



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA- 4101-02-01/2012/P/12/147

Katowice, dnia 24 lipca 2012 r.

Pan
Piotr Uszok
Prezydent Miasta Katowice

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 Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Katowice (zwanym dalej „Urzędem”) 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 9 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz pozytywnie w zakresie realizacji roszczeń odszkodowawczych.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

- I. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia warunki organizacyjno-prawne ustalania opłat planistycznych, w tym w szczególności funkcjonujący w Urzędzie system obiegu aktów notarialnych, który w znacznym stopniu utrudniał pełną realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych. Stwierdzono bowiem, że
 1. wprowadzane przez pracowników Wydziału Planowania Przestrzennego² (zwanego dalej „WPP”), do ewidencji gruntów i budynków Kataster, informacje o zmianie planu miejscowego (tzw. „ostrzeżenia”) były następnie przez pracowników Wydziału Geodezji³ (zwanego dalej „WG”) przenoszone do „historii”⁴, w wyniku czego akty notarialne dotyczące nieruchomości objętych przedmiotowymi „ostrzeżeniami” nie były przekazywane do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań w sprawie opłaty planistycznej⁵. Zdaniem NIK odpowiedzialność za powyższe ponosi Naczelnik WG⁶, co wynika z następujących ustaleń:

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej „ustawą o NIK”, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 1.06.2012 r.

² funkcjonujący w strukturze Urzędu od 1.01.2008 r., wcześniej Biuro Planowania Przestrzennego (1.03.2007 r. – 31.12.2007 r.), Wydział Rozwoju Miasta (1.01.2005 r. – 28.02.2007 r.), Wydział Urbanistyki, Architektury i Budownictwa (22.07.2002 r. – 31.12.2004 r.)

³ do 30.06.2009 r. Wydział Geodezji i Gospodarki Mieniem

⁴ w zakresie działek, które następnie uległy podziałowi bądź scaleniu

⁵ Wydział Planowania Przestrzennego od 1.01.2008 r.,

⁶ od 7.06.2006 r. do 30.06.2006 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Mieniem, od 1.07.2009 r. – Naczelnik Wydziału Geodezji

- a) w wydanym przez Prezydenta Miasta Katowice zarządzeniu nr 29/2003 z dnia 7 lutego 2003 r.⁷ jednoznacznie uregulowano obieg aktów notarialnych pomiędzy WG a WPP, poprzez zobowiązanie WG do przekazywania dokumentacji transakcji do WPP w razie odnotowanego „ostrzeżenia”. Jak wykazała kontrola NIK takie „ostrzeżenia” były wprowadzane (odnotowywane) przez pracowników WPP w systemie Kataster,
- b) zgodnie z ww. zarządzeniem nr 29/2003 to po stronie WG leżała odpowiedzialność za uwzględnienie, przy przekazywaniu aktów notarialnych do WPP, przedmiotowych „ostrzeżeń”, niezależnie od sposobu ich „odnotowania” w systemie, który to faktycznie wynikał z działań samych pracowników WG, którzy przenosili te ostrzeżenia „do historii”. „Ostrzeżenia”, pomimo ich „przeniesienia do historii” były w systemie odnotowane, co potwierdził Naczelnik WG w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach wskazując, m.in. iż „(...) system Kataster jest stale rozbudowywany i modyfikowany. Nie usuwa on jednak żadnych danych z bazy (...)”;
- c) Naczelnik WG nie zapewnił przekazywania przez WG do WPP aktów notarialnych, pomimo iż co najmniej od roku 2006 posiadał wiedzę „iż działki podzielone bądź scalone są przenoszone do historii ze wszystkimi tzw. atrybutami”⁸. W ocenie NIK nie zasługują na uwzględnienie jego wyjaśnienia złożone w toku kontroli dotyczące ww. wieloletniego zaniedbania, w których odpowiedzialnością za powyższe obciążył WPP, ponieważ:
 - w związku z ujawnieniem w toku kontroli NIK dokumentacji z 2006 r.⁹ Naczelnik WG zeznał¹⁰, że po otrzymaniu z Wydziału Rozwoju Miasta (zwanego dalej WRM) informacji o występującym w systemie Kataster problemie z „ostrzeżeniami”, poinformował Naczelnika tego wydziału o konieczności współpracy z Wydziałem Informatyki w zakresie jego rozwiązania, mimo iż wcześniej zeznał¹¹, że nie ma informacji o tym, czy pracownicy WPP posiadali wiedzę o utracie (przeniesieniu do historii) danych o ostrzeżeniach¹². Nadto na pytanie zadane przed ujawnieniem przedmiotowej dokumentacji z 2006 r. w sprawie wyjaśnienia przyczyn niepoinformowania WPP o fakcie „przenoszenia do historii” ostrzeżeń, Naczelnik WG zeznał jedynie, iż „nadzór nad zachowaniem atrybutu „ostrzeżenia” nie należał do moich kompetencji”¹³. Naczelnik WRM w toku kontroli NIK zeznał, iż nie prowadził „żadnych rozmów w tym zakresie z ówczesnym WGiGM (...)”,
 - przed ujawnieniem ww. dokumentacji z 2006 r. Naczelnik WG wskazywał na szkolenia w trakcie których pracownicy wydziału odpowiedzialnego wówczas za wprowadzanie „ostrzeżeń” mieli być informowani o ich przenoszeniu „do historii”, zaś po weryfikacji tych zeznań w toku kontroli NIK¹⁴ wyjaśnił: „nie posiadam żadnych dokumentów dotyczących

