



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-02-02/2013
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. Dominik Wrzesień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85464 z dnia 14 sierpnia 2013 r.
2. Piotr Dziwisz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85465 z dnia 14 sierpnia 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-4]

Jednostka
kontrolowana,
adres

Gmina miejska Otwock (zwana dalej Gminą)
Urząd Miasta Otwock, ul. Armii Krajowej 5, 05-400 Otwock, REGON: 000592851,
zwany w dalszej treści wystąpienia „Urzędem” lub „Urzędem Miasta”

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Zbigniew Szczepaniak, Prezydent Miasta Otwock

[dowód: akta kontroli str. 5-10]

Zakres kontroli

1. Działania Prezydenta Miasta 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 Miasta.

Okres objęty
kontrolą

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

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia¹ działania Prezydenta Miasta w zbadanym zakresie.

Negatywną ocenę uzasadnia przede wszystkim liczba stwierdzonych nieprawidłowości i ich skala, w szczególności:

- niewystarczające działania Prezydenta Miasta na rzecz uzyskania decyzji wojewody potwierdzających nabycie z mocy prawa gruntów zajętych pod drogi gminne oraz składania wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy w księgach wieczystych, co NIK ocenia jako nierzetelne. Mimo upływu 15 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną² (dalej: ustawa – Przepisy

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

² Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

wprowadzające) i sześciu lat od wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego³ (dalej: ustawa ujawniająca) nadal znaczna część gruntów zajętych pod drogi gminne posiada nieuregulowany stan prawny lub prawo własności Gminy nie zostało ujawnione w księgach wieczystych. Gmina nie posiada rzetelnych danych w zakresie nieruchomości zajętych pod drogi gminne, wymagających uregulowania stanu prawnego lub ujawnienia prawa własności,

- niewywiązywanie się z obowiązku niezwłocznego składania wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy w księgach wieczystych, określonego w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴ (dalej: ustawa o księgach wieczystych),
- nierzetelne prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości i ewidencji księgowej środków trwałych w zakresie gruntów zajętych pod drogi gminne i dróg jako budowli,
- klasyfikowanie w latach 2010 - 2011 wydatków poniesionych na wypłatę byłym właścicielom odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi gminne niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵.

Kontrola NIK wykazała, że Prezydent Miasta terminowo przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (zwanemu dalej: GDDKiA) informacje o sieci dróg gminnych. Dane wykazane w tych informacjach dotyczące długości i powierzchni dróg gminnych były rzetelne. Odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne, przekazywane były poprzednim właścicielom w terminach i kwotach ustalonych z wnioskodawcami lub wynikających z decyzji odszkodowawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Stan prawny

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 20 marca 1985 roku o drogach publicznych⁶, drogą gminną jest droga o znaczeniu lokalnym niezaliczona do innej kategorii, stanowiąca uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

W myśl art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, drogi gminne stanowią własność właściwego samorządu gminy.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy ujawniającej, organy jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) zobowiązane zostały do złożenia w sądach rejonowych

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości j.s.t. wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r. Dla nieruchomości objętych uzupełnieniem wykazu starosty, termin realizacji tego obowiązku wynosi 72 miesiące od wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2013 r.

Na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające, nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub j.s.t., 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 j.s.t. za odszkodowaniem. Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność j.s.t. nieruchomości, o których mowa w art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, jest ostateczna decyzja wojewody (art. 73 ust. 3 tej ustawy).

Stosownie do art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷ (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), działki gruntu wydzielone pod drogi gminne z nieruchomości, której podział został przeprowadzony na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

W myśl art. 12 ust. 3 specustawy drogowej decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, organ który wydał decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości jest zobowiązany do złożenia we właściwym sądzie rejonowym wniosku o zmianę właściciela.

