



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4101-12-03/12  
P/12/147

Warszawa, dnia lipca 2012 r.

**Pan  
Stefan Jakubowski  
Wójt Gminy Słupno**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skontrolowała w Urzędzie Gminy Słupno (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 Kontroli<sup>2</sup>, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

### **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych**

1. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, stworzone w Urzędzie warunki organizacyjno-prawne do prowadzenia spraw z zakresu ustalania i dochodzenia opłat planistycznych.

W regulaminach organizacyjnych Urzędu obowiązujących w latach 2008-2012, prowadzenie spraw związanych z opracowywaniem planu zagospodarowania przestrzennego Gminy, gromadzeniem i przechowywaniem aktów notarialnych oraz ustalaniem opłaty planistycznej zostało przypisane Referatowi Rolnictwa, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej. Pracownicy niniejszego referatu posiadali zakresy czynności, w których ujęto realizowane przez nich w/w zadania. W regulaminach organizacyjnych nie określono natomiast zadań z zakresu windykacji opłat planistycznych, nie zostały one również ujęte w zakresach obowiązków pracowników referatu.

W ocenie NIK, pomimo nie prowadzenia ewidencji aktów notarialnych dokumentujących zbycie nieruchomości oraz braku sformalizowanych zasad ich obiegu, funkcjonujący w Urzędzie obieg aktów notarialnych, umożliwiał realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych.

Wszystkie spośród 41 badanych aktów notarialnych, które wpłynęły do Urzędu zostały przekazane do właściwego w sprawach ustalania opłat planistycznych Referatu Rolnictwa, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej. W każdym przypadku stwierdzenia zmian przeznaczenia nieruchomości sprzed uchwalenia lub zmiany planu miejscowego (25 aktów) wszczynano postępowanie w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., dalej: Ustawa nowelizująca

Również do w/w referatu przekazywano akty notarialne, w których nabywcą nieruchomości była Gmina Słupno (65 aktów).

Uwagi NIK dotyczą nie utworzenia rejestru ryzyk dla zadań realizowanych przez Referat Rolnictwa, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej, co należało do zakresu obowiązków kierownika tego referatu, przyjętego do wiadomości i stosowania w dniu 15 marca 2011 r. Utworzenie rejestru ryzyk stanowiło jeden z elementów kontroli zarządczej prowadzonej w referacie.

W okresie od 1 stycznia 2003 r. weszło w życie 20 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które objęły 96,8 % powierzchni Gminy Słupno<sup>3</sup>. W 19 z nich ustalono stawkę procentową opłat planistycznych na poziomie wyższym niż 0 % - zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4</sup>. W przypadku jednego planu miejscowego obejmującego obszar lokalizacji rurociągu paliwowego<sup>5</sup>, ustalono stawkę „zerową” (0 %) opłat planistycznych – z uwagi na fakt, iż ze względu na charakter tego obszaru, wartość znajdujących się na nim nieruchomości pomimo uchwalenia planu nie wzrosła.

W wyniku kontroli stwierdzono, że prognozy skutków finansowych uchwalenia pięciu zmian planu miejscowego z dnia 17 marca 2006 r. opracowała osoba niebędąca rzeczoznawcą majątkowym, co stanowiło naruszenie trybu sporządzania planu, tj. art. 17 pkt 5 w związku z art. 37 ust. 11 u.p.z.p.<sup>6</sup>

Uwagi NIK dotyczą nie przedstawiania przez wójta gminy na sesjach Rady Gminy Słupno, które odbywały się w latach 2008 – 2012 (do czasu zakończenia kontroli) informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, co było niezgodne z art. 37 ust. 8 u.p.z.p. Zdaniem NIK, przedstawianie powyższych zagadnień na posiedzeniach stałych komisji Rady Gminy nie wypełniało obowiązku nałożonego na Wójta Gminy przez przywołany przepis.

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

Badaniem objęto 12 decyzji ustalających opłatę planistyczną w łącznej kwocie 176 339 zł<sup>7</sup>. 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 Słupno w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzje w sprawie opłat planistycznych wydano w odniesieniu do nieruchomości podlegających ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania.

W 12 prowadzonych postępowaniach opłaty planistyczne zostały ustalone z naruszeniem terminu określonego w art. 37 ust. 6 u.p.z.p. Dwie decyzje wydano w terminie dwóch miesięcy od daty wpływu dokumentów do Urzędu, w pozostałych dziesięciu przypadkach termin ten wynosił od trzech do siedmiu miesięcy (okres ten nie obejmuje czasu poświęconego na sporządzenie operatu szacunkowego). Niezachowanie wymogu bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych wynikało z długotrwałego prowadzenia postępowań administracyjnych oraz nieobecności w pracy osoby prowadzącej te postępowania. Długotrwałość postępowań stanowiła również naruszenie art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup>. W pozostałym zakresie postępowania administracyjne prowadzone były z zachowaniem wymogów określonych przepisami K.p.a.

NIK zwraca uwagę, iż w sześciu badanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną, wydanych w latach 2008-2009 na podstawie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wskazano termin na dokonanie zapłaty należności<sup>9</sup>. W konsekwencji, od siedmiu zobowiązanych na podstawie decyzji w sprawie ustalenia opłaty planistycznej wydanych w 2008 r., którzy opłacili należności po upływie wyznaczonego terminu, pobrano odsetki w łącznej kwocie 2 347,03 zł. W okresie tym nie było jednakże podstawy prawnej do naliczenia i pobrania odsetek od ustalonej opłaty planistycznej.

<sup>3</sup> Łącznie z planami miejscowymi uchwalonymi w latach 1995-2002 cały obszar Gminy Słupno objęty jest m.p.z.p.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej: u.p.z.p.

