza to, że pozostałe dwa wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 20 grudnia 2006 r. nie zostały w pełni zrealizowane i dotyczy to następujących wniosków:

- 1) wszczynania postępowań administracyjnych w zakresie opłat adiacenckich w terminach, zapewniających ich ustalenie i wymierzenie przed upływem 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub korzystania z wybudowanej drogi,
- 2) bezzwłocznego wydawania decyzji o ustaleniu opłat planistycznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno – prawne ustalania opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej

Opis stanu
faktycznego

1.1. Urząd był przygotowany pod względem organizacyjno - prawnym do prowadzenia spraw związanych z ustalaniem i poborem opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Zgodnie bowiem z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu, zadania te przypisane były:

- Wydziałowi Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (WGiGN), w którym Referat Opłat Adiacenckich, Przekształcania Użytkowania Wieczystego i Dzierżaw („Referat Opłat Adiacenckich”) prowadził całość spraw związanych z ustaleniami opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek budowy urządzeń infrastruktury technicznej, podziału nieruchomości oraz opłat planistycznych w związku z uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.);
- Wydziałowi Finansów, w którym Referat Księgowości Dochodów Niepodatkowych prowadził ewidencję i windykację należności z tych opłat, zaś Referat Egzekucji wykonywał czynności należące do kompetencji organu egzekucyjnego w zakresie egzekucji administracyjnej.

Zadania dotyczące ustalania i poboru opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej, a także windykacji i egzekucji należności z tytułu tych opłat zostały też przypisane odpowiedzialnym pracownikom w ich zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 423-424)

Opis stanu
faktycznego

1.2. W latach 2009-2012 (III kwartały) na terenie Olsztyna zrealizowano 32 inwestycje infrastrukturalne dotyczące budowy dróg (ulic) wraz z ich uzbrojeniem, budowy sieci wodociągowej oraz kanalizacji sanitarnej i deszczowej. Łączna ich wartość wyniosła 88.336,9 tys. zł, z czego:

- 57.260,8 tys. zł (64,8%) sfinansowano środkami z budżetu Miasta,
- 4.338,6 tys. zł (4,9%) – środkami z rezerwy celowej Budżetu Państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011,
- 24.694,9 tys. zł (28,0%) – środkami z budżetu Unii Europejskiej w ramach projektu „Gospodarka Wodno-Ściekowa w Olsztynie” oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013,
- 65,0 tys. zł (0,1%) – środkami z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,
- 1.977,6 tys. zł (2,2%) stanowiły środki wniesione przez właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania siedmiu inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 12-24)

1.3. W latach 2009 – 2012 (III kw.) na terenie Miasta dokonano 134 podziałów nieruchomości kwalifikujących się do naliczenia opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 98 a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 25-27)

Opis stanu
faktycznego

1.4. W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych zasad dotyczących postępowania z wypisami aktów notarialnych zawierających umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych m.p.z.p. lub ich zmianami, które weszły w życie po 1 stycznia 2004 r. W WGiGN prowadzono natomiast rejestr wszystkich wpływających do Urzędu wypisów tych aktów, bez podziału na rodzaje transakcji. Zmiany własności wynikające z tych umów wprowadzane były do elektronicznej ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Referat Katastru. Identyfikacja zbytych nieruchomości objętych m.p.z.p. dokonywana była przez pracowników Referatu Opłat Adiacenckich, w trakcie okresowego monitoringu bazy tych nieruchomości. Według wyjaśnień Anety Koniecznej – kierownika Referatu Opłat Adiacenckich, taki obieg wypisów aktów notarialnych był wystarczający do dokonania analizy pod kątem wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty planistycznej. Tworzenie bazy wszystkich nieruchomości objętych planem, a następnie śledzenie zmian własności było procesem pracochłonnym, jednakże przyjęto takie rozwiązanie z uwagi na znaczącą ilość aktów wpływających do WGiGN (średnio w roku około 8 tys. aktów).

Analiza dokumentacji prowadzonych postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, przeprowadzona na próbie 20 umów sprzedaży (13,5% ogółu umów) wykazała, że w siedmiu przypadkach postępowania wszczęto w terminie od 62 do 355 dni od daty wpływu do Urzędu aktu notarialnego, w dziesięciu - od 376 do 938 dni, a w trzech - od 1.123 do 1.171 dni.

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 428-433)

Opis stanu
faktycznego

1.5. W Urzędzie wprowadzono regulacje w zakresie ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej, które ujęto w „Instrukcji rozpatrywania wniosków interesantów w WGiGN”, zatwierdzonej w listopadzie 2005 r. przez Prezydenta Olsztyna⁴. Były one zgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dokumencie tym ustalono główne etapy postępowania w zakresie:

- Opłat planistycznych, polegające m.in. na tym, że po wejściu w życie nowego m.p.z.p., należy utworzyć bazę nieruchomości objętych tym planem

⁴ wprowadzono dwie zmiany tej instrukcji, tj. w dniu 23.09.2009 r. oraz 5.02.2010 r.

i zidentyfikować nieruchomości, które stały się przedmiotem zbycia. Po tym etapie następowało wszczęcie postępowania, zlecenie sporządzenia operatu szacunkowego stwierdzającego ewentualny wzrost wartości nieruchomości oraz przygotowanie decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej.

- Opłat adiacenckich – zapisano, że po otrzymaniu końcowych protokołów odbioru inwestycji należy sporządzić wniosek do Prezydenta o wszczęcie postępowania, a po otrzymaniu pozytywnego rozstrzygnięcia zlecić wykonanie operatów szacunkowych stwierdzających wzrost wartości nieruchomości. W przypadku zaś opłat ustalonych w związku z podziałem nieruchomości, po uprawomocnieniu się decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, należy zlecić wykonanie operatów szacunkowych, a następnie sporządzić wniosek do Prezydenta o wszczęcie postępowania. Po tych czynnościach wszczynano postępowania w celu ustalenia ww. opłat, a następnie wydawano odpowiednie decyzje.

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych zasad windykacji i egzekucji opłat adiacenckich i planistycznych, a czynności w tym zakresie prowadzono w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

(dowód: akta kontroli str. 33-40)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjno-prawne Urzędu w zakresie ustalania i poboru opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Zadania w tym zakresie zostały określone zarówno w regulaminie organizacyjnym Urzędu, jak i w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników. Odnotowania wymaga również fakt wprowadzenia pisemnych procedur postępowania w przypadku tych opłat.