⁷ w sprawie określenia trybu postępowania w przypadkach zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Katowice lub jego zmiany

⁸ zgodnie z zeznaniem złożonym w dniu 12.06.2012 r.

⁹ pismo Naczelnika Wydziału Rozwoju Miasta nr RM-III-MiZ-7324/8/06 z dnia 3.07.2006 r., pismo Zastępcy Naczelnika WGiGM (aktualnie sprawującego funkcję Naczelnika Wydziału Geodezji) nr GGM.II-KR-7410-O-12/2006 z dnia 21.07.2006 r.

¹⁰ wyjaśnienie z dnia 18.06.2012 r.

¹¹ protokół przesłuchania świadka z dnia 12.06.2012 r.

¹² ponadto Naczelnik WG udzielając w dniu 29.05.2012 r. odpowiedzi na pytanie kontrolera NIK o przekazywanie kierownictwu WPP informacji wskazujących na przenoszenie do „historii” danych o „ostrzeżeniach”, wskazywał wyłącznie na szkolenia pracowników WPP mające mieć miejsce w 2003r. i 2007r.

¹³ protokół przesłuchania świadka z dnia 12.06.2012 r.

¹⁴ w dokumentacji kadrowej przechowywanej w Wydziale Organizacji i Zarządzania Urzędu nie ma informacji o uczestnictwie pracowników WPP w szkoleniach obejmujących swym zakresem problem „przenoszenia do historii ostrzeżeń”. Ponadto Naczelnik WPP wyjaśniła, że „z posiadanych przez Wydział Planowania Przestrzennego dokumentów i wiedzy pracowników nie wynika, aby pracownicy WPP (wcześniej WUAiB, WRM, BPP) brali udział w prowadzonych przez podmiot zewnętrzny szkoleniach z zakresu programu Kataster WZ”. Ustalono również, że Naczelnik WG w swych wyjaśnieniach wskazywał m.in. na szkolenie mające mieć miejsce w 2003 r., a jak wynika z dokumentacji źródłowej dostęp do systemu Kataster, jak również szkolenia pracowników ówczesnego WPP w zakresie „ostrzeżeń” był możliwe dopiero od dnia 15.03.2004 r. (pismo Naczelnika Wydziału Obsługi Urzędu nr OU.IV.0305-1-2/04 z dnia 10.02.2004 r., upoważnienie użytkownika do obsługi systemu informatycznego nr OR.II.01130/230/04 z dnia 15.03.2004 r.)

ww. szkoleń, w związku z czym nie mam pewności jaki był ich zakres. Moje poprzednie wyjaśnienia oparłem na bieżącej procedurze (...)",

