



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-02-01/2013
P/13/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/015 – Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85453 z 18 czerwca 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka
kontrolowana,
adres

Gmina Lesznowola, zwana w dalszej treści wystąpienia „Gminą”

Urząd Gminy Lesznowola, 05-506 Lesznowola, ul. Gminnej Rady Narodowej 60

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Maria Batycka - Wąsik, Wójt Gminy Lesznowola (dalej: Wójt Gminy)

[dowód: akta kontroli str. 3-4]

Zakres kontroli

1. Działania wójta na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne i ujawnienia prawa własności Gminy w księgach wieczystych;
2. Wypłata odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne;
3. Rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w urzędzie gminy.

Okres objęty
kontrolą

Od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Wójta Gminy w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- wywiązywanie się Wójta Gminy z obowiązku podejmowania bez zbędnej zwłoki negocjacji z byłymi właścicielami nieruchomości zajętych pod drogi gminne w sprawie ustalenia odszkodowania,
- regulowanie zobowiązań Gminy z tytułu wypłaty odszkodowań,
- złożenie do sądu, w okresie objętym kontrolą, 159 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 328 działek zajętych pod drogi, o łącznej powierzchni 34,6270 ha. Powierzchnia gruntów objęta wnioskami stanowiła 40% łącznej powierzchni gruntów pod drogami gminnymi.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności Gminy do 116 z 504 działek zajętych pod drogi gminne,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

- nieujęciu w ewidencji księgowej 263 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi,
- ewidencjonowaniu nieruchomości stanowiących gminny zasób niezgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²,
- przeprowadzeniu inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne nierzetelnie oraz niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³,
- przekazaniu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad nierzetelnie sporządzonych informacji o sieci dróg publicznych za lata: 2010, 2011 i 2012 w zakresie długości dróg, ich powierzchni i nawierzchni.

W wyniku działań Wójta Gminy, podjętych w trakcie kontroli NIK, zostały usunięte następujące nieprawidłowości:

- uzupełniono i uporządkowano ewidencję gminnego zasobu nieruchomości,
- zweryfikowano i poprawiono informację o sieci dróg gminnych za 2012 r., a następnie przekazano ją Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

Dokonując oceny ogólnej działalności Wójta Gminy, w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, NIK uwzględniła uwarunkowania prawne utrudniające uregulowanie stanu prawnego 28 działek zajętych pod drogi gminne, które w dniu 31 grudnia 1998 r. nie miały statusu dróg publicznych⁴, a właściciele tych działek są nieznani. Brak również dokumentacji archiwalnej w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania wójta na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne i ujawnienia prawa własności Gminy w księgach wieczystych

Stan prawny

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1989 r. o księgach wieczystych i hipotece⁵, właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁶ (zwanej dalej ustawą ujawniającą); organy jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane zostały do złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa⁷.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁴ Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub własnością właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

⁷ W terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 19 listopada 2009 r.

Na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁸ (zwanej dalej ustawą – Przepisy wprowadzające), nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, jest ostateczna decyzja wojewody (art. 73 ust. 3).

W myśl art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach działania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁹ (zwanej dalej specustawą drogową) decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2013 r., powierzchnia gruntów zajętych pod drogi gminne wynosiła 88,7966 ha¹⁰. Gmina ujawniła w księgach wieczystych prawo własności do gruntów o łącznej powierzchni 79,0142 ha (87 nieruchomości¹¹), a nie ujawniła tego prawa do gruntów o powierzchni 9,7824 ha (tj. 12,4% powierzchni gruntów zajętych pod drogi gminne), stanowiących 158 działek ewidencyjnych, z tego:

- 12 działek zostało nabytych przez Gminę w trybie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹² (szerzej na str. 4 Wystąpienia);
- 14 działek ma nieuregulowany stan prawny, ponieważ Wojewoda Mazowiecki¹³ nie wydał decyzji stwierdzających ich nabycie przez Gminę z mocy prawa na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające. Wnioski Wójta o wydanie tych decyzji zostały złożone w 2005 r., a Gmina wielokrotnie monitowała w tej sprawie,
- 28 działek zajętych jest pod drogi, które uzyskały status dróg publicznych po 1999 r. Wójt Gminy wyjaśniła, że uregulowanie stanu prawnego tych gruntów w trybie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające¹⁴ było niemożliwe. Drogi zbudowane na gruntach zostały zaliczone do kategorii dróg publicznych na podstawie uchwał Rady Gminy, podjętych po 1999 r. Z uwagi na fakt, że brak jest informacji lub dokumentacji archiwalnej dotyczącej poprzednich właścicieli, niemożliwe jest nabycie tych gruntów w drodze umowy cywilnoprawnej.