2. Ustalenie przez Radę Miasta Olsztyna („Radę”) wysokości stawek opłaty adiacenckiej i opłaty planistycznej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009 – 2012 r. (III kw.) obowiązywały dwie uchwały Rady w sprawie ustalenia stawek opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości⁵, którymi ustalono 25% stawkę opłaty w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz 30% – z podziałem nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 41)

Opis stanu faktycznego

2.2. W latach 2004-2012 (III kwartał) Rada uchwaliła 37 planów miejscowych lub ich zmian, które ogłoszono w dziennikach urzędowych województwa warmińsko-mazurskiego. Ustalono w nich stawki procentowe opłaty planistycznej wyniosły:

- 30% m.in. dla terenów przeznaczonych pod budowę mieszkalną, usługową, usługowo-handlową, mieszkaniowo-usługową,
- 0% lub brak stawki w przypadku terenów będących we władaniu gminy, na których mają być realizowane cele publiczne (m.in. komunikacja, infrastruktura, zieleń publiczna) oraz terenów, dla których zagospodarowanie lub zabudowę rozstrzygnięto w poprzednich edycjach planów, a uchwalony nowy plan nie miał wpływu na zmianę wartości nieruchomości (przeznaczenie terenu nieruchomości nie uległo zmianie).

(dowód: akta kontroli str. 41-53)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie przez Radę procentowych stawek opłaty adiacenckiej oraz planistycznej, które były zgodne z określonymi

⁵ Uchwała z 14 listopada 2001 r. oraz z 28 listopada 2007 r.

w art. 98a ust. 1 i art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Wyceny wzrostu wartości nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009 – 2012 (III kw.) wykonanie wyceny wzrostu wartości nieruchomości zlecono rzeczoznawcom majątkowym w odniesieniu do:

- wszystkich 367 postępowań prowadzonych w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej w związku z zrealizowanymi w latach 2009-2010 inwestycjami infrastrukturalnymi,
- 46 postępowań dotyczących ustalenia opłaty adiacenckiej w związku z dokonanymi podziałami nieruchomości w latach 2009-2011,
- 154 postępowań dotyczących ustalenia opłaty planistycznej.

Do dnia kontroli NIK, w przypadku pozostałych 100 spraw (88 dotyczyło podziałów nieruchomości, a 12 - transakcji sprzedaży nieruchomości objętych m.p.z.p.), nie sporządzono operatów szacunkowych. Dotyczyło to:

- 49 spraw (37 w zakresie opłaty adiacenckiej i 12 - opłaty planistycznej), wobec których m.in. Prezydent podjął decyzje o odstąpieniu od wszczynania postępowania na pisemne wnioski WGiGN, z uwagi m.in. na to że wzrost wartości nie nastąpił lub będzie nieznaczny w porównaniu z kosztami sporządzenia operatu lub nie nastąpiła zmiana przeznaczenia nieruchomości,
- 51 spraw związanych z podziałami nieruchomości dokonanymi w okresie trzech kwartałów 2012 r., które jak podała Aneta Konieczna – kierownik Referatu Opłat Adiacenckich, objęto wstępną analizą pod kątem ustalenia ewentualnego wzrostu wartości nieruchomości i zasadności wszczynania postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 54-59, 428-433)

Na wykonanie operatów szacunkowych zawarto z rzeczoznawcami majątkowymi 14 umów, z których 12 - po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (10 przetargów nieograniczonych i dwa zapytania o cenę) oraz dwie umowy (na łączną kwotę 6,5 tys. zł) według zasad określonych w wewnętrznych uregulowaniach.

Za wykonane w latach 2009-2012 (III kwartał) wyceny nieruchomości dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej zapłacono rzeczoznawcom 277,9 tys. zł, a w przypadku opłaty planistycznej – 51,4 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 60-64)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt, że we wszystkich przypadkach poprzedzających wymierzenie opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej, wzrost wartości nieruchomości w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, podziałem nieruchomości oraz sprzedażą nieruchomości położonych na obszarach objętych miejscowymi planami, ustalano wyłącznie na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych.

4. Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat adiacenckich i planistycznych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2009 – 2012 (III kw.) oddano do użytkowania 32 inwestycje infrastrukturalne o łącznej wartości 88.336,9 tys. zł. Spośród tych inwestycji w stosunku do 11 z nich o wartości 23.551,4 tys. zł, w zasięgu oddziaływania

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

których znajdowało się 431 nieruchomości, Urząd podjął działania w celu ustalenia opłaty adiacenckiej. I tak do dnia 9 listopada 2012 r.:

- Dla 10 inwestycji sporządzono operaty szacunkowe, z których wynikało, że wzrost wartości nieruchomości wyniósł od 104 tys. zł do 1.081 tys. zł. zaś w przypadku jednej inwestycji – zlecono wykonanie operatu.
- Wydano 150 decyzji naliczających opłaty adiacenckie na kwotę 378,2 tys. zł w odniesieniu do 152 nieruchomości (w jednej decyzji ustalono opłatę dla trzech nieruchomości). Spośród tych decyzji, w 17 z nich na kwotę 45,0 tys. zł, zgodnie z art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaliczono na poczet opłat adiacenckich wpłaty właścicieli w łącznej wysokości 231,5 tys. zł wniesione na realizację trzech inwestycji. Udział właścicieli nieruchomości w kosztach budowy tych inwestycji był zgodny z zasadami określonymi w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Prezydenta Olsztyna w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2006 r.
- W 11 przypadkach wydano decyzje umarzające postępowania, a w jednym odstąpiono od wszczęcia postępowania, gdyż kwota poniesionych nakładów przez poszczególnych właścicieli nieruchomości była wyższa niż wzrost wartości nieruchomości wynikający z wyceny.
- Dla 267 nieruchomości będących w zasięgu oddziaływania czterech inwestycji oddanych do użytkowania w październiku i listopadzie 2010 r., podjęto działania zmierzające do ustalenia opłat, w tym m.in. uzyskano zgodę Prezydenta na wszczęcie postępowania, a także do niektórych właścicieli nieruchomości wysłano zawiadomienia o jego wszczęciu. Według wyjaśnień kierownika Referatu Opłat Adiacenckich, niewszczęcie dotychczas postępowań w celu ustalenia tej opłaty wynikało z dużej ilości nieruchomości będących w oddziaływaniu tych inwestycji, konieczności ustalenia z jednostkami zewnętrznymi realizującymi inwestycje (m.in. Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji) zasięgu oddziaływania inwestycji oraz stworzenia warunków do podłączenia nowo wybudowanych sieci.