- udzielając odpowiedzi na pisemne zgłoszenie problemu z „ostrzeżeniami” dokonane przez WRM, Naczelnik Wydziału Geodezji nie poinformował o braku kompetencji WG w tym zakresie i przekazaniu sprawy do Wydziału Informatyki, wskazując jedynie w swej pisemnej odpowiedzi¹⁵ m.in. że w związku z zaistniałą sytuacją przewidywane modyfikacje systemu swoim zasięgiem obejmą również konieczność rejestracji wszelkich zmian dokonywanych w związku z wpisywaniem ostrzeżeń,
- d) zgodnie z zarządzeniami wewnętrznymi Prezydenta Miasta Katowice, obowiązującymi w okresie 2003 – 2012¹⁶, do zadań Wydziału Geodezji i Gospodarki Mieniem¹⁷ należała m.in. modernizacja i prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, w tym prowadzenie ewidencji gruntów i budynków /kataster nieruchomości/¹⁸. W zakresie działania Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa¹⁹ określonym w ww. zarządzeniach wewnętrznych Prezydenta Miasta Katowice nie ujęto natomiast żadnych czynności związanych z prowadzeniem tej ewidencji, w tym w zakresie atrybutu „ostrzeżenia”. Ponadto do zakresu obowiązków Naczelnika WG należał m.in. nadzór oraz kontrola nad modernizacją, aktualizacją i archiwizacją mapy zasadniczej oraz ewidencji gruntów i budynków²⁰.

Prezydent Miasta potwierdził, iż merytoryczny nadzór nad poszczególnymi funkcjami systemu Kataster sprawują i odpowiedzialne są poszczególne komórki organizacyjne, które w zakresie swoich obowiązków posiadają prowadzenie poszczególnych spraw²¹, a jak wynika z wyżej cytowanego zarządzenia nr 29/03 z dnia 7 lutego 2003 r. komórką organizacyjną odpowiedzialną za przekazywanie aktów notarialnych do WPP (na podstawie odnotowanych „ostrzeżeń”) był WG.

W wyniku powyższego systemowego błędu, WG nie przekazał do WPP aktów notarialnych w zakresie 510 działek nieruchomości gruntowych, które posiadały atrybut w postaci „ostrzeżenia” przeniesiony do „historii”. Z ustaleń dokonanych w toku kontroli NIK wynika, iż w związku z powyższym co najmniej 1 akt notarialny dotyczący zbycia nieruchomości nie mógł stanowić podstawy do wszczęcia postępowania w sprawie opłaty planistycznej, ze względu na wygaśnięcie roszczenia²², co wskazuje na możliwość nieuzyskania dochodów z tego tytułu przez miasto.

NIK jednocześnie zauważa, iż w toku kontroli podjęte zostały działania mające na celu wyeliminowanie ww. nieprawidłowości, w wyniku których dla 253 działek dla których nie upłynął termin wszczęcia postępowań w sprawie opłaty planistycznej (spośród ww. 510) dokonano „przekopiowania” ostrzeżeń do wszystkich nowych (po podziale bądź scaleniu) numerów działek w ilości 665. Ponadto do dnia zakończenia kontroli NIK wszczęto 2 postępowania i przygotowano 8 wszczęć postępowań dotyczących renty planistycznej.

¹⁵ pismo Zastępcy Naczelnika WGiGM, aktualnie sprawującego funkcję Naczelnika Wydziału Geodezji, nr GGM.II-KR-7410-O-12/2006 z dnia 21.07.2006 r.

¹⁶ w sprawie ustalenia zakresu działania poszczególnych komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy UM Katowice: nr 210/2002 z dnia 22.07.2002r., nr 122/2003 z dnia 16.07.2003r., nr 2/2005 z dnia 3.01.2005r., nr 66/2007 z dnia 1.03.2007r., nr 362/2007 z dnia 28.12.2007r., nr 445/2008 z dnia 31.12.2008r., nr 198/2009 z dnia 22.06.2009r., nr 240/2010 z dnia 19.07.2010r., nr 23/2011 z dnia 14.01.2011r., nr 94/2012 z dnia 26.06.2012r.