Opis stanu
faktycznego

Z prowadzonej w Urzędzie Miasta ewidencji nieruchomości zajętych pod drogi, stanowiącej podzbiór ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (zwanej Wykazem nieruchomości stanowiących własność Gminy dalej: gminny Wykaz) wynikało, że liczba działek zajętych pod drogi wynosiła 1 194 (643 nieruchomości), a ich powierzchnia 47,1406 ha. Działki ujęte w gminnym Wykazie stanowiły własność Gminy. Według ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez Starostę Otwockiego, grunty w grupie użytków „dr”⁸ (drogi), dla których jako właściciel lub użytkownik wskazana jest Gmina, obejmowały 2 184 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 202,3845 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 123-124, 517-523, 602-616, 705-707]

Powierzchnia gruntów zajętych pod drogi, która według gminnego Wykazu wynosiła 47,1406 ha była niższa niż powierzchnia dróg gminnych⁹ (125,4000 ha) oraz niższa niż powierzchnia dróg gminnych wraz z powierzchnią poboczy utwardzonych, zatok autobusowych, parkingów, zatok postojowych, chodników, ścieżek rowerowych (bez terenów zielonych i poboczy nieutwardzonych w pasie drogowym) - 136,0637 ha¹⁰. Może to świadczyć o tym, że powierzchnia gruntów zajętych pod drogi jest znacznie większa niż wynikająca z gminnego Wykazu.

[Dowód: akta kontroli str. 123-124, 517-527, 602-616, 635-671, 1001]

Prezydent Miasta nie dysponował rzetelnymi danymi o liczbie, powierzchni, stanie prawnym nieruchomości zajętych pod drogi gminne i liczbie nieruchomości (działek

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁸ Zgodnie z treścią załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) do dróg zalicza się grunty w granicach pasów drogowych dróg publicznych (w tym dróg gminnych), ale też dróg wewnętrznych.

⁹ Ustalona na podstawie informacji o sieci dróg gminnych, przekazanej GDDKiA.

¹⁰ Na podstawie wyjaśnień Prezydenta Miasta.

ewidencyjnych) przejętych z mocy prawa, w stosunku do których nie zostało ujawnione prawo własności Gminy. Prowadzone w Urzędzie Miasta ewidencje i wykazy¹¹ nie pozwoliły kontrolerom na ustalenie tych danych według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił: *z uwagi na sposób ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości nie posiadamy danych w zakresie liczby wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi gminne i ich powierzchni w podziale na nieruchomości, w stosunku do których Miasto nie ujawniło w księgach wieczystych prawa własności. Powierzchnia nieruchomości zajętych pod drogi wynosi 202,3845 ha dla 2184 działek. Powyższe dane ustalono na podstawie danych z ewidencji gruntów m. Otwocka, prowadzonej przez Starostę Powiatu Otwockiego (...). Dane wynikające z ewidencji dróg (...), powiększone o powierzchnię poboczy utwardzonych, zatok autobusowych, parkingów, zatok postojowych, chodników, ścieżek rowerowych (bez terenów zielonych i poboczy nieutwardzonych w pasie drogowym) dają powierzchnię 136,0637 ha.*

[Dowód: akta kontroli str. 123-172, 517-523, 602-616, 681-704]

Prezydent Miasta wyjaśnił także, że (...) *prowadzona jest ewidencja nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, w tym będących we władaniu gminy Otwock. Prowadzona jest w formie wykazów - spisów inwentaryzacyjnych, przesłanych do Wojewody Mazowieckiego przed dniem 31 grudnia 2005 r. (...) Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym zawierają również działki zajęte pod drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych jak i niezaliczone do kategorii dróg gminnych.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że spisy inwentaryzacyjne były sporządzone na potrzeby przejęcia przez Gminę mienia państwowego w trybie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹² (dalej: ustawa komunalizacyjna). Nie dotyczą one m.in. nieruchomości przejętych przez Gminę na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające¹³. Dlatego też nie należy traktować gruntów wymienionych w spisach inwentaryzacyjnych jako jedynych, które wymagają uregulowania stanu prawnego lub ujawnienia do nich prawa własności Gminy w księgach wieczystych.