W przypadku trzech inwestycji oddanych do użytkowania od maja do grudnia 2011 r. (o łącznej wartości 43.155,3 tys. zł), Urząd przeprowadził wstępną analizę mającą na celu ustalenie, czy zostały stworzone warunki do korzystania z dróg lub sieci kanalizacji sanitarnej dla nieruchomości położonych w zasięgu oddziaływania tych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 16-24, 65-89, 428-433)

Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Do dnia 9 listopada 2012 r. Urząd nie podjął działań mających na celu ustalenie tej opłaty w odniesieniu do 18 inwestycji infrastrukturalnych o wartości 21.630,3 tys. zł, a mianowicie do:

- pięciu inwestycji o łącznej wartości 7.978,2 tys. zł oddanych użytkowania w okresie od 16 czerwca do 31 grudnia 2009 r.,
- czterech inwestycji o wartości 7.166,5 tys. zł oddanych do użytkowania w 2010 r. (w okresie od 25 czerwca do 21 grudnia),
- ośmiu inwestycji o wartości 6.196,6 tys. zł - w 2011 r. (od 4 lutego do 17 października),
- jednej inwestycji o wartości 289,0 tys. zł zakończonej 6 lipca 2012 r.

Stwierdzono, że protokoły odbioru tych inwestycji WGiGN otrzymał z Wydziału Inwestycji Miejskich dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniach 22 października i 8 listopada 2012 r.), tj. po upływie od 354 do 1.240 dni od daty odebrania inwestycji zrealizowanych w latach 2009-2011, a inwestycji zakończonej w 2012 r. - po upływie 108 dni.

(dowód: akta kontroli str. 16-24)

Przyczyną niepodjęcia wcześniejszych działań jak wyjaśniła Aneta Konieczna Kierownik Referatu Opłat Adiacenckich było nieotrzymanie z Wydziału Inwestycji Miejskich protokołów odbioru. Podała również, że w przypadku dwóch inwestycji zrealizowanych w 2009 r., WGiGN sporządziłby wnioski do Prezydenta Olsztyna o odstąpienie od wszczęcia postępowań w sprawie ustalenia opłaty, gdyż nie odnotowano wpływu inwestycji na nieruchomości (przed ich realizacją nieruchomości posiadały dostęp do sieci kanalizacji deszczowej), zaś do trzech inwestycji, gdyby protokoły wpłynęły w czasie umożliwiającym wszczęcie postępowań, zostałyby podjęte stosowne działania.

Dyrektor Wydziału Inwestycji Miejskich - Krzysztof Śmieciński wyjaśnił natomiast, że nie jest mu znany żaden wewnętrzny dokument określający terminy przekazywania końcowych protokołów odbioru inwestycji, wskazując jednocześnie że dokumenty te przekazywano zazwyczaj na pisemny wniosek WGiGN.

(dowód: akta kontroli str. 428-438)

NIK zwraca uwagę, że w omawianej wyżej sytuacji zasadne byłoby wprowadzenie wewnętrznych uregulowań dotyczących przekazywania dokumentów pomiędzy WGiGN, a Wydziałem Inwestycji Miejskich.

Podkreślenia przy tym wymaga również to, że o wszczynanie postępowań administracyjnych dotyczących opłat adiacenckich w terminach, zapewniających ich ustalenie i wymierzenie przed upływem 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub korzystania z wybudowanej drogi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezydenta Olsztyna w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2006 r. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne podano m.in., że ówczesny Zastępca Prezydenta zobowiązał odpowiedzialne wydziały do niezwłocznego przekazywania do WGiGN końcowych protokołów odbioru robót. Poza tym, obowiązek przekazywania tych dokumentów do WGiGN określono w zarządzeniu wewnętrznym wydanym 12 listopada 2007 r. przez poprzedniego Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich.

(dowód: akta kontroli str. 82-86)

Ustalone
nieprawidłowości

Niepodjęcie działań w celu ustalenia opłaty adiacenckiej dla 105 nieruchomości będących w oddziaływaniu trzech inwestycji o łącznej wartości 6.551,5 tys. zł (spośród 18 inwestycji) w terminie o którym mowa w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dotyczyło to następujących inwestycji:

- Budowy ul. Rzędziana, Ketlinga, Wachmistrza Soroki w Olsztynie - warunki do korzystania z drogi dla 74 nieruchomości zostały stworzone w dniu 30 listopada 2009 r.,
- Budowy ul. Popiełuszki oddanej do użytkowania w dniu 16 czerwca 2009 r., co stworzyło warunki dla 6 nieruchomości,
- Uzbrojenia i budowa drogi ul. Wilgi i Kanarkowej, oddanej do użytkowania 29 września 2009 r. - dla 25 nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 90-110)

W związku z upływem ustawowego terminu w którym można było opłatę adiacencką ustalić dla ww. nieruchomości, Miasto utraciło możliwość uzyskania ewentualnych dochodów z tego tytułu.

Opis stanu
faktycznego

4.2. W latach 2009 – 2012 (III kw.) na terenie Miasta dokonano 134 podziałów nieruchomości na wniosek ich właścicieli. Po ich zatwierdzeniu, wydanych zostało 26 decyzji ustalających opłatę adiacencką na łączną kwotę 548,9 tys. zł, w terminie od 278 do 866 dni od daty uprawomocnienia się decyzji o podziale nieruchomości. Spośród decyzji ustalających opłatę:

- 23 na kwotę 514,1 tys. zł było decyzjami ostatecznymi,
- dwie decyzje na łączną kwotę 14,4 tys. zł zostały zaskarżone do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie (SKO) i do dnia kontroli, NIK Urząd nie otrzymał rozstrzygnięcia tych spraw,
- decyzja z dnia 27 października 2010 r. ustalająca opłatę w kwocie 20,4 tys. zł, była objęta postępowaniem odwoławczym zarówno przed organem drugiej, jak i trzeciej instancji (do 12 grudnia 2011 r.). Ostatecznie SKO wydało decyzję uchylającą decyzję Prezydenta z powodu nieprawidłowo sporządzonego operatu szacunkowego i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Po jej otrzymaniu w 14 grudnia 2011 r. podjęto czynności do skorygowania operatu przez jego autora, jednakże nie były one skuteczne. W konsekwencji decyzją z dnia 14 maja 2012 r. umorzono postępowanie, z uwagi na upływ trzyletniego terminu do wydania decyzji, określonego w art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 55, 111-113)