¹⁷ a następnie Wydziału Geodezji

¹⁸ w brzmieniu nadanym zarządzeniem wewnętrznym nr 2/2005 z dnia 3.01.2005 r. – wcześniej WGiGM odpowiadał za „*prowadzenie ewidencji gruntów i budynków /kataster nieruchomości /*”: zarządzenia nr 210/2002 i nr 122/2003

¹⁹ następnie Wydziału Rozwoju Miasta, Biura Planowania Przestrzennego, Wydziału Planowania Przestrzennego

²⁰ zakres obowiązków nr GGM.I.0112/5/04 z dnia 30.12.2004 r., następnie zgodnie z zakresem obowiązków z dnia 1.07.2009 r.: „*organizacja, nadzór i koordynacja prac związanych z budową i rozwojem Infrastruktury Informacji Przestrzennej w mieście*”

²¹ pismo nr AK-S.1710.6.2012.KB z dnia 19.06.2012 r.

²² akt notarialny Rep. A nr 15756/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r. – podana przez Naczelnika WPP szacunkowa kwota utraconej opłaty planistycznej – 785 zł

- e) system Kataster nie generował informacji o transakcjach (aktach notarialnych) mogących stanowić podstawę do wszczęcia postępowań w sprawie opłaty planistycznej, które dotyczyły sprzedaży nieruchomości lokalowych (wraz z udziałem w gruncie). W wyniku powyższego, pomimo ujęcia w systemie przez pracowników WG informacji o powyższych transakcjach zgodnie z treścią danej umowy, Wydział ten nie przekazywał informacji o nich do WPP, wbrew postanowieniom zarządzenia nr 29/2003 z dnia 7 lutego 2003 r.²³ Odpowiedzialnym za powyższą nieprawidłowość, zdaniem NIK, jest Naczelnik WG, który nie zapewnił prawidłowych kryteriów doboru rodzaju zmiany zgodnie z którymi selekcjonowane były przez system Kataster poszczególne akty notarialne do celów raportu „zmiana planu”²⁴.
2. Poza wyżej opisanymi błędami występującymi w systemie Kataster, NIK negatywnie ocenia terminowość przekazywania przez WG aktów notarialnych (raportów) do WPP. Jak bowiem ustalono w toku kontroli, na 28²⁵ aktów notarialnych których przedmiotem było przeniesienie prawa użytkowania wieczystego, okres pomiędzy wpływem do Urzędu Miasta zawiadomienia z Sądu Rejonowego Wydział Ksiąg Wieczystych (o ujawnieniu transakcji w księgach wieczystych), a datą przekazania danego aktu do WPP wyniósł: - w 12 przypadkach między 708 a 803 dni, - w 6 przypadkach między 531 a 644 dni, - w 10 przypadkach między 204 a 489 dni. W przypadku 2 aktów notarialnych, których przedmiotem było przeniesienie prawa własności²⁶, okres pomiędzy ich wpływem do Urzędu Miasta, a przekazaniem tych aktów do WPP wyniósł odpowiednio 469 i 461 dni. Jak wyjaśnił Naczelnik WG przyczyną ww. zwłoki był gwałtowny wzrost liczby aktów notarialnych wpływających do Urzędu spowodowany wejściem w życie w dniu 31 lipca 2007 r. przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁷. W związku z tym w 19 na 39²⁸ przypadków (48,7%) WPP nie dokonał analizy transakcji pod kątem ich kwalifikacji jako podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego mającego na celu ustalenie opłaty planistycznej, ze względu na wyszczególnienie w raportach aktów notarialnych dopiero po upływie 5 lat od daty wejścia w życie m.p.z.p.
- Zarządzenia wewnętrzne obowiązujące w Urzędzie w badanym okresie, nie regulowały terminów przekazywania aktów notarialnych / raportów pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu. NIK zwraca również uwagę, iż Wydział odpowiedzialny za przekazywanie aktów notarialnych do WPP był wielokrotnie monitowany o terminową realizację powyższego zadania, w tym w jednym z takich pism wskazano, że właściwy Wydział (WRM) otrzymał zgodnie z procedurą określoną w ww. zarządzeniu nr 29/2003 z dnia 7 lutego 2003 r. w roku 2005 jedynie 4 akty notarialne, a w 2006 roku żadnego. Ponadto NIK krytycznie ocenia wstrzymanie przez WG, wbrew procedurom wewnętrznym określonym przez kierownictwo Urzędu, przekazywania raportów do WPP (raporty za kwiecień i maj 2011 r. wygenerowane dopiero 11 października 2012 r.) i ich przekazanie dopiero w następstwie interwencji WPP. Zdaniem NIK niezasadna była również zwłoka w przekazywaniu raportów do WPP już po ich wygenerowaniu (np. raport wygenerowany na dzień 11 kwietnia 2011 r. przekazano do WPP po upływie prawie 2 miesięcy²⁹).
3. W uchwałach Rady Miasta Katowice, wprowadzających zmiany do planu miejscowego w okresie 2003 – 2008, w 20 przypadkach ustalono stawkę opłaty planistycznej w wysokości 0%, w 14 przypadkach nie ustalono stawki przedmiotowej opłaty (w zakresie całości bądź części zmienionego planu). Dotyczyło to terenów gdzie nie przewidywano wzrostu wartości nieruchomości. Kolejne uchwały Rady Miasta określały stawki procentowe na poziomie wyższym niż 0% i niższym niż 30%.

