



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

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

Katowice, 5 lipca 2012 r.

**Pan
Stanisław Korfanty
Prezydent
Miasta Piekary Śląskie**

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 Piekary Śląskie (zwanego dalej „Urzędem”) w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych i 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 27 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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:

1. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, warunki organizacyjno-prawne Urzędu w zakresie spraw dotyczących zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a mianowicie:
 - w obowiązujących w latach 2008-2012 regulaminach organizacyjnych Urzędu oraz zakresach obowiązków pracowników ujęto zadania dotyczące ustalania opłat planistycznych. Zadania dotyczące prowadzenia postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych, wynikających z art. 36 ust. 1-3 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (zwanej dalej „upzp”), realizował Wydział Gospodarki Nieruchomościami na podstawie zapisów w regulaminie organizacyjnym, który m.in. zmieniono zarządzeniem Prezydenta z dnia 11 maja 2012 r.³,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej „ustawą o NIK”, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 647.

³ Zarządzeniem nr ORo.0050.289.2012 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr ORo.0151-452/10 Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 30 lipca 2010 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego

- obieg aktów notarialnych umożliwiał realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych. W Ośrodku Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej Urzędu prowadzono ewidencję aktów notarialnych dokumentujących zbycie nieruchomości. W systemie GEO-INFO INTEGRA, dokumenty analizowano pod kątem przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej „m.p.z.p.”), a w przypadku stwierdzenia zmian w stosunku do przeznaczenia nieruchomości sprzed uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, akty notarialne przekazywano pracownikowi zajmującemu się naliczaniem opłaty planistycznej,
- w uchwałach Rady Miasta Piekary Śląskie (zwanej dalej „Radą Miasta”), wprowadzających zmiany do planu zagospodarowania przestrzennego w latach 2005-2012, ustalono stawki opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 20% lub 30%⁴,
- Prezydent Miasta Piekary Śląskie (zwany dalej „Prezydentem”) przedstawiał na sesjach Rady Miasta rzetelne informacje o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych w latach 2008-2011.,
- kontrolę zarządczą wprowadzono w Urzędzie zarządzeniem Prezydenta z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji w sprawie zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i jednostkach organizacyjnych Miasta Piekary Śląskie⁵. Na podstawie zarządzenia Prezydenta z grudnia 2010 r. przeprowadzono przegląd i uzupełnienie wewnętrznych procedur stanowiących dokumentację systemu kontroli zarządczej i w maju 2011 r., sporządzając również *Ocenę stanu kontroli zarządczej na podstawie informacji pochodzących z zebranych Kwestionariuszy Kontroli Zarządczej*,
- stwierdzono, że prognozy skutków finansowych dla dwóch planów m.p.z.p., uchwalonych w 2010 r.⁶, nie sporządzili rzeczoznawcy majątkowi, pomimo wymogu określonego w art. 17 pkt 5 w zw. z art. 37 ust. 11 upzp. W toku kontroli ustalono, że w zapytaniach ofertowych, wysłanych do potencjalnych wykonawców projektów planów m.p.z.p., nie sprecyzowano wymagań dot. opracowania prognoz finansowych przez rzeczoznawców majątkowych. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent stwierdził, że jako zamawiający miał *przekonanie, że wszystkie elementy dokumentacji planistycznej wykonano zgodnie z przepisami, tj. z art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż wykonawcy planów, składając ofertę na wykonanie planu, oświadczyli, że dysponują niezbędną wiedzą i doświadczeniem oraz potencjałem ekonomicznym i technicznym umożliwiającym wykonanie zamówienia*, a podpisując umowę, zgodnie z jej zapisami w § 2, zobowiązali się do wykonania prac zgodnie z obowiązującym prawem, w oparciu o upzp oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy. Należy zaznaczyć, że od 2011 r. prognozy skutków finansowych dla planów m.p.z.p. wykonywali rzeczoznawcy majątkowi.

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

- a) Prezydent, w okresie objętym kontrolą, wydał 43 decyzje w sprawie opłat planistycznych, z czego 25 decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej wydał z urzędu, 7 decyzji wydał na żądanie zainteresowanych obywateli, 10 decyzji dotyczyło umorzenia prowadzonych postępowań, a 1 decyzją uchylił swoją wcześniejszą decyzję o ustaleniu opłaty planistycznej, po rozpatrzeniu skargi złożonej dnia 11 marca 2010 r.⁷. W tym samym okresie 3 decyzje uchyliło Samorządowe Kolegium Odwoławcze. W wyniku badania 17 postępowań, w tym 12 zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji ustalających opłatę planistyczną, na łączną kwotę 39,5 tys. zł oraz 5 zakończonych umorzeniem postępowania stwierdzono, m.in. że:

Urzędu Miasta Piekary Śląskie prowadzenie postępowań w sprawach, o których mowa w art. 36 upzp, przypisano do zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami., we współpracy z Wydziałem Architektury i Urbanistyki.