[Dowód: akta kontroli str. 514-523, 602-616, 681-683]

Pani Bogumiła Więckowska, Starosta Otwocki wyjaśniła, że *Wydział Gospodarki Nieruchomościami w tut. Starostwie nie posiada informacji na temat nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji ani innych nieruchomości, co do których Gmina Otwock nabywa własność z mocy prawa, z uwagi na fakt, że takie wykazy bądź informacje nie są na bieżąco przekazywane do Wydziału.*

[Dowód: akta kontroli str. 173-176, 507-513, 528-536, 681-685]

Na podstawie badania na próbie 48 działek ewidencyjnych, stanowiących grunty pod ośmioma drogami gminnymi (ulicami)¹⁴ kontrolerzy ustalili, że 15 działek było ujętych w gminnym Wykazie, w tym w stosunku do 14 działek prawo własności

¹¹ Dotyczy: ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, ewidencji środków trwałych, ewidencji dróg publicznych.

¹² Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

¹³ Komunalizacja dotyczy mienia państwowego, a przepis art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające dotyczy gruntów, które nie stanowiły własności Skarbu Państwa.

¹⁴ Ulice: Ambassadorska, Józefa Geislera, Kosmiczna, Mładzka, Poselska, Jacka Soplicy, Wierzbowa, Chabrowa (dawna Projektowana II), wybrane przez kontrolerów ze względu na numery wg uchwał Rady Miasta Otwock w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych (odpowiednio: 1, 50, 100, 151 /droga z nr 150 utraciła status drogi gminnej/, 200, 250, 300, 350).

Gminy ujawnione było w księgach wieczystych¹⁵. Pozostałe 33 działki nie były ujęte w gminnym Wykazie, a prawo własności Gminy do tych działek nie było ujawnione w księgach wieczystych. Prezydent Miasta wyjaśnił, że wynikało to z braku ostatecznych decyzji wojewody potwierdzających prawo własności Gminy. Ponadto ww. badanie wykazało, że Prezydent Miasta podjął działania na rzecz uporządkowania kwestii własności 15 z 33 ww. działek, nieujętych w gminnym Wykazie, w tym:

- wystąpił do Starosty Powiatowego z wnioskami o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa do pięciu działek¹⁶, aby następnie nabyć je w trybie ustawy komunalizacyjnej,
- przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu wnioski o potwierdzenie prawa własności Gminy¹⁷ do ośmiu działek, nabytych w trybie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające i art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej,
- gromadził dokumenty niezbędne do wystąpienia do Wojewody Mazowieckiego o potwierdzenie nabycia prawa własności jednej działki w trybie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej,
- w stosunku do jednej działki, Wojewoda Mazowiecki wydał decyzję potwierdzającą prawo własności Gminy (decyzja wydana po 30 czerwca 2013 r.).

Prezydent Miasta poinformował, że podjęcie działania w celu uregulowania prawa własności 18 działek, w stosunku do których do 30 czerwca 2013 r. nie podjął takich działań oraz w stosunku do trzech działek, których dotyczyły odmowne decyzje Wojewody Mazowieckiego¹⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 123-124, 524-527, 635-671, 717-780]

Z ustaleń kontroli wynika, że w odniesieniu do gruntów nabytych na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, do dnia 30 czerwca 2013 r. na wnioski Prezydenta Miasta, zostało ujawnione w księgach wieczystych prawo własności Gminy do 172 nieruchomości (składających się z 252 działek ewidencyjnych) o powierzchni 4,1143 ha. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta złożył do Wojewody Mazowieckiego 61 wniosków o potwierdzenie nabycia, w trybie art. 73 ust. 1 przywołanej ustawy, 108 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 2,5309 ha. Wojewoda Mazowiecki potwierdził nabycie przez Gminę 29 działek oraz odmówił potwierdzenia nabycia trzech działek (w związku ze stwierdzeniem braku spełnienia przesłanki dotyczącej zajęcia tych działek pod drogi publiczne w dniu 31 grudnia 1998 r.). W przypadku pozostałych 76 działek ewidencyjnych nadal toczą się postępowania (w tym postępowania odwoławcze) przed Wojewodą Mazowieckim. Prezydent Miasta wyjaśnił, że monitoruje w sprawie tych postępowań telefonicznie i korespondencyjnie.