⁸ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 687.

¹⁰ Powierzchnia gruntów zajętych pod drogi gminne, nabytych przez Gminę na mocy art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, wynosiła 66,0890 ha.

¹¹ W tym 346 działek ewidencyjnych.

¹² Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.

¹³ Na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające, Wójt Gminy złożył (w czerwcu i listopadzie 2005 r.) do Wojewody Mazowieckiego 22 wnioski o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie z mocy prawa nieruchomości będących we władaniu Gminy Lesznowola. Odnośnie 18 wniosków Wojewoda wydał decyzje stwierdzające nabycie nieruchomości pod drogi gminne (dotyczące 22 nieruchomości o łącznej powierzchni 58,8790 ha). Pomimo monitów ze strony Gminy, do czasu zakończenia kontroli Wojewoda odnośnie czterech wniosków obejmujących 14 działek nie wydał decyzji.

¹⁴ Grunty te były zajęte pod drogi, które w dniu 31 grudnia 1998 r. nie posiadały statusu dróg gminnych (publicznych).

- 104 działki Gmina nabyła w trybie specustawy drogowej. Do dnia zakończenia kontroli nie ujawniono prawa własności w księgach wieczystych (szerszy opis na str. 4 Wystąpienia).

[dowód: akta kontroli str. 5-101, 107-112, 116-206, 330-403, 410-426, 448]

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy złożyła do sądu rejonowego 159 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 328 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 34,6270 ha¹⁵.

[dowód: akta kontroli str.102-106]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Wójta Gminy na rzecz ujawniania prawa własności Gminy w księgach wieczystych stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- w księgach wieczystych nie ujawniono prawa własności Gminy do 116 działek zajętych pod drogi gminne.

Jak wyjaśniła p. Grażyna Brzozowska - Kierownik Referatu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami przyczyną nieujawnienia prawa własności 104 działek, przejętych przez Gminę na podstawie przepisów specustawy drogowej, były m.in. niewystarczające zasoby kadrowe w Urzędzie oraz konieczność uzyskania niezbędnej dokumentacji (w tym m.in. dotyczącej tytułu własności działki, wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, dokumentacji geodezyjnej). W stosunku do 12 działek (nabytych w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami) – jak wyjaśniła p. Kierownik - prowadzone jest postępowanie w celu założenia księgi wieczystej, *w przypadku jednej działki sąd oddalił wniosek z powodu braku tej działki w pierwotnej księdze wieczystej, w przypadku drugiej działki są zgromadzone dokumenty do złożenia wniosku. Natomiast pozostałe przypadki nie zostały jeszcze uregulowane ze względu na dużą ilość spraw bieżących o różnym zakresie działania oraz ograniczenia czasowe i kadrowe. (...).*

[dowód: akta kontroli str. 165-206, 330-332, 459-461, 465]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w przypadku 28 działek mających nieuregulowany stan prawny, zajętych pod drogi publiczne, które uzyskały status dróg publicznych po 1999 r., w stosunku do których nie można ustalić poprzednich właścicieli, należy rozważyć uregulowanie ich stanu prawnego w trybie odpowiedniego postępowania sądowego¹⁶. W ocenie NIK, konieczne jest podjęcie skutecznych działań w celu uregulowania stanu prawnego i ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy w stosunku do pozostałych działek zajętych pod drogi gminne.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Wójta Gminy w zakresie regulowania stanu prawnego gruntów pod drogami gminnymi i ujawniania prawa własności Gminy w księgach wieczystych.

2. Wypłata odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne

Stan prawny

W myśl art. 73 ust. 4 w związku z ust. 2 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, gmina wypłaca odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości ustalone i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r.

¹⁵ Wnioskami objęto grunty zajęte pod drogi położone na terenie gminy (publiczne i lokalne).

¹⁶ Np. w drodze zasiedzenia.