Spośród pozostałych 108 decyzji zatwierdzających podziały nieruchomości, w 57 przypadkach (dotyczących podziałów dokonanych w latach 2009-2011) Urząd podjął działania zmierzające do ustalenia opłaty. W związku z tymi działaniami, w 44 przypadkach, z uwagi na to, że podział nie spowodował wzrostu wartości nieruchomości, Prezydent odstąpił od wszczęcia postępowań, zaś w pozostałych 13 przypadkach prowadzono jeszcze postępowania w celu naliczenia opłaty. W odniesieniu natomiast do 51 decyzji uprawomocnionych w okresie trzech kwartałów 2012 r., według wyjaśnień kierownika Referatu Opłat Adiacenckich prowadzono wstępną analizą celem ustalenia ewentualnego wzrostu wartości nieruchomości i zasadności wszczęcia postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 26, 114-120, 428-433)

Opis stanu
faktycznego

4.3. W latach 2009-2012 (III kwartały) Urząd wydał 82 decyzje, którymi opłaty adiacenckie w łącznej kwocie 393,7 tys. zł rozłożono na roczne raty. W każdej z tych decyzji, zgodnie z art. 147 ustawy o gospodarce nieruchomościami określono, że raty podlegają oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski oraz wskazano ich zabezpieczenie w postaci weksla in blanco, o co wnioskowała NIK w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2006 r.

W decyzjach tych zapisano również, że wystawienie weksla przez właścicieli nieruchomości powinno nastąpić po upływie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji, a w przypadku niezłożenia weksla, opłata adiacencka staje się natychmiast wymagalna.

Stwierdzono, że do dnia 26 października 2012 r. w 57 przypadkach ustanowiono zabezpieczenie zgodnie z wymogami decyzji. Do pozostałych 25 decyzji wnioskodawcy nie złożyli weksli na zabezpieczenie rat na kwotę 49,4 tys. zł, przy czym należności wynikające z 17 decyzji na łączną kwotę 30,1 tys. zł zostały

w całości spłacone przed terminem wynikającym z decyzji. W pozostałych zaś ośmiu przypadkach z kwoty rat 19,4 tys. zł uzyskano spłatę części należności w kwocie 5,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 121-125)

Ustalone
nieprawidłowości

- 1) W dwóch decyzjach ustalających opłatę adiacencką w kwocie 5,1 tys. zł, której płatność rozłożono na raty, w sposób niezgodny z zapisami decyzji ustanowiono zabezpieczenia. Stwierdzono bowiem, że w jednym przypadku przyjęto deklarację wekslową podpisaną tylko przez jedną z dwóch osób oraz niepodpisany weksel, zaś w drugim - zarówno deklarację wekslową jak i weksel podpisała tylko jedna z dwóch osób, których decyzja dotyczyła.
- 2) W ośmiu decyzjach na kwotę 19,4 tys. zł, której płatność rozłożono na raty, nie wyegzekwowano określonych w decyzjach zabezpieczeń. Ponadto należności wymagalnych z tych decyzji w kwocie 17,6 tys. zł nie prześięgowano w odpowiednich okresach z konta należności długoterminowych na należności krótkoterminowe, przez co naruszono przepisy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, który stanowi że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W przypadkach tych wezwania do spłaty całości wymagalnego zadłużenia na łączną kwotę 14,9 tys. zł powiększonego o odsetki w kwocie 4,9 tys. zł wysłano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie od 68 do 1.309 dni od terminu ich wymagalności.
Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku jednej decyzji rozkładającej na raty należność na kwotę 7,3 tys. zł, która była wymagalna od 19 marca 2009 r. zewidencjonowano ją w księgach rachunkowych dopiero 18 października 2012 r. tj. po upływie ponad trzy i pół roku, od terminu wymagalności określonego w decyzji. Ponadto przez cały ten okres nie dochodzono tej kwoty. Dyrektor Wydziału Finansów Marianna Bonisławska wyjaśniła, że przedmiotowa decyzja została ujawniona dopiero w trakcie kontroli NIK.

Nieprawidłowości te Genowefa Domańska - inspektor w Referacie Księgowości Dochodów Niepodatkowych wyjaśniła przeoczeniem.

Konsekwencją ww. nieprawidłowości było to, że w rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego nie wykazywano jako należności pozostałe do zapłaty i zaległości kwot: 9,6 tys. zł w sprawozdaniu za 2009 r. oraz odpowiednio 9,0 tys. – za 2010 r. i 14,5 tys. zł w sprawozdaniu za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 126-151, 421-422, 426-427)

Opis stanu
faktycznego

4.4. W latach 2009 – 2012 (III kw.) Prezydent Olsztyna wydał 149 decyzji ustalających opłaty planistyczne w łącznej kwocie 880,3 tys. zł, z tego 145 decyzji na kwotę 633,5 tys. zł uprawomocniło się, a cztery decyzje na kwotę 246,8 tys. zł były jeszcze objęte postępowaniem odwoławczym. Spośród wszystkich 149 decyzji:

- Jedną wydano w wyniku postępowania wszczętego na wniosek strony (na podstawie art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) po upływie 47 dni od daty wpływu do Urzędu ww. wniosku. Była to pierwsza decyzja wydana w 2006 r. w tej sprawie, zaś pozostałe dwie decyzje na kwotę 169,2 tys. zł wydano w latach 2007-2009 w wyniku prowadzonych postępowań odwoławczych.

⁷ Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223)

- 148 decyzji na łączną kwotę 711,1 tys. zł wydano na podstawie art. 36 ust. 4 ww. ustawy, z których 146 dotyczyło aktów notarialnych, które wpłynęły do Urzędu w latach 2006-2008, zaś pozostałe dwie - aktów z 2009 r. Decyzje te wydano w terminie od 383 do 1.470 dni od daty wpływu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarze objętych m.p.z.p. W tych przypadkach postępowania wszczynano w okresie od 62 do 1.037 dni od daty wpływu wypisu aktu.

(dowód: akta kontroli str. 152-166)

Z wyjaśnień Anety Koniecznej – kierownika Referatu Opłat Adiacenckich wynika, że na termin wydawania decyzji wpływ miała przede wszystkim pracochłonność przy tworzeniu bazy nieruchomości objętych planami, a następnie identyfikacja nieruchomości zbytych w ramach okresowego monitoringu stanu ich własności.

(dowód: akta kontroli str. 428-433)

Ustalone
nieprawidłowości

Wydając 148 decyzji ustalających opłatę planistyczną na kwotę 711,1 tys. zł w terminie powyżej dwóch miesięcy od daty wpływu wypisu aktu notarialnego do Urzędu, naruszono art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego opłatę planistyczną należy ustalić bezzwłocznie po otrzymaniu takiego wypisu. Zwrócenia uwagi wymaga przy tym to, że o niezwłoczne wydawanie tych decyzji, NIK wnioskowała również w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2006 r.