[Dowód: akta kontroli str. 123-124, 517-523, 602-616, 626-627, 708-716]

W okresie objętym kontrolą Gmina nabyła pod drogi gminne:

¹⁵ W jednym przypadku (dotyczącym działki nr 61/10 w obrębie 95) Prezydent Miasta Otwock wyjaśnił, że złożono wniosek o ujawnienie prawa własności Gminy, ale do Urzędu Miasta nie wpłynęło zawiadomienie z sądu o dokonaniu wpisu.

¹⁶ Na podstawie dokumentów odszukanych przez pracowników Urzędu (od takich czynności uzależnione jest podjęcie dalszych działań w celu ujawnienia prawa własności Gminy do tych gruntów).

¹⁷ Dla trzech z tych działek Wojewoda Mazowiecki odmówił stwierdzenia ich nabycia przez Gminę z mocy prawa.

¹⁸ Dziesięć spośród tych działek zostało wymienionych w spisach inwentaryzacyjnych nieruchomości sporządzonych na podstawie art. 17a ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej, natomiast 11 będzie wymagało zastosowania innych niż komunalizacja trybów nabycia tych działek i ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych.

- na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami - 38 działek o powierzchni 0,9590 ha, z tego 36 działek o powierzchni 0,9198 na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz dwie działki o powierzchni 0,0392 w drodze decyzji o wywłaszczeniu, z przeznaczeniem pod drogi publiczne gminne,
- na podstawie specustawy drogowej Gmina nabyła 111 działek o łącznej powierzchni 3,3003 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 369-427, 357-368, 259-261, 177-258]

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta złożył do Sądu Rejonowego¹⁹ łącznie 211 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 336 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne o łącznej powierzchni 12,1438 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 311-356]

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie regulowania stanu prawnego i ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) niewystarczające działania Prezydenta Miasta na rzecz uzyskania decyzji wojewody potwierdzających nabycie z mocy prawa gruntów zajętych pod drogi gminne oraz składania wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy w księgach wieczystych, co NIK ocenia jako nierzetelne. Mimo upływu 15 lat od wejścia w życie ustawy – Przepisy wprowadzające i sześciu lat od wejścia w życie ustawy ujawniającej, nadal znaczna część gruntów zajętych pod drogi gminne posiada nieuregulowany stan prawny lub prawo własności Gminy nie zostało ujawnione w księgach wieczystych. Gmina nie posiada rzetelnych danych w zakresie nieruchomości zajętych pod drogi gminne, wymagających uregulowania stanu prawnego lub ujawnienia prawa własności.

Na podstawie dokumentów będących w posiadaniu Urzędu Miasta nie można ustalić faktycznej liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne, wymagających uzyskania potwierdzenia prawa własności w drodze decyzji wojewody lub ujawnienia tego prawa w księgach wieczystych.

Ustawa ujawniająca²⁰ zobligowała Prezydenta do złożenia w sądzie rejonowym wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości w terminie do 19 listopada 2009 r.²¹

W ocenie NIK, brak rzetelnych danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne uniemożliwia prawidłowe określenie celów i zadań w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych oraz monitorowanie i ocenę ich realizacji.

Badanie przeprowadzone na próbie 48 działek zajętych pod osiem dróg gminnych (ulic) wykazało, że dla 15 działek (tj. 31,25% zbadanych) zostały złożone wnioski o ujawnienie prawa własności Gminy w księgach wieczystych. W stosunku do 15 działek podjęto działania mające doprowadzić do ujawnienia prawa własności Gminy, a w stosunku do 18 (tj. 37,5% zbadanych działek) nie podjęto żadnych działań w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 123-124, 524-527, 635-671, 717-780]

¹⁹ Sąd Rejonowy w Otwocku IV Wydział Ksiąg Wieczystych.