²³ przykładowo: akt notarialny Rep. A nr 5378/2010 z dnia 16.06.2010 r. (zmianę zarejestrowano jako „wyodrębnienie i sprzedaż lokalu/garażu – własność”), akt notarialny nr 15343/2010 z dnia 28.12.2010 r. (zmianę zarejestrowano jako „wyodrębnienie i sprzedaż lokalu/garażu – użytkowanie wieczyste”)

²⁴ przedmiotowe kryteria zostały wdrożone w 2005 r.

²⁵ akty notarialne ujęte w raportach WG z dnia 4.03.2010 r. i 3.11.2010 r. (wybrane w doborze celowym)

²⁶ akty notarialne ujęte w ww. raportach

²⁷ Dz. U. z 2007 r., poz. 873

²⁸ ww. 28 aktów notarialnych dot. prawa użytkowania wieczystego, 2 akty notarialne dot. prawa własności oraz 9 aktów notarialnych dot. prawa użytkowania wieczystego (brak danych o dacie wpływu do Urzędu Miasta zawiadomienia z Sądu Rejonowego Wydział Ksiąg Wieczystych)

²⁹ pismem z dnia 7.06.2011 r.

- II. NIK negatywnie ocenia prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o ustalenie opłat planistycznych, stwierdzono bowiem co następuje:
1. przedmiotowe postępowania prowadzone były bez dochowania wymogu określonego w art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰ (u.p.z.p.), ustalania opłaty planistycznej w drodze decyzji bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Ponadto zgodnie z art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³¹, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jak bowiem stwierdzono:
 - a) na łącznie 17 zawiadomień (pism) o wszczęciu w tym zakresie postępowania administracyjnego, 6 z nich zostało sporządzonych w okresie od 528 do 772 dni od wpływu aktu notarialnego / informacji do Wydziału Planowania Przestrzennego oraz 11 odpowiednio w okresie od 11 do 418 dni,
 - b) na łącznie 12 decyzji ustalających opłatę planistyczną, 4 z nich zostało wydanych w okresie od 428 do 450 dni od daty sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, pozostałe 8 w okresie odpowiednio od 20 do 138 dni,
 - c) na łącznie 5 decyzji umarzających postępowanie w sprawie opłaty planistycznej, 1 z nich została wydana po upływie 286 dni od daty sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, pozostałe 4 w okresie odpowiednio od 50 do 62 dni.
 2. na 12 objętych badaniem postępowań zakończonych wydaniem decyzji ustalającej opłatę planistyczną, w 5 przypadkach przy wydaniu decyzji posłużono się nieaktualnym operatem szacunkowym, co stanowiło naruszenie art. 156 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³², zgodnie z którym operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, po upływie 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego.
Naczelnik WPP wyjaśniła, iż powyższe wynikało m.in. z ograniczonej ilości etatów w Wydziale, podziału wszystkich zadań realizowanych w Wydziale na pracowników, jak również z przyrostu sporządzanych równocześnie planów miejscowych.