Opis stanu
faktycznego

4.5. W latach 2009-2012 (III kwartały), oprócz 149 spraw zakończonych wydaniem decyzji naliczających opłaty planistyczne, Urząd prowadził 17 spraw, w wyniku których:

- w pięciu przypadkach wszczęto postępowania celem naliczenia opłaty planistycznej, jednakże po sporządzeniu operatów szacunkowych nie stwierdzono wzrostu wartości nieruchomości i postępowania umorzono,
- w 12 przypadkach odstąpiono od wszczęcia postępowania, gdyż nie zmieniło się przeznaczenie nieruchomości w m.p.z.p. stosunku do poprzednio obowiązującego.

(dowód: akta kontroli str. 167-192)

Opis stanu
faktycznego

4.6. Ustalona w „Instrukcji rozpatrywania wniosków interesantów w WGiGN” zasada, że po wejściu w życie nowego m.p.z.p. należy utworzyć bazę nieruchomości objętych tym planem, zidentyfikować nieruchomości, które stały się przedmiotem zbycia, a następnie wszcząć postępowanie w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, nie była w pełni przestrzegana.

Analiza 31 m.p.z.p. i ich zmian, w których ustalono 30% stawkę opłaty wykazała bowiem, że do dnia 24 października 2012 r. działania takie podjęto tylko w przypadku 19 m.p.z.p., które weszły w życie do 6 września 2008 r. Nie podjęto natomiast takich działań w odniesieniu do 12 planów, tj. które weszły w życie w 2005 r. (jeden m.p.z.p.), w 2008 r. (jeden), w 2010 r. (jeden), w 2011 r. (cztery) oraz w 2012 r. (pięć planów).

(dowód: akta kontroli str. 37, 193-199)

Niepodjęcie działań w stosunku do 11 planów które weszły w życie w latach 2008-2012, Zastępca Dyrektora WGiGN Sławomir Bernat, wyjaśnił m.in.:

- problemami kadrowymi w Referacie Opłat Adiacenckich (urlopy macierzyńskie i wychowawcze trzech pracowników oraz długotrwałe zwolnienie kierownika referatu),

- koniecznością czasowego przeorganizowania prac referatu i zaangażowanie w działania dotyczące przekształceń niemal wszystkich jego pracowników, w związku z wpływem w pierwszej połowie roku 2010 znacznej ilości wniosków o przekształcenie, po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym z dniem 8 sierpnia 2011 r. udzielenie bonifikat z tytułu przekształcenia przestało być obowiązkiem gminy,
- pracochłonnością w wyszukiwaniu nieruchomości, dla których w m.p.z.p. określono stawkę procentową, a które następnie były przedmiotem zbycia. Utworzone bazy – listy nieruchomości oddzielnie dla każdego z kilkudziesięciu obowiązujących w danym momencie planów miejscowych, ulegają zmianom z uwagi na dokonywane podziały i łączenia działek. Tak utworzone i aktualizowane bazy należy następnie weryfikować ręcznie co pewien okres z rejestrem Ewidencji Gruntów i Budynków pod kątem zmian podmiotowych.

(dowód: akta kontroli str. 200-202)

Stwierdzono, że m.p.z.p. który wszedł w życie w 2005 r. (18 sierpnia) dotyczył terenów Osiedla w Gutkowie. Analiza stanu własności 293 nieruchomości położonych na terenie tego osiedla wykazała, że w okresie pięciu lat od dnia wejścia w życie planu, tj. do 17 sierpnia 2010 r. :

- w 14 przypadkach prawo własności zostało przeniesione na podstawie umowy darowizny, zniesienia współwłasności lub postanowienia sądu o nabyciu spadku,
- w 13 przypadkach nieruchomości były przedmiotem odpłatnego zbycia, jednakże nie odnotowano w nich zmiany przeznaczenia i w związku tym, jak podał Sławomir Machnik Dyrektor WGiGN w wyjaśnieniu, nastąpiłoby odstąpienie od wszczęcia postępowania,
- w 16 przypadkach nieruchomości o łącznej pow. 3,24 ha były przedmiotem transakcji sprzedaży za kwotę 7.419 tys. zł, a wypisy aktów z ww. transakcji wpłynęły do Urzędu w latach 2006-2009. Nieruchomości te położone były m.in. na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, które w poprzednio obowiązującym planie przeznaczone były pod zieleń.

Zastępca Dyrektora WGiGN Sławomir Bernat wyjaśnił, że do dnia kontroli NIK nie posiadał wiedzy o nieutworzeniu bazy nieruchomości położonych na terenie Gutkowo, co uniemożliwiło identyfikację transakcji sprzedaży. Wyjaśnił również, że nie był informowany o tym fakcie przez ówczesnego kierownika Referatu.

(dowód: akta kontroli str. 203-312)

Ustalone
nieprawidłowości

Niepodjęcie przez Urząd w okresie od 18 sierpnia 2005 r. do 17 sierpnia 2010 r. działań zmierzających do ustalenia opłaty planistycznej w przypadku 16 transakcji sprzedaży nieruchomości na osiedlu w Gutkowie, objętych 30% stawką opłaty wg m.p.z.p. Należy przy tym zaznaczyć, że brak tych działań spowodował utratę przez Miasto możliwości uzyskania ewentualnych dochodów, ze względu na upływ ustawowego 5 – letniego okresu, w którym można było ustalić tę opłatę. Zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku sprzedaży nieruchomości jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel zbywa tę nieruchomość, prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Natomiast w art. 37 ust. 4 ww. ustawy podano, że ww. roszczenia można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