²⁰ Art. 2 ust. 3.

²¹ W stosunku do nieruchomości, które zostały ujęte w wykazach sporządzonych przez starostów w wyniku ich uzupełnienia termin ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych upływa 19 listopada 2013 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *mimo braku szczegółowych danych odnośnie liczby nieruchomości zajętych pod drogi gminne proces (...) regulowania nieruchomości (...) jest cały czas realizowany. Obecnie regulacja obejmuje kompleksowo całe ulice. Wszczęto gromadzenie dokumentów w stosunku do 11 ulic w trybie art. 73 (...), dziewięciu ulic w trybie art. 5 ust. 1 ustawy²² (...). Siedemnaście ulic (...) ma uregulowany stan prawny na rzecz Gminy Otwock (...).* Prezydent wyjaśnił również, że proces realizowany jest sukcesywnie w stosunku do ulic przewidzianych do remontu lub budowy, dla których określono środki w budżecie miasta w danym roku budżetowym, a także na podstawie wniosków byłych właścicieli, którzy nadal figurują w ewidencji gruntów jako właściciele dla działek mających status drogi. Kontrolerzy na podstawie analizy uchwał Rady Miasta Otwock w sprawie nadania drogom kategorii dróg gminnych ustalili, że na terenie Gminy 373 drogi (ulice) zaliczone są do kategorii dróg gminnych.

[Dowód: akta kontroli str. 517-523, 602-624, 681-704]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że sformułowany po przeprowadzonej w 2008 r. w Urzędzie Miasta w Otwocku kontroli w zakresie *aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*²³, wniosek o zintensyfikowanie przez Prezydenta Miasta działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu pozostaje nadal aktualny.

- 2) niewywiązywanie się z obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych, tj. niezwłocznego składania wniosku o ujawnienie prawa własności Gminy w księgach wieczystych.

Prezydent Miasta nie wystąpił do sądu o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy do 11 działek ewidencyjnych²⁴, nabytych na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami o łącznej powierzchni 0,2203 ha oraz 41 działek ewidencyjnych²⁵, nabytych w trybie specustawy drogowej o łącznej powierzchni 1,0936 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 369-372, 262-266, 512-516]

W przypadku działek ewidencyjnych nabytych na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdzono, że od momentu uzyskania ostateczności decyzji umożliwiającej ujawnienie Gminy jako właściciela działek drogowych w księdze wieczystej do momentu złożenia wniosku o wpis w księgach wieczystych mijało od 63 dni do 1305 dni. Natomiast w przypadku działek ewidencyjnych nabytych w trybie specustawy drogowej stwierdzono, że powyższy okres wynosił od 188 dni do 834 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 475-485, 372, 1009-1010, 486-490]

W zakresie nieujawnienia prawa własności działek nabytych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Prezydent Miasta wyjaśnił, że: *(...) przedmiotowe czynności nie mogą jednak być dokonane przed ujawnieniem podziału nieruchomości w prowadzonych dla tych nieruchomości księgach wieczystych.*

²² Dot. ustawy komunalizacyjnej.

²³ Kontrola nr P/08/001, LWA-41042-2-2008.

²⁴ Dot. działek nabytych pod drogi gminne w okresie 2010-2013 (30.06.2013 r.) o nr: 1/4, 7/1 w obrębie 233; 45/3, 46/4, 48/3, 49/3 w obrębie 226; 8/1, 8/2 w obrębie 2; 13/14, 13/15, 13/16 w obrębie 5.

²⁵ Dot. działek nabytych pod drogi gminne w okresie 2010-2013 (30.06.2013 r.) o nr: 25/1, 26/1, 27/1, 29/1, 30/1, 31/1, 32/1, 42/1, 43/1, 44/1, 45/1, 46/1, 48/1, 53/1, 87/2 w obrębie 26; 26/1, 1/15, 1/16, 2/2, 3/2 w obrębie 27; 47/9, 47/11, 48/5, 71/9, 73/3, 8/3 w obrębie; 4/3, 29/1 w obrębie 23; 74/1, 74/3, 74/4, 74/5, 74/6, 94, 100 w obrębie 47; 43/3, 44/1, 44/2 w obrębie 48; 9/9, 15/6, 16/2 w obrębie 30).