Do ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejęte w trybie specustawy drogowej (art. 12 ust. 5), stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 132 ust. 1a tej ustawy, w związku z art. 12 ust. 5 specustawy drogowej, zapłata za odszkodowanie powinna nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu odszkodowania stała się ostateczna.

Stosownie do art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, za działki gruntu, wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie istniejących dróg, gmina wypłaca odszkodowanie w wysokości uzgodnionej pomiędzy właścicielem a wójtem. Odszkodowanie, jeżeli nie dojdzie do jego uzgodnienia, ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości (art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą (2010 – 2013 I półrocze) wydatki Gminy z tytułu wypłaty odszkodowań były właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne wyniosły łącznie 15 737,8 tys. zł (3,9% wydatków budżetowych ogółem), z tego w:

- 2010 r. – 3 269,4 tys. zł,
- 2011 r. - 7 781,3 tys. zł,
- 2012 r. – 2 963,6 tys. zł,
- I półroczu 2013 r. – 1 723,5 tys. zł.

Najwyższe wydatki z tytułu wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi gminne zostały zrealizowane w 2011 r. i stanowiły one 6,9% wydatków budżetowych ogółem¹⁷.

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, wpływ na wysokość wydatków z tytułu wypłaty odszkodowań w 2011 r. miało nabycie przez Gminę (po raz pierwszy) gruntów pod drogi w trybie specustawy drogowej oraz większa niż w innych latach liczba uzgodnionych i wypłaconych odszkodowań w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

[dowód: akta kontroli str.111-114,284-285, 450-454]

Wydatki Gminy, w okresie objętym kontrolą, z tytułu wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi gminne przejęte na podstawie:

- art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające - wyniosły 393,4 tys. zł,
- specustawy drogowej – 325,4 tys. zł,
- ustawy o gospodarce nieruchomościami – 15 018,9 tys. zł.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Starosta Piaseczyński nie wydał decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania w 11 sprawach. Jak wyjaśnił Starosta, siedem postępowań zostało zawieszonych do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Wojewodę Mazowieckiego potwierdzającego przejęcie prawa własności działek przez Gminę. Trzy wnioski o ustalenie odszkodowania pozostawiono bez rozpoznania z powodu nieuzupełnienia akt sprawy przez zainteresowanych, w jednym przypadku odmówiono ustalenia odszkodowania¹⁸.

[dowód: akta kontroli str. 286-288, 430-447, 479-506]

Szczegółowym badaniem objęto 45 spraw (losowo wybranych) związanych z ustaleniem i wypłatą odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne (30 spraw dotyczyło odszkodowań wypłaconych na mocy specustawy drogowej, a 15 - na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami). W przypadku badanych

¹⁷ W 2010 r. udział wydatków z tytułu wypłaty odszkodowań w wykonanych wydatkach budżetowych ogółem wynosił 3,7%, w 2012 r. – 2,1%, I półroczu 2013 r. – 2,7%.

¹⁸ Sprawa dotyczyła gruntu zajętego pod drogę powiatową.

spraw nie stwierdzono przewlekłości w prowadzonych postępowaniach dotyczących ustalenia odszkodowania.

Badanie wykazało, że w 41 sprawach (spośród 45 objętych badaniem) Gmina dokonała wypłaty odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne w terminach i kwotach uzgodnionych z byłymi właścicielami (pozostałe cztery przypadki opisano w punkcie dotyczącym ustalonych nieprawidłowości na str. 6 Wystąpienia).

[dowód: akta kontroli str. 71-74, 277-281, 302-306]

Na podstawie badania 15 wniosków o wypłatę odszkodowania na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami za grunty zajęte pod drogi gminne stwierdzono, że:

- w pięciu przypadkach Strony nie ustaliły w drodze negocjacji wysokości odszkodowania, w związku z czym sprawy zostały przekazane Staroście Piaseczyńskiemu. W tych przypadkach wysokość odszkodowań została ustalona przez Starostę (wartość 1 m² gruntu przyjęta przez Starostę wynosiła od 86,05 zł do 163,45 zł),
- w dziesięciu przypadkach wysokość odszkodowania została ustalona w drodze negocjacji pomiędzy Wójtem Gminy a Wnioskodawcami (przyjęto wartość 1 m² gruntu w wysokości 80 zł¹⁹, a w jednym przypadku²⁰ - 150 zł za 1 m² gruntu).