Opis stanu faktycznego	4.7. Stosownie do postanowień art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Olsztyna poinformował w latach 2009-2012 (III kw.) Radę Miasta o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne. (dowód: akta kontroli str. 313-321)
Opis stanu faktycznego	4.8. W okresie 2009-2012 (III kw.) uprawomocniło się 286 decyzji ustalających opłaty adiacenckie na kwotę 1.513,4 tys. zł oraz 145 decyzji ustalających opłaty planistyczne na kwotę 633,5 tys. zł. Przeprowadzona w toku kontroli analiza dokumentacji dotyczącej 80 losowo wybranych ostatecznych decyzji ustalających te opłaty (po 40 decyzji dla każdej z opłat) wykazała, że we wszystkich przypadkach: – przed wydaniem decyzji Prezydent Miasta powiadomił strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia opłat, informując właścicieli nieruchomości m.in. o obowiązujących przepisach prawnych oraz o możliwości (w przypadku opłat adiacenckich) rozłożenia należności na roczne raty, – umożliwiono właścicielom nieruchomości zapoznanie się z aktami spraw, co było zgodne z art. 10 § 1 i art. 73 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸, – decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane postanowieniami art. 107 ww. ustawy, tj. oznaczenie organu i stron postępowania, datę wydania decyzji, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania się oraz podpis wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska, – wysokość ustalonych opłat adiacenckich i planistycznych była zgodna ze stawkami określonymi w stosownych uchwałach Rady, – osiem decyzji wydano w terminie do jednego miesiąca od daty wszczęcia postępowania, zaś 72 decyzje – po upływie od jednego miesiąca do ponad 21 miesięcy, przy czym nie zawiadomiono stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. (dowód: akta kontroli str. 30, 322-340) Kierownik Referatu Opłat Adiacenckich wyjaśniła, że wydłużenie terminu wydawania decyzji związane było z pracochłonnością prowadzonych postępowań, a wskazanie konkretnego terminu załatwienia spraw w praktyce było bardzo trudne stąd nie informowano o tym stron postępowania. (dowód: akta kontroli str. 428-433)
Ustalone nieprawidłowości	Niepowiadomienie stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy stanowiło naruszenia art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.
Opis stanu faktycznego	4.9. W latach 2009-2012 (III kw.) postępowania odwoławcze prowadzone były wobec 51 spraw związanych z ustaleniem opłaty adiacenckiej oraz czterech w przypadku opłaty planistycznej (na 532 decyzje naliczające te opłaty). Analiza dokumentacji dotyczącej 28 spraw objętych postępowaniem odwoławczym (51% ich ogółu) wykazała że w przypadku:: • 24 spraw dotyczących ustalenia opłaty adiacenckiej: – wnoszący odwołania kwestionowali m.in. ustalenia wynikające z operatów szacunkowych w zakresie metodologii doboru porównawczego, określenia trendu czasowego i wag cech rynkowych nieruchomości porównawczych, naruszenia terminu określonego w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również sposób naliczenia opłaty adiacenckiej,

⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- w dwóch przypadkach SKO nie rozpatrzyło odwołań, gdyż m.in. nastąpiło uchybienie terminu do wniesienia odwołania,
- w 11 przypadkach zaskarżone decyzje zostały przez SKO utrzymane w mocy, a na trzy z nich właściciele nieruchomości wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (WSA). W jednym przypadku WSA uznał zasadność skargi w zakresie błędnego podejścia do sposobu wyliczenia opłaty, a w uzasadnieniu wyroku podał m.in., że art. 148. ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym od 22 października 2007 r. nie może być stosowany do ustalenia opłaty z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, jeżeli warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń albo korzystania z drogi zostały stworzone przed wejściem w życie tej ustawy. W wyniku ww. postępowania Urząd wydał nową decyzję na kwotę 0,9 tys. zł, tj. mniejszą o 3,5 tys. zł od ustalonej w zaskarżonej decyzji,
- w 7 przypadkach decyzje zostały uchylone przez SKO, a sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną uchylecia decyzji było m.in. niewyjaśnienie przez organ I instancji sposobu wniesienia opłaty, niepełne zaliczenie kosztów budowy poniesionych przez stronę na poczet wzrostu wartości nieruchomości, a także błędy w operatach. W przypadkach tych Urząd ustosunkował się do zarzutów SKO i wydał nowe decyzje, przy czym wartość opłat uległa zmniejszeniu o kwotę 100,1 tys. zł,
- w 4 przypadkach, w konsekwencji postępowania odwoławczego, decyzje ustalające opłaty na kwotę 29,4 tys. zł zostały uchylone, a postępowania w tych sprawach umorzone wskutek upływu 3 letniego terminu umożliwiającego ustalenie opłaty. Należy przy tym zaznaczyć, że w trzy z ww. przypadków dotyczyło kolejnych decyzji wydanych wskutek odwołań. Zarówno wszczynanie postępowań jak i wydanie pierwotnych decyzji nastąpiło po około dwóch latach od stworzenia warunków do korzystania z wybudowanych dróg. W przypadku zaś czwartej decyzji była to jedyna decyzja ustalająca opłatę w tej sprawie, jednakże postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte również po upływie dwóch lat od stworzenia warunków do korzystania z drogi.
- 4 spraw dotyczących ustalenia opłaty planistycznej, przy czym w przypadku dwóch spraw właściciele nieruchomości składali odwołania kilkakrotnie. I tak:
 - wnoszący odwołania zarzucali m.in. błędy w operatach szacunkowych dotyczące m.in. tym niewłaściwego doboru nieruchomości porównawczych (powierzchni, liczby, cechy), brak zmiany przeznaczenia działki w m.p.z.p., niepełne zebranie materiału dowodowego przez organ I instancji w toku prowadzonego postępowania odwoławczego,
 - w jednym z przypadków zaskarżona decyzja została przez SKO utrzymana w mocy, zaś w pozostałych trzech - zaskarżone decyzje zostały uchylone przez SKO, a sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia. Jako przyczyny podano głównie konieczność zweryfikowania wykonanych operatów szacunkowych jak i wnikliwego uzasadnienia wzrostu wartości nieruchomości,
 - na dwie decyzje SKO, wnoszący odwołania złożyli skargi do WSA, który uchylił ww. decyzje oraz decyzje organu I instancji. W uzasadnieniu wyroków podano m.in. m. in. że sąd stwierdził naruszenie przepisów art. 7 i 80 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, które obligują organy do przeprowadzenia postępowania w sposób wyczerpujący, a także wskazano potrzebę szczegółowego uzasadnienia przez rzeczoznawcę majątkowego wzrostu wartości nieruchomości,

- w wyniku ww. postępowań odwoławczych, na dzień kontroli NIK, wszystkie decyzje zostały uchylone, a Urząd nie wydał nowych decyzji ustalających opłaty. Z wyjaśnień Anety Koniecznej – kierownika Referatu Opłat Adiacenckich wynika, że w przypadkach tych podjęto działania m.in. w celu wyegzekwowania od rzeczoznawców majątkowych weryfikacji operatów szacunkowych pod kątem zarzutów organów odwoławczych. Ponadto Urząd wystąpił do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska w sprawie określania wartości nieruchomości, w przypadku gdy zbyciu ulega część działki wydzielonej po wejściu w życie m.p.z.p. (do dnia 12 listopada 2012 r. nie uzyskano odpowiedzi w ww. sprawie).

