



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4101-12-01/2012
P/12/147

Warszawa, dnia lipca 2012 r.

Pan
Dariusz Antoni Zieliński
Burmistrz Miasta i Gminy
w Górze Kalwarii

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 Warszawie skontrolowała w Urzędzie Miasta i Gminy Góry Kalwarii (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 15 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 negatywnie działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych

1. NIK ocenia negatywnie stworzone w Urzędzie warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia spraw z zakresu ustalania i dochodzenia opłat planistycznych.

W obowiązującym regulaminie organizacyjnym Urzędu³ ujęto zadania związane z procedurą uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, powierzając je pracownikom Referatu Planowania Przestrzennego Urzędu oraz zadania związane z ustaleniem należnych gminie jednorazowych opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – powierzając je pracownikom Referatu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

W Urzędzie nie utworzono skutecznego mechanizmu, który pozwoliłby na rzetelną selekcję wpływających aktów notarialnych pod kątem wyboru umów sprzedaży nieruchomości stanowiących podstawę do naliczenia należnych opłat planistycznych, a także na ich ocenę pod kątem występowania przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej - co miało zasadniczy wpływ na realizację dochodów z ww. tytułu.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Dz. U. nr 227, poz. 1482 ze zm., dalej: Ustawa nowelizująca

³ Regulamin organizacyjny Urzędu wprowadzony w życie zarządzeniem Burmistrza ROA 120.30.2012 z 1 marca 2012 r. Poprzednio obowiązywał regulamin organizacyjny Urzędu wprowadzony w życie zarządzeniem Burmistrza nr 58/2008 z 13 sierpnia 2008.

Burmistrz nie wszczął w ośmiu przypadkach⁴ (22,2 % próby) postępowania administracyjnego w celu ustalenia należnej opłaty planistycznej, doprowadzając do przekroczenia 5-letniego terminu do ustalenia renty planistycznej, określonego w art. 37 ust.4. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ i wygaśnięcia roszczeń gminy z tytułu należnej budżetowi renty planistycznej na kwotę 21 256 zł (wg oceny rzeczoznawcy majątkowego współpracującego z Urzędem), co stanowi ok. 1 % wszystkich dochodów z tytułu opłaty planistycznej uzyskanych w latach 2008 – 2012 (I kwartał).

Ponadto w ośmiu innych przypadkach (22,2 % próby) postępowanie o ustalenie należnej opłaty planistycznej wszczęto dopiero w trakcie kontroli NIK, po wskazaniu przez kontrolerów wypisów aktów notarialnych dotyczących umów sprzedaży nieruchomości gruntowych, których wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wg stanu na 31 grudnia 2011 r. – miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub zmianami do tych planów objęto tereny o powierzchni 2.508 ha, co stanowiło 17,3 % powierzchni Miasta i Gminy Góra Kalwaria. Przy sporządzaniu dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Burmistrz nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 17 pkt. 5 w związku z art. 37 ust. 11 u.p.z.p. i nie sporządził prognoz finansowych skutków uchwalenia planów miejscowych⁶.

Ustalono także, że w latach 2008 i 2011 Burmistrz nie przedstawił Radzie Miasta i Gminy informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, naruszając tym samym tryb postępowania określony w art. 37 ust. 8 u.p.z.p., zgodnie z którym był on zobowiązany do przedstawiania okresowo - odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku - na sesji rady gminy informacji o wydanych decyzjach. W pozostałym okresie objętym kontrolą Rada Miasta i Gminy otrzymywała ww. informacje zgodnie z zasadami określonymi w ww. przepisach.

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych.

Badaniem objęto 12 losowo wybranych decyzji ustalających należną opłatę planistyczną⁷. 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 w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzje w sprawie opłat planistycznych wydano w odniesieniu do nieruchomości podlegających ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania.

We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach opłaty planistyczne zostały ustalone z naruszeniem terminu określonego w art. 37 ust. 6 u.p.z.p. Decyzje wydawano w terminie od 152 do 676 dni⁸ od daty wpływu dokumentów do Urzędu.

Niezachowanie wymogu niezwłocznego ustalania opłat planistycznych wynikało m.in. z opóźnień w zlecaniu sporządzenia operatów szacunkowych. Burmistrz zlecał uprawnionym rzeczoznawcom majątkowym sporządzanie operatów szacunkowych⁹, stanowiących podstawę do ustalenia należnej opłaty planistycznej, w okresie od 44 do 602 dni po dacie wpływu do Urzędu umowy sprzedaży nieruchomości (aktu notarialnego). Operaty szacunkowe rzeczoznawcy majątkowi sporządzali natomiast w okresie od 30 do 43 dni po podpisaniu umowy zlecenia na ich wykonanie.

⁴ Badaniem objęto 36 aktów notarialnych.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 – dalej u.p.z.p.

⁶ Plany wprowadzone: Uchwałą Nr 362/XXVIII/2009 z dnia 10.02.2009 r. i Uchwałą Nr 530/XLI/2010 z dnia 26.01.2010 r.

⁷ W okresie objętym kontrolą wydano ogółem 143 decyzje (w 2008 r. - 23, w 2009 r. - 75, w 2010 r. - 40, w 2011 r. - 5 i w I kwartale 2012 r. - 1 decyzję), w których ustalono opłaty planistyczne w łącznej wysokości 2.110.272 zł.

⁸ Terminy te obejmują okresy, w których rzeczoznawcy sporządzali operaty szacunkowe: odpowiednio 43 i 40 dni.