[dowód: akta kontroli str. 71-74, 277- 281, 292-301, 302-306, 453, 454, 459]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy i do Przewodniczącego Rady Gminy nie wpłynęły skargi związane z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań.

[dowód: akta kontroli str. 404]

Ustalone
nieprawidłowości

W czterech przypadkach²¹ (z 45 objętych badaniem) wypłata odszkodowania za grunty przejęte pod drogi gminne została dokonana przez Gminę z opóźnieniem do siedmiu dni w stosunku do terminu uzgodnionego z byłymi właścicielami²². Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, przyczyną opóźnienia w wypłacie odszkodowań był brak środków finansowych. Gmina nie zapłaciła odsetek za zwłokę z tego tytułu.

[dowód: akta kontroli str. 71-74, 277-281, 302-329, 428-429]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nieterminowe regulowanie przez Gminę zobowiązań z tytułu wypłaty odszkodowań za grunty przejęte pod drogi gminne w przyszłości może skutkować zapłatą odsetek za zwłokę.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wójta Gminy w zakresie wypłaty byłym właścicielom odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne.

¹⁹ Tj. w wysokości, którą proponowała Gmina.

²⁰ W wyniku podziału nieruchomości, na wniosek właściciela (Parafii Rzymsko-Katolickiej), dokonano wydzielienia działek pod drogę dojazdową do cmentarza. Ustalając wysokość odszkodowania w tej sprawie uwzględniono aspekt społeczny. Zgodnie z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Gmina za działki te wypłaciła odszkodowanie w wysokości uzgodnionej z właścicielem.

²¹ Dotyczy odszkodowań wypłacanych na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (nr: GGN-6833/7/2012, GGN-6833/19/2012, GGN-6833/27/2012/GB (2 raty), GGN-6833/38/11/12).

²² Terminy wypłaty odszkodowań były każdorazowo określone w protokołach rokowań i uzgodnień dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania.

3. Rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w urzędzie gminy

Stan prawny

Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wójt gminy gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości. W myśl art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy, gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, polega m.in. na ich ewidencjonowaniu zgodnie z katastrzem nieruchomości. Zakres danych o nieruchomościach, które winny być ujęte w ewidencji, określa art. 23 ust. 1c tej ustawy.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, jednostki objęte działaniem tej ustawy, przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników dla środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów, należności spornych i wątpliwych.

Wójt Gminy, stosownie do art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²³, jest zarządcą drogi gminnej i do niego należy prowadzenie ewidencji dróg. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury²⁴, wójt sporządza informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnianie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazuje je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (zwany dalej GDDKiA). Informacje przekazywane są raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Wzory formularzy o sieci dróg publicznych stanowią załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia.

Opis stanu faktycznego

Wójt Gminy Lesznówola, na podstawie §1 zarządzenia Nr 9/UG/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, zarządził przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji składników majątkowych w Urzędzie Gminy. Zgodnie z §3 ww. zarządzenia inwentaryzacją należało objąć środki trwałe, a składniki majątku należało spisać na arkuszach spisu z natury.

[dowód: akta kontroli str. 235-236]

Badaniem rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne objęto:

- ewidencję nieruchomości należących do gminnego zasobu,
- ewidencję księgową w zakresie ujęcia danych o gruntach zajętych pod drogi gminne,
- dokumentację z przeprowadzonej w 2010 r. inwentaryzacji (w zakresie dotyczącym gruntów zajętych pod drogi gminne),
- informacje o sieci dróg gminnych na terenie Gminy Lesznówola przekazane GDDKiA.

Zarządzeniem Nr 9/UG/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r. Wójt Gminy powołał Komisję Inwentaryzacyjną, której przewodniczącą była p. Ewa Lewandowska a członkami p.p. Mariola Bogacka, Bogusław Dąbrowski, Karolina Sobolewska.

Komisja Inwentaryzacyjna przeprowadziła w dniach 25 – 31 grudnia 2010 r. inwentaryzację ilościowo-wartościową działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne i dróg metodą spisu z natury. Wyniki inwentaryzacji tych składników majątkowych (działek zajętych pod drogi i dróg) udokumentowano na pięciu

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

²⁴ Rozporządzenie z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępnienia danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach, Dz. U. Nr 67, poz. 583.

arkuszach spisu z natury²⁵. Każdy arkusz podpisany był przez członków zespołu spisowego oraz osobę dokonującą wyceny (p. Monika Goska) i osobę sprawdzającą (p. Krystyna Woźniak). W rozliczeniu końcowym z inwentaryzacji nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 225-234, 462-464]

Wójt Gminy, stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury, przesłał GDDKiA informacje o sieci dróg publicznych w gminie Lesznówola za 2010 r., 2011 r. i 2012 r. Łączna długość dróg gminnych, wykazana w tych informacjach była taka sama i wynosiła 113,643 km.