(dowód: akta kontroli str. 30, 322, 341-360)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie prowadzonych postępowań o ustalenie opłat adiacenckich i planistycznych. Stwierdzono bowiem brak działań zmierzających do ustalenia opłaty adiacenckiej w związku z wybudowaniem infrastruktury technicznej, a także opłaty planistycznej w odniesieniu do zbytych nieruchomości, dla których uchwalony m.z.p.p. spowodował zmianę ich przeznaczenia. W konsekwencji, wskutek upływu terminów, o których mowa w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 37 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Urząd utracił możliwość uzyskania ewentualnych dochodów z tytułu tych opłat. Stwierdzono również nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach w sprawie ustalenia tych opłat.

5. Działania podejmowane w celu ściągalności wymierzonych należności z opłat adiacenckich i planistycznych

Opis stanu faktycznego

5.1. W budżecie Miasta dochody z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych ujęto w dziale 756, rozdziale 75618 i w § 0490 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”. Wykonanie planu dochodów Miasta z tytułu tych opłat wyniosło:

- 813,6 tys. zł w 2009 r., tj. 116,2% kwoty zaplanowanej (700 tys. zł),
- 708,1 tys. zł w 2010 r., co stanowiło 177,0% planowanych (400 tys. zł),
- 645,4 tys. zł w 2011 r., tj. 215,1% planowanych (300 tys. zł),
- 243,7 tys. zł za trzy kwartały 2012 r., co stanowiło 81,2% planowanych dochodów w 2012 r. wynoszących 300 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 361)

W 115 decyzjach wydanych w 2009 r. ustalających opłatę planistyczną w wysokości 440,3 tys. zł określono m.in. termin zapłaty tej kwoty (14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna) oraz skutki opóźnienia w jej zapłacie. Opłaty w kwocie 199,3 tys. zł, wynikające z 83 decyzji wpłynęły na konto Urzędu w ww. terminie, zaś w przypadku pozostałych 32 decyzji na kwotę 241 tys. zł, płatności zostały wniesione po upływie 14 dni lub wyegzekwowano je w postępowaniu egzekucyjnym, pobierając w tych przypadkach odsetki w łącznej kwocie 2.385 zł.

(dowód: akta kontroli str. 152-165, 362-364)

Aneta Konieczna – kierownik Referatu Opłat Adiacenckich wyjaśniła, że ustalając termin wniesienia opłaty w decyzjach, opierano się m.in. na dostępnej wykładni do obowiązujących przepisów prawa i w tym przypadku postąpiono analogicznie jak przy opłatach adiacenckich. Pobranie odsetek ustawowych od nieterminowych wpłat, Genowefa Domańska – inspektor w Referacie Księgowości Dochodów Niepodatkowych, wyjaśniła że wynikało to z zapisów decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 425, 428-433)

Ustalone
nieprawidłowości

Nienależne pobranie odsetek w kwocie 2.385 zł od ustalonych w 2009 r. opłat planistycznych. Należy przy tym wskazać, że w 2009 r. brak było podstaw prawnych do orzekania w decyzji terminu wniesienia opłaty, a tym samym naliczenia odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności. Podstawę taką określono dopiero z dniem 1 stycznia 2010 r. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), poprzez odesłanie w art. 67 do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

Opis stanu
faktycznego

5.2. W latach 2009 – 2012 (III kw.) Prezydent Olsztyna wydał 286 decyzji naliczających opłaty adiacenckie z tytułu realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz podziałów nieruchomości na łączną kwotę 1.513,4 tys. zł, które stały się decyzjami ostatecznymi. Do dnia 30 września 2012 r., właściciele nieruchomości uregulowali należności w łącznej kwocie 1.066,4 tys. zł (70,5%), a z pozostałej kwoty 447 tys. zł do zapłaty, należności wymagalne wynosiły 179,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 365)

Spośród 146 ostatecznych decyzji dotyczących ustalenia opłaty planistycznej, wydanych w okresie 2009 r. – III kw. 2012 r. na łączną kwotę 802,6 tys. zł właściciele nieruchomości uregulowali należności na kwotę 665,7 tys. zł (82,9%).

(dowód: akta kontroli str. 165, 362, 364, 366-367)

Opis stanu
faktycznego

5.3. Według stanu na 30 września 2012 r., 52 właściciele nieruchomości zalegało z zapłatą opłaty adiacenckiej na łączną kwotę 308,1 tys. zł, z tego 33 zobowiązanych było do zapłaty tej opłaty jednorazowo (zaległość wynosiła 295,2 tys. zł), a 19 z tytułu należności rozłożonej na raty (zaległości w regulowaniu rat wynosiły 12,9 tys. zł). Na ww. dzień dwóch dłużników zalegało ponadto z uregulowaniem należności z tytułu naliczonej opłaty planistycznej w łącznej kwocie 137,0 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 368)

Opis stanu
faktycznego

5.4. Analiza dokumentacji dotyczącej 22 największych dłużników z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych na łączną kwotę 434,2 tys. zł (97,6% ogółu zaległości na koniec września 2012 r.) wykazała, że:

- zaległości te wynikały z decyzji ustalających opłaty w łącznej kwocie 501,0 tys. zł, z której 1,9 tys. zł zostało spłacone przed podjęciem windykacji, 2,0 tys. zł – w wyniku wysłanych upomnień, zaś 64,2 tys. zł uzyskano w wyniku prowadzonej egzekucji,
- upomnienia wysłano po upływie od 24 do 233 dni od terminu płatności określonego w decyzji.,
- tytuły wykonawcze wystawiano po upływie od 6 do 110 dni od daty odbioru upomnienia,
- postępowania egzekucyjne prowadzono wobec 7 dłużników zalegających z kwotą 42,9 tys. zł, nie prowadzono natomiast takich działań wobec 15 dłużników zalegających z kwotą 391,3 tys. zł, przy czym w przypadku 11 dłużników zalegających z kwotą 372,4 tys. zł brak tych działań wynikał m.in. z upadłości dłużników lub toczącego się postępowania odwoławczego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 369-381)

Ustalone
nieprawidłowości

W działaniach windykacyjnych prowadzonych przez Urząd wobec siedmiu dłużników zalegających z kwotą 47,0 tys. zł nie w pełni przestrzegano postanowienia § 2, 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.

w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹. Stwierdzono bowiem, że:

