



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/12/147

Kraków, dnia lipca 2012 r.

LKR-4101-03-01/2012

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

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 Krakowie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Krakowa (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę działalności w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz roszczeń odszkodowawczych w latach 2008 – 2012 związku z uchwalaniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które weszły w życie po 1 stycznia od 2003 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 czerwca 2012 r. oraz przedstawione na naradzie pokontrolnej w dniu 9 lipca 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 Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłat planistycznych oraz pozytywnie w zakresie rozpoznawania roszczeń odszkodowawczych.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- zorganizowanie pracy Urzędu w sposób umożliwiający ustalanie i pobór opłat planistycznych oraz realizację roszczeń odszkodowawczych,
- ustalanie opłat planistycznych na podstawie kwoty wzrostu wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę,
- udzielanie ulg w spłacie opłat planistycznych po przeprowadzeniu postępowania dowodowego,
- prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie złożonych wniosków o wypłatę roszczeń odszkodowawczych,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej ustawą nowelizującą

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezachowania obowiązku bezzwłocznego wydawania decyzji ustalających opłatę planistyczną i prowadzenie postępowań w tej sprawie w terminie dłuższym niż dwa miesiące,
- pobrania odsetek od ustalonych opłat planistycznych w latach 2008 – 2009.

1. NIK pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych uchybień, zapewnienie przez kierownictwo Urzędu należytych warunków organizacyjno – prawnych do prowadzenia spraw dotyczących zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwalaniem lub zmianą planów miejscowych a także zadań dotyczących ustalania opłat planistycznych oraz realizacji roszczeń odszkodowawczych. NIK nie wnosi uwag do przyjętego systemu weryfikacji wszystkich przesyłanych Urzędowi wypisów z aktów notarialnych w zakresie możliwości nałożenia opłat planistycznych. Wszczęcie postępowań o ustalenie opłaty planistycznej nastąpiło we wszystkich przypadkach określonych w art. 36 ust.4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej „u.p.z.p.”).³ Kontroli zostało poddanych 48 wybranych wypisów z aktów notarialnych zarejestrowanych w latach 2008 – 2011 i w I kwartale 2012 r., 349 wypisów z umów notarialnych, na podstawie których dokonano zmian w ewidencji gruntów Urzędu oraz 25 umów notarialnych dotyczących nieruchomości nabytych przez Miasto Kraków.

Stwierdzone uchybienia polegały na nieewidencjonowaniu wpływu do Urzędu wypisów z aktów notarialnych, składanych w Kancelarii Urzędu i punktach obsługi mieszkańców przez notariuszy w związku z odpłatnym zbywaniem nieruchomości położonych na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub ich zmianami. Brak ww. ewidencji, wymaganej zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną, mógł utrudniać weryfikowanie czy do Referatu Renty Planistycznej i Opłat Adiacenckich w Wydziale Geodezji, na który nałożono obowiązki w zakresie przygotowywania decyzji ustalających przedmiotowe opłaty, wpłynęły wszystkie wypisy z aktów notarialnych złożone w Urzędzie. W trakcie kontroli nie stwierdzono jednak przypadków braku wymaganego wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Wprowadzona procedura weryfikacji wszystkich aktów notarialnych wpływających do Urzędu, stosowana od 1 października 2010 r., usankcjonowana została dopiero w czasie niniejszej kontroli, tj. poleceniem służbowym nr 2 Dyrektora Wydziału Geodezji Urzędu z dnia 13 marca 2012 r. Zobowiązywała ona do przekazywania Referatowi Renty Planistycznej i Opłat Adiacenckich wszystkich wpływających do Urzędu wypisów z aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, tj. przekazywanych Urzędowi przez notariuszy stosownie do obowiązku nałożonego na podstawie art. 23 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴. Wydział Geodezji otrzymywał ww. akty notarialne w okresie do trzech dni od daty ich wpływu do Urzędu. Były one analizowane w zakresie możliwości ustalenia opłaty planistycznej, jednak w sposób nieudokumentowany. NIK przyjmuje do wiadomości przedstawione na naradzie pokontrolnej stanowisko, że z uwagi na dużą ilość przedmiotowych wypisów (ponad 34 tys. sztuk) analiza ta była faktycznie wykonywana ale bez jej udokumentowania, natomiast obecnie, ze względu na niewspółmierność ponoszonych nakładów – odstąpiono od jej wykonywania (tylko w trzech przypadkach dała ona podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej).