[dowód: akta kontroli str. 214-222]

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku przeprowadzonego badania rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne w dokumentacji wytworzonej w Urzędzie Gminy stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt Gminy Lesznówola nie ewidencjonowała nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości w sposób określony w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przedłożony dokument pn. Ewidencja nieruchomości stanowiących własność Gminy Lesznówola (zwana dalej Ewidencją nieruchomości) nie zawierała kompletnych danych określonych w art. 23 ust. 1c pkt 1 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁶. Jednostką rejestrową w Ewidencji nieruchomości była działka ewidencyjna, a nie nieruchomość. Ponadto, na jej podstawie nie było możliwości ustalenia przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym oraz liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne.

Wójt Gminy wyjaśniła, że (...) *prowadzenie ewidencji wg działek ewidencyjnych jest bardziej praktyczne i przejrzyste. W różnych postępowaniach administracyjnych jak i dokumentach posługujemy się numerem działki ze wskazaniem jej ujawnienia w księdze wieczystej. Ewidencja nie zawiera informacji o przeznaczeniu w planie miejscowym, ponieważ prezentacja tych danych zawarta jest w odrębnej ewidencji prowadzonej w Gminie – zwanej systemem InterGIS.*

[dowód: akta kontroli str. 71-74, 115-206]

W trakcie kontroli NIK, ww. Ewidencję nieruchomości uzupełniono i dostosowano do wymagań określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

[dowód: akta kontroli str. 405-406]

2. Przeprowadzona w 2010 r. inwentaryzacja środków trwałych Gminy w części dotyczącej gruntów zajętych pod drogi oraz dróg została dokonana poprzez przepisanie danych z ewidencji księgowej, a dane zawarte w tej ewidencji nie zostały porównane z odpowiednimi dokumentami źródłowymi. Było to niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz § 12 zarządzenia Wójta z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Urzędu Gminy Lesznówola. Inwentaryzacja powinna być przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Na arkuszach spisu z natury wskazano, iż inwentaryzacja ww. składników majątkowych była dokonana m.in. w dniach 25 i 26 grudnia 2010 r.

²⁵ Strony 35 do 43. Łącznie 232 pozycje.

²⁶ Tj. oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej i katastru nieruchomości oraz przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przewodnicząca Komisji Inwentaryzacyjnej w swoich wyjaśnieniach podała, że (...) Inwentaryzacja przeprowadzona w 2010 r. nie była dokonywana w dniach wolnych od pracy, tj. 25 i 26 grudnia 2010 r. Daty na dokumentach spisowych zostały wpisane omyłkowo, ponieważ spisu dokonano w dniach roboczych w okresie od 21 do 31 grudnia 2010 r. (...) Działki ewidencyjne wymienione w arkuszach spisowych zostały spisane na arkuszach spisu natury poprzez wpisanie danych z ewidencji księgowej, tj. zestawień ewidencji dróg. (...) Dane zawarte w ewidencji księgowej w czasie spisu nie zostały porównane z innymi dokumentami, takimi jak (...) dokumenty źródłowe stanowiące tytuł prawny do gruntu o danej powierzchni i lokalizacji. Czynności tych nie przeprowadzono, a wynikało to z przekonania, że wyżej wymieniony sposób przeprowadzenia inwentaryzacji jest prawidłowy i zgodny z treścią §4 Zarządzeniem Wójta Gminy Lesznówola Nr 9/UG/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.

[dowód: akta kontroli str. 223-234, 235-246, 466-478]

Wójt Gminy wyjaśniła, że sprawowała nadzór nad przeprowadzoną w 2010 r. inwentaryzacją poprzez: (...) wydanie zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Urzędzie Gminy w Lesznówoli, w ramach którego powołała osoby zobowiązane do przeprowadzenia tejże inwentaryzacji tj. komisję inwentaryzacyjną oraz zespoły spisowe dla przeprowadzenia spisu z natury. Określiła obowiązki komisji inwentaryzacyjnej, termin przeprowadzenia spisu z natury oraz składniki majątkowe poddane docelowo inwentaryzacji.

