



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/11/141
LKR-4101-25-03/2011

Kraków, dnia kwietnia 2012 r.

Pan
Prof. dr hab. Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
Pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Krakowa („Urzędzie”) kontrolę w zakresie wykonania wniosków po kontroli dotyczącej wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutków podatkowych tych czynności (P/06/135) oraz zagadnień dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w części dotyczącej zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych, jak i aktualizacji ewidencji podatkowej, w latach 2007-2012 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 6 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Sposób realizacji wniosku pokontrolnego, sformułowanego po kontroli NIK w 2006 r. nie budzi zastrzeżeń. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w części dotyczącej zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych, jak i aktualizacji ewidencji podatkowej. W trakcie kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały w szczególności na nieterminowej aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków, skutkujące mniejszymi wpływami podatkowymi.

1. W wystąpieniu pokontrolnym z 10 października 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała sześć wniosków pokontrolnych, z czego pięć dotyczyło realizacji zadań określonych ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.), które od 2009 r. nie obejmują jednak użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Pozostały wniosek dotyczył założenia i prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości, zgodnie z § 74 rozporządzenia

Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454). Obecna kontrola NIK potwierdziła pełne wykonanie tego wniosku.

2. Funkcjonujący w Urzędzie system ewidencji gruntów i budynków, prowadzony w programie informatycznym VEGA, spełniał wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Zmiany oznaczenia użytków w ewidencji gruntów i budynków dokonywane były z reguły w formie czynności materialno-technicznej (po złożeniu przez inwestora operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej), w następstwie ostatecznej decyzji w sprawie aktualizacji użytku bądź na wniosek strony.

Analiza 40 zmian użytków rolnych dokonanych w ewidencji w latach 2010-2011 wykazała, że 14 z nich (35%) dokonano po upływie 30 dni od daty ostatecznej decyzji w sprawie aktualizacji użytku lub daty przyjęcia operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej budynku do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Stanowiło to naruszenie § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, który określa, że aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie po uzyskaniu odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Szczególnie rażącym przykładem opóźnień w aktualizowaniu ewidencji gruntów i budynków była zmiana wprowadzona do ewidencji 4 listopada 2011 r. na podstawie operatu nr KERG 3611-59/2006 z dnia 24 maja 2006 r. oraz decyzji administracyjnej orzekającej o zezwoleniu na wyłączenie z produkcji rolnej gruntu z dnia 31 maja 2006 r., tj. po upływie ponad 5 lat. Pozostałe opóźnienia dotyczyły w szczególności ujawniania zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków na podstawie decyzji administracyjnych, wydanych w sprawie aktualizacji użytku na działce zgodnie z faktycznym stanem użytkowania. Opóźnienia we wprowadzeniu do ewidencji 10 decyzji, które sięgały nawet 9 miesięcy, skutkowały mniejszymi wpływami dochodów własnych Gminy Miejskiej Kraków, oszacowanymi przez NIK na 1 148 zł. Przyjmując argumenty podnoszone w trakcie kontroli, dotyczące konieczności wprowadzania do ewidencji dużej liczby zmian przy ograniczonych możliwościach osobowych, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pracę w Urzędzie należy zorganizować w sposób zapewniający utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności.

3. Urząd nie posiadał informacji o zmianie sposobu użytkowania gruntów rolnych, polegającej przede wszystkim na przystąpieniu do prac budowlanych. NIK ocenia pozytywnie praktykę uwzględniania dokumentacji powykonawczej jako podstawy zmian w ewidencji gruntów, wobec braku jednoznacznego uregulowania prawnego w tym obszarze. Ujawnienie zmian po zakończeniu procesu inwestycyjnego, posiada walor porządkowy i przy rzetelnej i systematycznej weryfikacji – w odniesieniu do danych uzyskiwanych z PINB – pozwala na utrzymanie ewidencji w stanie aktualności. Jednocześnie jednak, jak wynika z ustaleń NIK, ujawnienie zmian w tym terminie następuje z niejednokrotnie znacznym, wielomiesięcznym, a nawet wieloletnim opóźnieniem w stosunku do faktycznego rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu. Wskazuje na to odniesienie się w badaniach kontrolnych, w poszczególnych przypadkach, do pierwszego formalnego zgłoszenia dokonywanego przez inwestora zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią m.in. podstawę wymiaru podatku od nieruchomości, co oznacza że niewprowadzenie zmiany w ewidencji lub opóźnienia w uaktualnianiu ewidencji (m.in. poprzez wprowadzanie zmian użytków w ewidencji na zakończenie procesu inwestycyjnego w związku ze złożeniem operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej budynku) mogą skutkować pobieraniem przez Gminę niższego podatku rolnego zamiast podatku od nieruchomości. W trakcie kontroli, dla 30 nieruchomości wybranych spośród próby oraz w oparciu o dane uzyskane w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, oszacowano możliwe do uzyskania przez Gminę dochody z tytułu podatku od nieruchomości za okres 2007-2011 (różnica między podatkiem od nieruchomości a podatkiem rolnym) na kwotę w wysokości 9 378 zł.