⁴ Pierwszy plan w latach 2003-2012 uchwalono dnia 9 czerwca 2005 gdzie określono stawki 20% i 30%, natomiast w pozostałych uchwałach określono stawkę 30%.

⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta Piekary Śląskie Nr ORo. 0151-267/10 z 5 maja 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji w sprawie zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i jednostkach organizacyjnych Miasta Piekary Śląskie.

⁶ Prognozy opracowanych w ramach m.p.z.p. uchwalonych przez Radę Miasta w dniach 18 czerwca 2009 r. oraz 28 kwietnia 2010 r.

⁷ Uwzględniono treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt. P 58/08.

- wydanie decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej każdorazowo poprzedzono sporządzeniem operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego,
 - w toku prowadzonych postępowań nie naruszono co prawda terminu zgłaszania przez Urząd roszczeń, określonego w art. 37 ust. 4 *upzp*, to jednak opłat nie ustalono bezzwłocznie po otrzymaniu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości, o czym stanowi art. 37 ust. 6 *u.p.z.p.*, gdyż od dnia wpływu ww. aktów notarialnych do dnia wydania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej upłynęło od 103 do 620 dni. Odpowiedzialna za to naczelnik GN tłumaczyła długotrwałość prowadzonych postępowań koniecznością dochowania należytej staranności (zebranie niezbędnego materiału dowodowego) oraz wielością spraw prowadzonych przez wydział w zakresie wydawania decyzji (oprócz opłat planistycznych także opłaty adiacenckie i zwrot bonifikat mieszkaniowych),
 - b) w decyzjach, wydanych w latach 2008-2009, określono termin, w którym należało uregulować opłatę planistyczną, np. na 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, bądź 30 dni od dnia zbycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. W przypadku czterech decyzji wydanych przez Prezydenta Miasta⁸ naliczono i uzyskano kwotę 789,25 zł z tytułu odsetek za zapłatę opłat planistycznych po terminach wskazanych w tych decyzjach. W okresie tym nie było podstawy prawnej do naliczenia i pobrania odsetek, która pojawiła się dopiero 1 stycznia 2010 r. w art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta umieszczenie w decyzjach terminu wniesienia opłaty wynikało m.in. z nieprecyzyjnych przepisów prawa oraz oparcia się na przepisach Kodeksu Cywilnego i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. NIK negatywnie ocenia prowadzone działania windykacyjne w celu realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych. Stwierdzono bowiem, że w stosunku do zaległości z tytułu opłat planistycznych w kwocie 25,5 tys. zł, stanowiących 100% zaległości na 31 marca 2012 r. (pozostałe należności z tytułu decyzji wydanych w latach 2008-2012. w kwocie 89,5 tys. zł zapłacono bez konieczności wszczynania windykacji) działania Urzędu wobec trzech dłużników ograniczyły się do wysłania wezwań do zapłaty¹⁰, przy czym tylko w jednym z nich zawarto pouczenie wszczęcia egzekucji administracyjnej¹¹. Wezwania te wysłano dopiero po upływie od 6 do 15 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji¹², m.in. z powodu błędnych informacji przekazywanych między pracownikami Urzędu, podczas gdy, stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³, jeżeli należności nie zapłacono w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Z kolei niewystawienie tytułów wykonawczych było niezgodne z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, który stanowi, że po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy, a następnie niezwłocznie kieruje tytuł do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. NIK zwraca również uwagę, że przepisy § 2 ww. rozporządzenia nakładają na wierzyciela obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

Odpowiedzialny za prowadzenie windykacji, z tytułu należności niepodatkowych, naczelnik FNP wyjaśnił, że powodem braku w tych przypadkach dalszych działań windykacyjnych po wystawieniu wezwań do zapłaty, był przyjęty w tym czasie sposób wprowadzania dokumentów źródłowych (w tym min. decyzji) do modułu WPBUD Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania Miastem „OTAGO”. Prezydent Miasta wydał w dniu 11 maja 2012 r. polecenie, m.in. naczelnikowi FNP dot. dokonywania analizy zestawień dłużników oraz zgodnie z decyzją Prezydenta. Do dnia 25 maja 2012 r. w Urzędzie dokonano korekty słowników modułów WPBUD w celu umożliwienia prawidłowej windykacji niezapłaconych należności.