 3. W latach 2008 - 2009 z tytułu nieterminowo dokonanej opłaty planistycznej ustalonej decyzją nr 45/2008³³, pobrano ustawowe odsetki za zwłokę w kwocie 616,73 zł, pomimo że w tym okresie brak było podstawy prawnej do ich naliczenia i pobrania, a taka podstawa pojawiła się 1 stycznia 2010 r. w art. 67 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Naczelnik Wydziału Księgowo – Rachunkowego Główna Księgową wyjaśniła, że przedmiotowe odsetki zostały pobrane na podstawie opinii prawnej z dnia 15 lipca 2008 r.³⁴, jak również poinformowała, że na podstawie uzyskanej opinii prawnej z dnia 23 września 2009 r.³⁵ w której wskazano, że *w zakresie opłaty planistycznej nie istnieje podstawa prawna do pobierania przez miasto Katowice odsetek – w pozostałych przypadkach wystąpienia sytuacji nieterminowego uregulowania należności z tytułu opłaty planistycznej nie pobierano odsetek za zwłokę*.
 4. W toku kontroli ustalono również, że w 2008 r. Wydział Budownictwa, pomimo braku odpowiednich podstaw prawnych³⁶, wydał 5 decyzji ustalających opłatę planistyczną na łączną kwotę 333.416,90 zł. Naczelnik Wydziału Budownictwa wyjaśnił, że „(...) zgodnie z art. 60 ust. 1, art. 61 ust. 1 pkt 1-5, art. 54 w związku z art. 64 oraz art. 36 ust. 4 w związku z art. 63 ust. 3 ustawy (...) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy ustalano stawkę

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 647

³¹ Dz. U. z 2000 r., poz. 1071 ze zm.

³² Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.

³³ PP.BR.7325-43-2-3-/08

³⁴ opinia radcy prawnego nr PR-0540-1/165/08

³⁵ opinia radcy prawnego nr PR-0540-1/215/09

³⁶ zgodnie m.in. z wyrokiem NSA II OSK 1887/07 z 2008-03-06 (Lex nr 464945) w razie braku planu miejscowego w przypadku, gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy "odpowiednie stosowanie" przepisów art. 36 i 37 prowadzi do wyłączenia stosowania art. 36 ust 4 oraz art. 37 ust 6 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwagi na brak podstaw prawnych zarówno do uchwalania stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości przez radę gminy w odrębnej uchwale, jak i do naliczania takiej opłaty (i związanego z tym ustalenia wysokości stawki) przez organ wykonawczy gminy.

procentową z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Na tej podstawie, w przypadku zaistnienia określonych okoliczności, z urzędu wszczynano postępowania w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty planistycznej oraz wydawano decyzje administracyjne ustalające opłatę planistyczną. Orzeczenia organu drugiej instancji oraz sądów administracyjnych w tym zakresie, zweryfikowały przyjętą interpretację stosownych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ostatecznie zaprzestano ustalania stawek procentowych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy, a od stycznia 2009r ustalania w drodze decyzji jednorazowych opłat planistycznych”.

Zdaniem NIK opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie działania systemu KATASTER oraz wydawania decyzji o ustaleniu opłat planistycznych miały znaczący wpływ na liczbę wydanych z urzędu w latach 2008 – 2012 (I kwartał) decyzji ustalających opłatę planistyczną, która wyniosła zaledwie 32 (w tym 26 decyzji ostatecznych podlegających wykonaniu). Zwrócić przy tym należy uwagę na tendencję spadkową w liczbie wydawanych decyzji, która z 29 decyzji w 2009 r. zmniejszyła się do 3 w 2010 r., 1 w 2011 r. (w I kwartale 2012 r. nie wydano żadnej decyzji).