W ocenie NIK nawiązanie współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego umożliwiłoby pozyskanie danych o rozpoczęciu i zakończeniu budowy lub rozpoczęciu użytkowania obiektu i w konsekwencji pozwoliłoby na ustalenie właścicieli gruntów, od których należy egzekwować – ustalony w art. 22 Prawa geodezyjnego i kartograficznego – obowiązek zgłaszania do Urzędu wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Jedynie w dwóch na czterdzieści zbadanych spraw strona dobrowolnie poinformowała o zamiarze rozpoczęcia inwestycji i zmianie przeznaczenia gruntu, co skutkowało wprowadzeniem zmiany w ewidencji gruntów i budynków. W jednej sprawie (w jednostce ewidencyjnej Krowodrza obręb 34) właściciel zadeklarował w Wydziale Podatków i Opłat Urzędu w listopadzie 2007 r. działki do podatku od nieruchomości jako grunty inne i płacił podatek od nieruchomości,

podczas gdy do marca 2010 r. w ewidencji działki te figurowały jako grunty rolne (RIVb). NIK ocenia negatywnie występowanie tego rodzaju rozbieżności pomiędzy danymi posiadanymi przez różne Wydziały tego samego Urzędu. Zaistniała sytuacja wskazuje na niewystarczający poziom współpracy pomiędzy Wydziałem Geodezji a Wydziałem Podatków i Oplat.

4. Zawiadomienia o zmianach w danych ewidencji gruntów i budynków Wydział Geodezji przekazywał do Wydziału Podatków i Oplat na bieżąco – od 2 dni do 20 dni od daty wprowadzenia zmiany do ewidencji gruntów i budynków. Zastrzeżenia NIK budzi jednak terminowość aktualizacji ewidencji podatkowej w jednej z 40 badanych spraw. Zmiana, dotycząca działki nr 294 w jednostce ewidencyjnej Podgórze obręb 85, została wprowadzona do ewidencji gruntów i budynków w dniu 8 lutego 2010 r. i wysłana do Wydziału Podatków i Oplat w dniu 17 lutego 2010 r. Decyzja w sprawie zmiany wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego za rok 2010 została wydana w dniu 27 grudnia 2011 r., tj. po upływie 20 miesięcy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na stwierdzone przypadki niejednolitego ustalenia daty powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości. Moment ten wyznacza, stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zm.) wprowadzenie zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków. W badanej próbie wystąpiły dwa przypadki ustalenia obowiązku podatkowego na podstawie daty przyjęcia operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Na przykład, w decyzji w sprawie zmiany wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego z dnia 3 listopada 2010 r. za rok 2010 (działka nr 86/1 jednostka ewidencyjna Nowa Huta obręb 31) ustalono podatek od nieruchomości za okres od kwietnia 2010 roku, podczas gdy zmianę w ewidencji gruntów i budynków wprowadzono w sierpniu tego roku.
5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu podejmowane w celu przeprowadzenia modernizacji i weryfikacji ewidencji gruntów i budynków, w szczególności w zakresie prowadzenia z urzędu postępowań w sprawie aktualizacji użytków gruntowych. Aktualizacją użytków gruntowych w latach 2009-2011 objętych zostało 264,72 ha gruntów, w tym około 70% stanowiły grunty rolne przeklasyfikowane na tereny mieszkaniowe oznaczone symbolem B.

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

- 1) utrzymywanie operatu ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności;
- 2) egzekwowanie od inwestorów, którzy przystąpili do zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, tj. realizowania obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego;
- 3) usprawnienie współpracy pomiędzy Wydziałem Geodezji a Wydziałem Podatków i Oplat Urzędu (poprawa przepływu informacji) w zakresie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz ewidencji podatkowej;
- 4) ujednolicenie praktyki w zakresie ustalania powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 Delegatury NIK w Krakowie 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia przez właściwą komisję NIK.