W wielu przypadkach właściciele nie dokonują powyższych czynności, a Gmina ujawniając cały podział musi ponieść dodatkowy koszt: wypisu i wyrys oraz mapy podziałowej (...). Chcąc obniżyć koszty związane z ujawnieniem prawa własności Gminy, powiększone o koszty ujawnienia podziału, Gmina kieruje pisma do właścicieli działek przypominające o konieczności ujawnienia podziału (...).

W przypadku 20 działek (w obrębie²⁶ 26 i w obrębie 27), nabytych w trybie specustawy drogowej, Prezydent Miasta wyjaśnił, że *nie ujawniono Gminy Otwock jako właściciela w dziale II księgi wieczystej, ponieważ do dnia dzisiejszego nie ujawniony jest podział (...) w ewidencji gruntów miasta Otwocka, prowadzonej przez Starostę Powiatowego. W związku z tym nie można wystąpić o wydanie wypisu i wyrys, które są niezbędne do złożenia wniosku o ujawnienie prawa własności Gminy Otwock w księgach wieczystych. Prezydent oświadczył, że informacja o fakcie nieujawnienia podziałów została przekazana telefonicznie przez pracownika merytorycznego do Starostwa Powiatowego. Z chwilą wprowadzenia podziałów do ewidencji gruntów, zostanie niezwłocznie złożony wniosek do ksiąg wieczystych. Ponadto, Prezydent Miasta wyjaśnił że:*

- a) w przypadku 18 działek (w obrębach 6, 23, 47, 48) wnioski o ujawnienie prawa własności nie zostały złożone ze względu na wyczerpanie środków finansowych na ten cel w budżecie Gminy,*
- b) w przypadku trzech działek (w obrębie 30) omyłkowo pominięto i nie ujawniono prawa własności Gminy.*

[Dowód: akta kontroli str. 475-485, 372, 1009-1010, 486-490]

Prezydent Miasta w zakresie niewywiązywania się z obowiązku niezwłocznego ujawniania w księgach wieczystych prawa własności Gminy działek ewidencyjnych nabytych na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyjaśnił, że (...) *wnioski o wpis prawa własności Gminy Otwock do kw nie zostały złożone we wcześniejszym terminie do Sądu Rejonowego w Otwocku ze względu na wyczerpanie środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Miasta Otwocka, a w następstwie tego późniejsze przeoczenie konieczności złożenia tego wniosku (...) (dot. okresu 1305 dni). Dodatkowo, Piotr Stefański Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że: (...) przeszkodą w terminowym złożeniu wniosku jest fakt, że właściciele nieruchomości objętych decyzją o podziale nie ujawniają podziału w kw. Z opóźnieniem następuje też ujawnienie podziałów w ewidencji gruntów m. Otwocka przez Starostę Otwockiego.*

Natomiast w zakresie działek ewidencyjnych nabytych w trybie specustawy drogowej Prezydent Miasta Otwocka wyjaśnił, że *Gmina reguluje stany prawne nieruchomości w różnych trybach (...). Skutkuje to ponoszeniem wysokich kosztów, a w konsekwencji koniecznością ustalenia hierarchii w pierwszeństwie wyboru wniosków dot. ujawniania swoich praw w księgach wieczystych. Ponadto, ujawnienie praw własności nieruchomości nabytych w trybie ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w księgach wieczystych związane jest często z porządkowaniem działu I ksiąg wieczystych, z których odłączane są przejęte przez Gminę nieruchomości. Pociąga to za sobą konieczność zgromadzenia dodatkowych dokumentów, a tym samym dodatkowe koszty oraz powoduje wydłużenie terminu składania wniosków. Opóźnienia w ujawnianiu praw własności w księgach wieczystych spowodowane są również zwłoką w ujawnianiu podziałów wynikających z decyzji Starosty wydanych ww. trybie w rejestrach ewidencji gruntów.*

[Dowód: akta kontroli str. 628-634, 672-677]

²⁶ Obręb – obręb geodezyjny.