Ponadto należy zauważyć, że z dniem 24 maja 2012 r. weszło w życie zarządzenie nr 1372/2012 Prezydenta Miasta Krakowa, w którym m.in. został zapisany obowiązek przyjmowania, rejestracji i segregacji pism wpływających do Wydziału Geodezji jako zadanie Referatu Organizacyjnego. Jak podano na naradzie pokontrolnej obecnie wszystkie wpływające do Urzędu Miasta Krakowa wypisy z aktów notarialnych są rejestrowane w Wydziale Geodezji UMK zgodnie z przepisami instrukcji kancelaryjnej w systemie branżowym V-Dok.

2. Rada Miasta Krakowa w uchwałach wprowadzających zmiany do planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do 20 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustaliła stawki opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 0%, co podyktowane zostało przeznaczeniem terenów objętych mpzp. na realizację celów publicznych (drogi, tereny zielone, cmentarze).

Prezydent Miasta przedstawiał na sesjach Rady Miasta Krakowa rzetelne informacje o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz o zgłoszonych żądaniach odszkodowawczych w latach 2008 – 2011.

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 193 poz. 1287 ze zm.

3. NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat planistycznych. Kontroli poddano 12 postępowań ustalających tę opłatę i cztery postępowania umorzone - wybrane spośród 158 postępowań zakończonych wydaniem w latach 2008 – 2011 i w I kwartale 2012 r. decyzji ostatecznych. Przed ustaleniem opłaty planistycznej sporządzono operaty szacunkowe, w których rzeczoznawca majątkowy określał kwotę wzrostu wartości nieruchomości. Opłaty planistyczne były ustalane w wysokości zgodnej ze stawką określoną w uchwałach Rady Miasta w sprawie zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. Decyzje w sprawie opłat były wydawane w odniesieniu do nieruchomości podlegającym ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania.

W 129 decyzjach ustalających opłatę planistyczną wydanych w latach 2008 – 2009 na podstawie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. określono termin uiszczenia opłat planistycznych. Od 18 zobowiązanych, którzy opłacili należności po upływie wyznaczonego terminu pobrano odsetki w łącznej kwocie 5 679 zł. Należy jednak wskazać, że w okresie tym brak było podstaw do orzekania w decyzji terminu wniesienia opłaty. Podstawę taką określono z dniem 1 stycznia 2010 r. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, poprzez odesłanie w art. 67 do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶. Zasadność naliczania odsetek, co również podniesiono na naradzie pokontrolnej, była przedmiotem szeregu wątpliwości i różnych interpretacji, przy czym wskazano również na praktyczne i formalne trudności związane z ewentualnym wzruszeniem ostatecznych decyzji w sprawie opłat planistycznych.

Kontrola NIK wykazała, że postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłaty planistycznej prowadzono z naruszeniem przepisów art. 37 ust. 6 u.p.z.p., ponieważ opłat planistycznych nie ustalono bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Analiza 16 postępowań, w tym 12, w wyniku których wydano decyzje ustalające opłaty planistyczne wykazała bowiem, że jedynie jedno postępowanie zostało zakończone wydaniem decyzji bezzwłocznie. Postępowania były wszczynane od 1 do 4 miesięcy od daty wpływu aktu notarialnego do Urzędu. Wszystkie decyzje dotyczące 12 postępowań, w wyniku których ustalono opłatę planistyczną, zostały wydane w okresie od ponad 3 miesięcy do 2 lat i 6 miesięcy od wszczęcia postępowania. Stanowi to naruszenie przepisów art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (K.p.a.). Przyczyną ww. opóźnień była m.in. duża liczba postępowań prowadzona przez pracowników Urzędu, do których zadań należały nie tylko sprawy związane z ustalaniem opłat planistycznych, a także ograniczona ilość środków przeznaczonych w budżecie Miasta Krakowa na wykonywanie zadań w ww. zakresie. Ponadto zachodziła konieczność wyboru rzeczoznawców majątkowych na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych. Urząd każdorazowo wyznaczał nowe terminy zakończenia postępowań i powiadamiał strony o przyczynach zwłoki zgodnie z wymogami art. 36 K.p.a.