[dowód: akta kontroli str. 457-458]

3. Ustalono, że ujęte w ewidencji księgowej dane dotyczące powierzchni i liczby nieruchomości gruntowych (działek ewidencyjnych) zajętych pod drogi gminne były nierzetelne. Porównanie danych zawartych w Ewidencji nieruchomości z danymi ujętymi w ewidencji księgowej (Karty Środków Trwałych, dalej KŚT) wykazało, że dane w tych ewidencjach są rozbieżne. Wg danych zawartych w Ewidencji nieruchomości powierzchnia gruntów zajętych pod drogi wynosi 179,8946 ha. Natomiast wg KŚT (rodzaj 36²⁷ i 33²⁸) powierzchnia gruntów pod drogami wynosi 100,6373 ha²⁹.

Szczegółowym badaniem objęto działki ewidencyjne położone w sześciu obrębach geodezyjnych (z 31). Porównanie liczby działek ewidencyjnych³⁰ zajętych pod drogi ujętych w Ewidencji nieruchomości i ewidencji księgowej (KŚT) położone w sześciu obrębach geodezyjnych³¹ wykazało, że:

- w obrębie Wilcza Góra - w Ewidencji nieruchomości wyszczególniono 81 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi, a w KŚT - 22 działki³²,
- w obrębie Jabłonowo - w Ewidencji nieruchomości wyszczególniono 16 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi, a w KŚT - 3 działki³³,
- w obrębie Kosów - w Ewidencji nieruchomości wyszczególniono 8 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi, a w KŚT - jedną działkę (rodzaj 33),
- w obrębie Stara Iwiczna - w Ewidencji nieruchomości wyszczególniono 39 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi, a w KŚT - 10 działek³⁴,

²⁷ Tereny komunikacyjne – obejmuje drogi gminne, drogi w osiedlach mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz obiektów użyteczności publicznej.

²⁸ Zurbanizowane tereny niezabudowane – obejmuje grunty niezabudowane, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę.

²⁹ W tym wg rodzaju: 36 - 30,8551 ha i rodzaju 33 - 69,7822 ha.

³⁰ Wybranych wg osądu kontrolera.

³¹ Działki pod drogami w Gminie Lesznówola znajdują się w 31 obrębach geodezyjnych.

³² W tym wg rodzaju: 36 - dziewięć działek, 33 - 12 działek, i rodzaju 021 - jedną działkę.

³³ W tym wg rodzaju: 36 - dwie działki oraz 33 - jedna działka.

- w obrębie Warszawianka - w Ewidencji nieruchomości wyszczególniono 51 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne, a w KŚT - 14 działek³⁵,
- w obrębie Łazy - w Ewidencji nieruchomości wyszczególniono 168 działek zajętych pod drogi gminne, a w KŚT - 50 działek³⁶.

Skarbnik Gminy odnośnie stwierdzonych w trakcie kontroli rozbieżności wyjaśniła, że: (...) różnice odnośnie ilości i powierzchni działek stanowią wynik prac ze środkami trwałymi przed rokiem 2009, kiedy to ewidencja prowadzona była w formie papierowej. Nazwy działek często nie obejmowały ich numerów, bądź powierzchni, a jedynie miejscowości i ulice, przy których podawano ich wartość. Identyfikacja oraz porównanie z zestawieniem z Referatu Geodezji było utrudnione, a czasem niemożliwe. Od 2010 r. środki trwałe ewidencjonowane są komputerowo. Informacje umieszczane w ewidencji są ściśle powiązane z danymi z Referatu Geodezji wynikającymi bezpośrednio z decyzji wydawanych przez stosowne organy lub aktów notarialnych. W przypadku środków trwałych wprowadzonych do ewidencji przed 2009 r. oddelegowano pracownika do niezwłocznego uzupełnienia braków i zweryfikowania środków trwałych wykazanych w ewidencji w grupie „0”. Prace już rozpoczęto.