- Opieszale wystawiono dwa upomnienia (po upływie od 124 do 233 dni od daty płatności określonej w decyzji) i trzy tytuły wykonawcze (w okresie od 45 do 110 dni od daty odebrania upomnienia) na zaległości w łącznej kwocie 34,8 tys. zł.
- Nie wystawiono tytułów wykonawczych w stosunku do trzech dłużników zalegających z kwotą 14,9 tys. zł pomimo, że odebrali oni upomnienia i nie dokonali wpłat w terminie podanym w upomnieniu. Należy przy tym zaznaczyć, że od dnia odebrania upomnień do dnia badania NIK upłynęło od 419 do 3.472 dni, przy czym prowadzone działania windykacyjne ograniczyły się jedynie do wysyłania kilku upomnień (od jednego do trzech).
- Nie prowadzono czynności windykacyjnych przez 1.845 dni wobec jednego dłużnika zalegającego z kwotą 4,0 tys. zł, a upomnienie o zapłatę tej zaległości wysłano dopiero w trakcie kontroli NIK (6 listopada 2012 r.). Postępowanie egzekucyjne wobec tego dłużnika prowadzono w latach 2003-2004. Zostało ono zawieszone (z uwagi na planowane przejęcie nieruchomości od dłużnika), a następnie umorzone. W dniu 17 października 2007 r. zawarto z dłużnikiem umowę zamiany nieruchomości w formie aktu notarialnego, jednakże nie zawarto w nim zapisów o odstąpieniu od pobierania opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 377-381)

Według wyjaśnień Genowefy Domańskiej – inspektora Referatu Księgowości Dochodów Niepodatkowych odpowiedzialnego za windykację, długie terminy w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, a także niewystawienie trzech tytułów spowodowane było zarówno przeoczeniem, a w jednym przypadku brakiem wiedzy na temat sposobu prowadzenia egzekucji wobec osoby zamieszkałej zagranicą. Podała ona również, że niepodjęcie działań windykacyjnych, po umorzeniu postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec dłużnika zalegającego z kwotą 4,0 tys. zł wynikało z faktu, że WGiGN nie przekazał do Wydziału Finansów aktu notarialnego lub informacji o konieczności wznowienia postępowania. Dyrektor WGiGN Sławomir Machnik podał natomiast, że akt taki przekazał do Wydziału Finansów w dniu 17 października 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 382-386)

Opis stanu
faktycznego

5.4.1. Według stanu na 30 września 2012 r. z badanej kwoty zaległości wynoszącej 434,2 tys. zł, kwota 317,7 tys. zł dotyczyła należności z prawomocnych decyzji, zaś 116,5 tys. zł - z decyzji uchylonej przez SKO w dniu 9 września 2011 r. Postępowanie odwoławcze wobec tej decyzji (przed organem drugiej i trzeciej instancji) trwało w okresie od 30 lipca 2009 r. do 12 września 2011 r. i zakończyło się wydaniem przez SKO decyzji uchylającej decyzję Prezydenta z 2009 r. oraz przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia. Kwota ta była częścią należności z decyzji z 13 lutego 2009 r. ustalającej opłatę planistyczną w kwocie 169,2 tys. zł. Należność ta była dochodzona w postępowaniu egzekucyjnym, w wyniku którego wyegzekwowano 64,5 tys. zł (w tym 52,7 tys. zł przeznaczono na spłatę należności głównej, 1,4 tys. zł na odsetki oraz 10,4 tys. zł na koszty egzekucyjne i upomnienia). Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2011 r. Prezydent Miasta Olsztyna umorzył postępowanie egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 354 – 355, 364, 371-376, 379)

Według wyjaśnień Anny Poglód - kierownika Referatu Księgowości Dochodów Niepodatkowych ujmowanie w księgach rachunkowych ww. należności wynikało

⁹ Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.

z faktu, że nie otrzymano z WGiGN decyzji SKO, która uchyliła decyzję ustalającą opłatę. W sprawie tej Aneta Konieczna – kierownik Referatu Opłat Adiacenckich podała, że nieprzekazanie tej decyzji wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 387-390)

Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 20 listopada 2012 r. WGiGN przekazał do Wydziału Finansów decyzję SKO z dnia 9 września 2011 r. Wskutek tego poleceniem księgowania z dnia 21 listopada 2012 r. wyksięgowano całą należność w kwocie 169,4 tys. zł. Ponadto Dyrektor Wydziału Finansów Marianna Bonisławska poinformowała kontrolera NIK, że pobrana w wyniku egzekucji kwota 64,5 tys. zł zostanie przekazana właścicielowi nieruchomości po ustaleniu jego rachunku bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 391-407)

Ustalone
nieprawidłowości

Do dnia 20 listopada 2012 r. zaległości w kwocie 116,5 tys. zł nie zostały wyksięgowane z ksiąg rachunkowych Urzędu, pomimo że decyzja je ustalająca została uchylona przez SKO w dniu 9 września 2011 r., przez co naruszono postanowienia art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Niewyksięgowanie tej kwoty skutkowało tym, że zawyżono zaległości w wykazane w sprawozdaniach¹⁰: Rb-27S za 2011 r - o 55,1% i w trzech kwartalnych za 2012 r. – od 35,4% do 62,5% oraz należności wymagalne (od 0,7% do 1,1%) w sprawozdaniach za Rb-N¹¹ za odpowiednie okresy lat 2011-2012.

(dowód: akta kontroli str. 409-420)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

- 1) wydawanie decyzji ustalających opłatę planistyczną bez zbędnej zwłoki,
- 2) podjęcie działań w celu wyegzekwowania zaległości w kwocie 18,9 tys. zł od czterech dłużników, do których wysłano upomnienia,
- 3) podjęcie działań w zakresie identyfikacji sprzedanych nieruchomości objętych m.p.z.p. lub ich zmianami, które weszły w życie od 15 listopada 2008 r. w celu ustalenia czy wystąpiły przesłanki do naliczenia opłaty planistycznej,
- 4) uregulowanie obiegu dokumentów niezbędnych do podjęcia działań w celu naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, a także w zakresie poboru i windykacji należności z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych,
- 5) informowanie stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie ustalenia opłaty adiacenckiej lub planistycznej,
- 6) prawidłowe zabezpieczanie wierzytelności wynikających z rozłożonych na raty opłat adiacenckich,

¹⁰ W dziale 756 - Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75618 - Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw, paragrafie 0490 - Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw

¹¹ Pozycja – należności wymagalne pozostałe

¹² Dz. U. z 2012 r., poz.82

- 7) zwrot nienależnie pobranych odsetek w kwocie 2,4 tys. zł od opłaty planistycznej wynikającej z 32 decyzji wydanych w 2009 r.,
- 8) zwrot kwoty 64,5 tys. zł z tytułu opłaty planistycznej wynikającej z decyzji, która została uchylona przez SKO.

1. V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia 28 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Kontroler

Dyrektor

Barbara Zajdel

Antoni Stupiński

główny specjalista kontroli państwowej