Przedstawione wyżej przyczyny długotrwałego postępowania potwierdziło również stanowisko Urzędu przedstawione na naradzie pokontrolnej. Nie mniej jednak należy pamiętać o podstawowych zasadach prowadzenia postępowania administracyjnego określonych w art. 8 i 12 K.p.a. W ocenie Izby wskazane wyżej terminy w jakich zakończyły się postępowania trudno uznać za spełnienie wskazanych wyżej zasad, tj. prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do władzy publicznej oraz działania przez Urząd w sposób wnikliwy i szybki.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta wydał 471 decyzji w sprawie opłat planistycznych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie uchyliło z powodu wad 22 decyzje, tj. 5 %, z tego 5 decyzji zostało zaskarżonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

4. NIK pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych uchybień, sposób prowadzenia przez Urząd postępowań windykacyjnych oraz egzekucyjnych w stosunku do osób zalegających z uiszczeniem opłaty planistycznej. Badanie zaległości z tytułu opłat planistycznych w kwocie 43,6 tys. zł wykazało, że wysyłano pisemne upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku zapłaty opłaty planistycznej, wystawiano tytuły wykonawcze i przekazywano je do organów egzekucyjnych. W trzech przypadkach ww. postępowań przez ponad rok nie były prowadzone żadne działania. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie Dyrektora Biura Skarbnika UMK, że powyższe uchybienie było spowodowane dużą liczbą tytułów egzekucyjnych, która w przeliczeniu na 1 inspektora wynosiła ok. 6000.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

5. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie opłaty planistycznej. W poddanym kontroli okresie Urząd rozłożył na raty zobowiązania 5 dłużników zalegających ze spłatą renty planistycznej na łączną kwotę 85,8 tys. zł oraz umorzył naliczone odsetki za zwłokę w uiszczeniu opłaty planistycznej, w wysokości 3,0 tys. zł. Badając zasadność wniosków o udzielenie ulg Urząd poddawał każdorazowo analizie sytuację materialną, wysokość dochodów, a w razie konieczności, również dokumentację obrazującą stan zdrowia dłużnika. Jedyna decyzja o odmowie przyznania ulgi zapadła po ujawnieniu przez Urząd niezadeklarowanych źródeł dochodu osoby wnoszącej o jej udzielenie.
6. NIK nie wnosi uwag do załatwiania przez Urząd spraw związanych z roszczeniami odszkodowawczymi. Badanie 3 trzech roszczeń z tego tytułu na łączną kwotę 10.458 tys. zł, zakończonych odmową wypłaty odszkodowania i niekierowanych do rozstrzygnięcia w drodze postępowania sądowego nie budzi zastrzeżeń co do legalności uzasadnienia wydanych decyzji odmownych. Jedno roszczenie zostało umorzone na podstawie prawomocnego wyroku sądu. W okresie poddanym kontroli nie były wypłacane roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych.

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

1. Usprawnienie przyjętego sposobu działania, celem bezzwłocznego wszczynania postępowań oraz skrócenia terminów załatwiania spraw dot. opłat planistycznych.
2. Rozważenie możliwości zwrotu pobranych odsetek od opłaty planistycznej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, zwraca się o przedstawienie przez Pana Prezydenta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków bądź przyczynach ich niepodjęcia.

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 Prezydentowi 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, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.