⁸ GN 7324-30/07, GN 7324-18/08, GN 7324-3/09 oraz GN 7324-18/09.

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁰ 6 października 2009 r. (357,0 zł), 17 listopada 2010 r. (4.371,0 zł) i 12 kwietnia 2012 r. (20.795,0 zł).

¹¹ wezwanie z dnia 12 kwietnia 2012 r.

¹² decyzje te uprawomocniły się w styczniu 2009 r., kwietniu 2010 r. i styczniu 2011 r.

¹³ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm. zwane dalej „rozporządzeniem”.

Należy dodać, że 8 maja 2012 r., tj. w trakcie kontroli, w stosunku do dwóch dłużników wystawiono upomnienia z zagrożeniem przystąpienia do egzekucji w przypadku nie uregulowania należności, w wyniku czego 11 maja 2012 r. jeden z nich wpłacił należność główną (4,4 tys. zł) wraz z częścią odsetek w wysokości 1,1 tys. zł.

4. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej. W okresie objętym kontrolą wydano dwie decyzje w 2008 r. w sprawie rozłożenia na raty należności z tytułu opłat planistycznych na łączną kwotę 3,7 tys. zł. W obydwu przypadkach udzielenie ulgi, w formie rozłożenia należności na raty, poprzedzono prowadzoną weryfikacją trudnej sytuacji ekonomicznej, jaką podał dłużnik w uzasadnieniu złożonego wniosku oraz uzyskaniem opinii FNB, Skarbnika Miasta i Prezydenta
5. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych związanych ze zmianą m.p.z.p. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły:
 - jeden wniosek o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 36 ust. 1 pkt 1 *upzp*), który odrzucono ze względu na brak podstaw roszczeniowych¹⁴,
 - jeden wniosek o zwrot opłaty planistycznej w związku ze złożonym żądaniem wznowienia postępowania w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (P/58/08), gdzie postępowanie zakończyło się wypłaceniem wnioskowanej kwoty 0,9 tys. zł na podstawie decyzji Prezydenta z 16 kwietnia 2010 r.,
 - osiem wniosków o wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 2 *upzp*), w wyniku których:
 - cztery postępowania zakończono wykupieniem nieruchomości (na łączną kwotę 68,1 tys. zł w związku z m.p.z.p. uchwalonymi przed 2008 r.),
 - jeden wniosek odrzucono z powodu braku podstaw do jego złożenia,
 - dwa wnioski realizowano (złożone 13 kwietnia 2012 r. i 6 czerwca 2011 r.), przy czym w przypadku jednego postępowania nie doszło jeszcze do porozumienia między stronami w sprawie wykupu nieruchomości,
 - w jednym przypadku wnioskodawcy wnieśli zażalenie do SKO w sprawie podziału działki.

Ponadto NIK pozytywnie ocenia realizację przez Prezydenta obowiązków wynikających z przepisu art. 37 ust. 8 *upzp.*, poprzez przedkładanie na każdej sesji Rady Miasta pisemnej oraz ustnej informacji o działaniach poszczególnych wydziałów Urzędu w okresie międzysesyjnym, w tym o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne oraz o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 *upzp.*, przygotowanych przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami.

6. NIK ocenia pozytywnie sposób ustalania wysokości odszkodowania, które następowało w oparciu o wycenę dokonaną przez rzeczoznawcę majątkowego, zlecaną w każdym przypadku przez Urząd, ponoszący również koszty jej wykonania. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na zapłatę przez Urząd kwoty 29,1 tys. zł za wykupioną nieruchomość w dniu 16 lipca 2010 r., tj. 2 dni po terminie, wynikającym z porozumienia zawartego pomiędzy wnioskodawcą a Urzędem¹⁵, przy czym należy dodać, że sprzedający nie wystąpił z żądaniem o wypłatę odsetek za nieterminową zapłatę.

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

- 1. Zapewnienie w Urzędzie terminowego prowadzenia działań windykacyjnych w stosunku do wszystkich dłużników.**
- 2. 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 20 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia

¹⁴ Przeznaczenie działki nie zostało zmienione w chwili uchwalenia miejscowego planu.

¹⁵ akt notarialny zawarty został 30.06. 2010 r., tym samym termin zapłaty wyznaczony został na 14.07.2010 r.

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 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.