[dowód: akta kontroli str. 247-283,289-291,455-456]

W dodatkowych wyjaśnieniach z dnia 7 sierpnia 2013 r. Skarbnik Gminy podała, że w okresie przeprowadzonej kontroli dokonano następujących czynności związanych z uzupełnieniem oraz skorygowaniem składników środków trwałych w grupie „0” – Grunty (...) wprowadzono do ewidencji działki nabyte przez Gminę Lesznówola z mocy prawa przy podziale nieruchomości w 2009 roku o łącznej wartości 1.958.080,00 zł (...) wprowadzono do ewidencji działki przewidziane do trwałego zajęcia pod projektowane pasy drogowe, bądź działki przeznaczone pod poszerzenie pasa drogowego w miejscowościach: a) Mysiadło, ul. Polna, łączna wartość 105.680,00 zł, b) Mysiadło, ul. Kwiatowa: łączna wartość 134.6802,85 zł, c) Lesznówola, ul. Okrężna: łączna wartość 1.050.320,00 zł, d) Mroków, ul. Kościelna: łączna wartość 161.120,00 zł, e) Wola Mrokowska, ul. Kościelna: łączna wartość 195.920,00 zł, f) Zgorzała, ul. Wilgi: łączna wartość 140.160,00 zł, g) Podolszyn, ul. Zielona: łączna wartość 117.037,42 zł.

[dowód: akta kontroli str. 466-478]

4. Informacje o sieci dróg gminnych przesłane GDDKiA za lata: 2010, 2011 i 2012 były sporządzone niezetelnie. Ustalono, że:

- nie podano w nich powierzchni dróg gminnych ogółem (kolumna 4 Punkt A Formularza danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast),
- wykazywano te same dane dotyczące dróg³⁷, w szczególności tę samą długość dróg ogółem (113,643 km) mimo, że w Informacjach podawano, iż były budowane drogi o długości: 2,8 km w 2010 r., 3,60 km w 2011 r., w 1,69 km w 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 214 - 222]

W trakcie kontroli NIK, informacja o sieci dróg gminnych za 2012 r. została zweryfikowana, uzupełniona i poprawiona, a następnie przesłana GDDKiA³⁸. Według poprawionej Informacji na dzień 31 grudnia 2012 r. łączna długość dróg gminnych wynosiła 128,517 km, a ich powierzchnia 525,027 tys. m².

³⁴ W tym wg rodzaju: 36 – siedem działek oraz 33 – trzy działki.

³⁵ W tym wg rodzaju: 36 – jedna działka oraz 33 – 13 działek.

³⁶ W tym wg rodzaju: 36 – 19 działek oraz 33 - 31 działek.

³⁷ Tj. w zakresie długości, powierzchni i nawierzchni.

³⁸ W dniu 25 lipca 2013 r.

[dowód: akta kontroli str.407-409]

Wójt Gminy wyjaśniła, że na skutek błędnej interpretacji źle została wpisana długość dróg ogółem. Omyłkowo również nie została wpisana powierzchnia ogółem.

[dowód: akta kontroli str. 207-222]

Kierownik Referatu Budowy i Utrzymania Dróg i Zasobów Mieszkaniowych wyjaśniła, że powierzchnia dróg gminnych, wykazana w informacjach przekazanych GDDKiA, była obliczana szacunkowo z uwzględnieniem ich faktycznych długości oraz szerokości jaką powinny posiadać drogi publiczne, na podstawie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych.

[dowód: akta kontroli str. 212-213]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Wójta Gminy w zakresie zapewnienia rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne, wykazanych w dokumentacji wytworzonej w Urzędzie Gminy oraz przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów pod drogami. NIK ocenia jako rzetelne podjęcie, w trakcie kontroli NIK, prac na rzecz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w tym zweryfikowanie danych o sieci dróg gminnych przekazywanych GDDKiA.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy do gruntów zajętych pod drogi gminne.
2. Uzupełnienie ewidencji księgowej w zakresie nieruchomości (działek ewidencyjnych) nabytych pod drogi gminne.
3. Przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i uregulowaniami wewnętrznymi.
4. Podjęcie działań na rzecz uregulowania stanu prawnego 28 działek zajętych pod drogi gminne⁴⁰.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁴⁰ Dotyczy 28 działek, o których mowa na str. 3-4 Wystąpienia.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia ... września 2013 r.

Kontroler
Andrzej Brunejko
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
p.o. Dyrektor
Józef Górny

.....
podpis