⁹ Zlecenie sporządzenia operatu szacunkowego następowało przed wszczęciem postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Kontrola NIK wykazała również, że postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłaty planistycznej prowadzono z naruszeniem art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (dalej: K.p.a.). W dziewięciu sprawach (75 % próby) Burmistrz Miasta i Gminy w Górze Kalwarii wydał decyzje ustalające opłatę planistyczną w terminie od 71 do 320 dni od daty wszczęcia postępowania.

Według wyjaśnień Burmistrza, przyczyną długotrwałości postępowań były braki kadrowe – a głównie brak zatrudnienia na stanowisku specjalisty ds. przekształceń własnościowych i rent planistycznych w Referacie Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

Na wydłużenie okresu wydawania decyzji ustalających opłaty planistyczne miało też wpływ nieprzestrzeganie przez notariuszy siedmiodniowego terminu określonego w art. 37 ust. 5 u.p.z.p. W wyniku analizy 25 spraw ustalono, że w 16 przypadkach (64 % próby) notariusze nie dotrzymując terminu określonego w ww. przepisach przesyłali Burmistrzowi wypisy aktów notarialnych w okresie od 10 do 60 dni od daty zawarcia umowy. Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli wynika, że Burmistrz nie zwracał się do notariuszy o dotrzymywanie ww. terminu.

3. NIK ocenia negatywnie prowadzone przez Urząd działania windykacyjne zaległości z tytułu opłat planistycznych.

W latach 2008 – 2011 na rachunek dochodów budżetu Miasta i Gminy w Górze Kalwarii z tytułu opłat planistycznych wpłynęły środki w kwocie 2 166 430 zł, z czego w wyniku postępowania egzekucyjnego podjętego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹ uzyskano dochody w kwocie 275 064 zł (12,7 %).

Badanie zaległości z tytułu opłat planistycznych (10 największych dłużników) o wartości 237.321 zł¹² (89 % zaległości na dzień 31 grudnia 2011 r.) wykazało, że w wyniku prowadzonych działań egzekucyjnych uzyskano należności w kwocie 27 104 zł tj. 11,4 % w odniesieniu do badanych zaległości.

Z ustaleń kontroli wynika, że niska skuteczność egzekucji zaległości z tytułu opłat planistycznych wynikała głównie z opieszałości w podejmowaniu działań egzekucyjnych. Wydział Finansowy Urzędu doręczał pisemne upomnienia wystawione na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty zaległej opłaty planistycznej – w terminach od 100 do 1 222 dni od daty uprawomocnienia się decyzji. Podobnie tytuły wykonawcze wystawiane na podstawie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, przekazywano do organów egzekucyjnych w terminach od 83 do 533 dni po upływie terminu płatności określonego w upomnieniach.

W dwóch spośród dziesięciu badanych spraw Wydział Finansowy Urzędu do zakończenia kontroli NIK nie wystawił tytułów wykonawczych dotyczących należności w łącznej kwocie 43 703 zł (18,4 % zaległości objętych analizą), mimo że terminy płatności określone w upomnieniach upłynęły odpowiednio w dniach: 9 czerwca 2009 r. (należność 37 894 zł) oraz 4 stycznia 2006 r. (5 808 zł). Bezskuteczne działania windykacyjne (wielokrotne upomnienia, ustalanie aktualnego adresu dłużników itp.) podejmowane przez Urząd w ww. dwóch sprawach, nie usprawiedliwiają beczynności Urzędu w zakresie skierowania spraw na drogę postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez właściwe urzędy skarbowe.

4. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK ocenia prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej.

¹⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹² Zaległości wg stanu na 31.12.2011 r. wynosiły 266 745 zł.

¹³ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

W latach 2008 – 2012 (I kwartał) Burmistrz udzielił 18 ulg w spłacie należności z tytułu opłaty planistycznej na kwotę 525 371 zł z czego: w dwóch sprawach odroczone termin płatności należności (na łączną kwotę 14 689 zł), w 13 sprawach spłata należności (na łączną kwotę 499 063 zł) została rozłożona na raty, a w trzech sprawach umorzono należności (na łączną kwotę 11 623 zł).

Badanie 12 decyzji w sprawie udzielenia ulg (66,7 % wydanych decyzji) wykazało, że nie stosowano trybu postępowania określonego w zarządzeniach Burmistrza¹⁴ i przyznano dłużnikom ulgi bez przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego i udokumentowania trudnej sytuacji zobowiązanych do zapłaty opłaty planistycznej. Analiza wykazała, że w 11 sprawach (91,7 % próby) Burmistrz przyznał ulgi bez opinii właściwej komisji, a w 7 sprawach (58,3 % próby) przed wydaniem decyzji nie przeprowadzono wywiadu w celu określenia sytuacji majątkowej podmiotu ubiegającego się o ulgę.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) stworzenie skutecznego mechanizmu pozwalającego na rzetelną selekcję aktów notarialnych pod kątem wyboru umów sprzedaży nieruchomości stanowiących podstawę do naliczenia należnych opłat planistycznych, a także na ich ocenę pod kątem występowania przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej - co miało zasadniczy wpływ na realizację dochodów z ww. tytułu,
- 2) przeprowadzenie ośmiu postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wszczętych w trakcie kontroli,
- 3) przestrzeganie terminów załatwiania spraw przy wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne oraz prowadzenie działań windykacyjnych i egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki,
- 4) przestrzeganie trybu postępowania przy udzielaniu ulg w opłacie 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 Burmistrza, 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 Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie 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.

¹⁴ Zarządzenie Nr 99/04 z 15.09.2004 r. obowiązujące do 01.04.2011 r. i Zarządzenie Nr 28/11 z 01.04.2011 r.