<sup>5</sup> Przyjęty uchwałą Rady Gminy Słupno Nr 147/XVII/04 z dnia 31 maja 2004 r.

<sup>6</sup> Por. wyrok WSA w Rzeszowie, II Sa/Rz 888/08, LEX nr 576055.

<sup>7</sup> W okresie objętym kontrolą wydano ogółem 117 decyzji (w 2008 r. - 67, w 2009 r. - 28, w 2010 r. - 13, w 2011 r. - 9 decyzji), w których ustalono opłaty planistyczne w łącznej wysokości 1 268 715 zł.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: K.p.a.

<sup>9</sup> Określany jako 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji

Ustalono, że w czterech postępowaniach<sup>10</sup> odstąpiono od ustalenia opłaty planistycznej na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego, niemającej formy operatu szacunkowego. Stanowiło to naruszenie art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>11</sup>, zgodnie z którym rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.

3. NIK ocenia negatywnie prowadzone działania windykacyjne z uwagi na ich znaczną opieszałość.

Na dzień 30 maja 2012 r. z zapłatą naliczonych i wymagalnych opłat planistycznych zalegali dłużnicy w pięciu sprawach na łączną kwotę 25 924,95 zł. Badanie działań windykacyjnych Urzędu prowadzonych w stosunku do tych dłużników wykazało, że w przypadku czterech postępowań pisemne upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty opłaty planistycznej wystawiano po upływie: 10 miesięcy (sprawa nr BG 7326-44/2007), 11 miesięcy (sprawa nr BG 7326/2/R/10), 12 miesięcy (sprawa nr BG 7326/16/09) oraz 15 miesięcy (sprawa nr BG 7326/31/R/09/10), od terminu wpłaty należności wskazanego w przedmiotowych decyzjach. Ustalono również, że w dwóch sprawach tytuły wykonawcze były wystawiane po upływie dwóch oraz trzech miesięcy od upływu siedmiodniowego terminu do zapłaty należności, wyznaczonego w upomnieniach z dnia 7 czerwca 2009 r. (sprawa nr BG 7326/12/09) oraz z 26 listopada 2008 r. (sprawa nr BG 7326-44/2007) na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>12</sup>.

Powyższy sposób postępowania stanowił naruszenie wymogu określonego w § 2 przywołanego rozporządzenia Ministra Finansów, zgodnie z którym wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

Zdaniem NIK do ujawnienia i wyeliminowania nieprawidłowości polegających na długotrwałym prowadzeniu postępowań windykacyjnych mogłoby przyczynić się opracowanie pisemnych procedur kontroli zarządczej dla tego obszaru, których to Urząd nie posiadał. Kontrola wykazała również, że pracownik prowadzący postępowania windykacyjne nie miał tej czynności w zakresie obowiązków, przy czym nie miało to w ocenie NIK bezpośredniego wpływu na terminowość prowadzonych postępowań. Wójt Gminy Słupno poinformował, że zostaną doprecyzowane zakresy czynności pracowników w kwestii prowadzenia postępowania windykacyjnego w zakresie opłaty planistycznej.

4. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia prowadzenie postępowań w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu ustalonej opłaty planistycznej. Badanie 10 decyzji<sup>13</sup> w sprawie udzielania ulg (umorzenia, rozłożenia na raty) w zapłacie opłaty planistycznej o łącznej wartości 132 695 zł wykazało, że przy udzielaniu ulg stosowano jednakowe kryteria wobec wszystkich dłużników. We wszystkich przypadkach wystąpiły przesłanki uzasadniające udzielenie ulgi określone w stosownych uchwałach Rady Gminy Słupno<sup>14</sup>.

Uwagi NIK dotyczą wydania po 1 stycznia 2010 r. sześciu decyzji oraz dwóch oświadczeń w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej (w łącznej kwocie 117 493 zł) z powołaniem się na niewłaściwą podstawę prawną, tj. uchwały Rady Gminy Słupno: Nr 35/VI/07 (6 decyzji) i Nr 47/VI/11 (2 oświadczenia). Od 1 stycznia 2010 r. obowiązywała bowiem ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>, która w art. 64 ust. 1 przewidywała możliwość udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu ustalonych opłat planistycznych.

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

1. Utworzenie rejestru ryzyk dla zadań realizowanych przez Referat Rolnictwa, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu.

<sup>10</sup> Nr: BG 7326/7/09, BG 7326/14/09, BG 7326/1/10, BG.6725.13.2011 (ogółem badano 5 postępowań zakończonych umorzeniem postępowania w sprawie naliczenia opłaty planistycznej).

<sup>11</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

<sup>13</sup> Spośród 30 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą (254 162 zł).

<sup>14</sup> 8 decyzji w sprawie ulg wydano na podstawie uchwały Nr 35/VI/07 z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa; 2 oświadczenia w sprawie ulg wydano na podstawie uchwały Nr 47/VI/11 z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Słupno oraz wskazania organu do tego uprawnionego.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

2. Przedstawiane na sesjach Rady Gminy informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, zgodnie z wymogiem określonym w art. 37 ust. 8 u.p.z.p.
3. Zapewnienie przestrzegania obowiązujących terminów przy wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne.
4. Zwrot nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej.
5. Egzekwowanie od rzeczoznawców majątkowych sporządzania opinii o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego, zgodnie z art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
6. Prowadzenie działań windykacyjnych bez zbędnej zwłoki.
7. Ujęcie w zakresach czynności pracowników spraw z zakresu prowadzenia postępowania windykacyjnego w zakresie opłaty planistycznej oraz wzmocnienie nadzoru nad tymi postępowaniami.
8. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty planistycznej na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w 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.