Przedstawione powyżej nieprawidłowości wskazują również, iż kontrola zarządcza w Urzędzie, pomimo wydania stosownych przepisów wewnętrznych³⁷, nie zapewniała zgodności działalności w tym zakresie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania i przepływu informacji, tj. osiągnięcia celów określonych w art. 68 ust. 2 pkt. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸, co świadczy o niewystarczającym nadzorze Prezydenta w tym zakresie.

- III. NIK pozytywnie ocenia działania windykacyjne podjęte przez Urząd w celu wyegzekwowania należnych opłat planistycznych od podmiotów, które otrzymały decyzje nakładające obowiązek uiszczenia takiej opłaty. W wyniku podjętych działań w latach 2008 – 2012 (I kwartał) dłużnicy wpłacili na rachunek Urzędu łączną kwotę 218.619,21 zł. Na dzień zakończenia kontroli zaległości dotyczące opłat planistycznych wynoszą 17.100,00 zł. od jednego podmiotu, który nie uregulował zobowiązania od 4 września 2009 r. Nadal trwa postępowanie w celu uzyskania ww. kwoty. Nie stwierdzono w okresie objętym kontrolą przypadków stosowania ulg lub umorzeń w spłacie zobowiązań wynikających z decyzji ustalających opłaty planistyczne.
- IV. NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych oraz prawidłowość wypłacenia odszkodowania. W wyniku badania wszystkich 13 wniosków z roszczeniami, nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących rozstrzygnięć wynikających z prowadzonych postępowań w ww. sprawach. Przedmiotowe rozstrzygnięcia wynikały m.in. z następujących przesłanek: wnioskodawca zbył nieruchomość przed rozpatrzeniem wniosku, wniosek nie dotyczył nieruchomości położonych na terenach objętych zmianą planu miejscowego, z wnioskiem wystąpił podmiot nieuprawniony (nie będący właścicielem ani użytkownikiem wieczystym nieruchomości). Strony powiadomione o niezasadności złożonych wniosków nie korzystały z możliwości odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, jak również nie kierowały spraw dotyczących roszczeń do sądu powszechnego.

NIK zwraca równocześnie uwagę na niewywiązywanie się przez Pana Prezydenta z obowiązku, wynikającego z postanowień art. 37 ust. 8 u.p.z.p., który nakłada obowiązek przedstawiania okresowo – odpowiednio do potrzeb, informacji o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, i wydanych decyzjach, o których mowa w ust. 6 i 7 ww. ustawy. W okresie 2008 – 2012 (I kwartał) przekazano dwie informacje – 26 stycznia 2009 r. za okres od 11.12.2007 r. do 31.12.2008 r. i 26.01.2009 r. za okres od 1.01.2009 r. do 31.07.2010 r. W trakcie kontroli podjęto działania w celu wyeliminowania tej nieprawidłowości i 10 maja 2012 r. Naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego przekazała Prezydentowi Miasta Katowice (celem przedstawienia na sesji Rady Miasta Katowice) informację o zgłoszonych roszczeniach wynikających z uchwalenia planów miejscowych za okres od 1.08.2010 r. do 30.04.2012 r.

³⁷ zarządzenie wewnętrzne nr 59/2010 z dnia 11.02.2010 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej sprawowanej przez komórki organizacyjne UM Katowice, rejestry zidentyfikowanych ryzyk, relacje między prawdopodobieństwem i wpływem oddziaływania ryzyka.

³⁸ Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

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

- 1. podjęcie działań w celu wyeliminowania błędów występujących w systemie Kataster w zakresie obiegu aktów notarialnych,**
- 2. wszczęcie postępowań administracyjnych w sprawie opłaty planistycznej w oparciu o informacje o transakcjach uzyskane po wyeliminowaniu przedmiotowych nieprawidłowości, w tym ustalenie ilości nie wszczętych postępowań w związku z upływem okresu przedawnienia,**
- 3. zapewnienie bezzwłocznego przekazywania aktów notarialnych/raportów do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań w sprawie opłat planistycznych,**
- 4. zwrot nienależnie pobranych odsetek od opłaty planistycznej.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

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