W opinii NIK, podniesione w wyjaśnieniach argumenty nie mogą zwalniać organu Gminy z wykonywania ustawowego obowiązku niezwłocznego składania do właściwego sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że sprawozdania z wykonania obowiązku wynikającego z art. 2 ust. 3 ustawy ujawniającej, obejmującego złożenie w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego zawierały błędy. W wyniku badania 22 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz sprawozdań dot. przedmiotowych wniosków stwierdzono bowiem, że:

- w sprawozdaniu za okres 1 - 30 czerwca 2010 r. w rubryce nr 1 dot. działki nr 24 w obrębie ewidencyjnym nr 90 pozostawiono pole puste i nie wskazano właściwego przeznaczenia użytku, tj. „dr”,
- w sprawozdaniu za okres 1 – 31 grudnia 2011 r. w rubryce nr 1 dot. działki nr 57/1 w obrębie ewidencyjnym nr 95 błędnie wskazano rodzaj użytku, tj. wpisano „dr”, podczas gdy powinno być „zab”,
- w sprawozdaniu za okres 1 -31 sierpnia 2010 r. w rubryce nr 3 dot. działki nr 38/9 w obrębie ewidencyjnym nr 49 błędnie wskazano numer działki objętej wnioskiem o założenie księgi wieczystej (wskazano 39/9, a powinno być 38/9),
- w sprawozdaniu za okres 1 - 29 lutego 2012 r. w rubryce nr 4 dot. działki nr 60/2 w obrębie ewidencyjnym nr 17 błędnie wskazano rodzaj złożonego wniosku (wskazano wniosek o wpis w księdze wieczystej, a powinien być wniosek o założenie księgi wieczystej), oraz błędnie wskazano datę złożenia wniosku (wskazano 17 stycznia 2012 r., a powinno być 28 lutego 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 311-313]

Prezydent Miasta Otwocka wyjaśnił, że (...) powyższe błędy powstały omyłkowo przy wpisywaniu danych do opracowanych wcześniej wzorów pism. W ewidencji nieruchomości stanowiących własność Gminy Otwock w tym nieruchomości zajętych pod drogi powyższe działki wpisane są bez omawianych błędów (...).

[Dowód: akta kontroli str. 512-516]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Prezydenta Miasta Otwocka w zakresie regulowania stanu prawnego gruntów pod drogami gminnymi i ujawniania prawa własności Gminy do tych gruntów w księgach wieczystych. Negatywną ocenę uzasadnia niewystarczający, w stosunku do stwierdzonego stanu faktycznego, zakres działań na rzecz uregulowania stanu prawnego oraz ujawnienia prawa własności Gminy do nieruchomości zajętych pod drogi gminne, a także nieposiadanie rzetelnych danych o liczbie, powierzchni i stanie prawnym nieruchomości zajętych pod drogi gminne.

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.

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 (burmistrzem, prezydentem miasta). 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) Gmina poniosła wydatki z tytułu wypłaty odszkodowań byłym właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne w wysokości:

- w 2010 r. – 721,2 tys. zł (tj. 0,62% wydatków budżetu Gminy)²⁷,
- w 2011 r. – 553,9 tys. zł (tj. 0,53% wydatków budżetu Gminy)²⁸,
- w 2012 r. – 309,9 tys. zł (tj. 0,31% wydatków budżetu Gminy)²⁹,
- w 2013 r. (I półrocze) – w wysokości 62,6 tys. zł (tj. 0,12% wydatków budżetu Gminy)³⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 781, 802-808]

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 1 072,1 tys. zł,
- ustawy o gospodarce nieruchomościami – wyniosły 522,1 tys. zł,
- specustawy drogowej – wyniosły 11,9 tys. zł.

Odszkodowania za grunty przejęte w trybie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające były wypłacone na podstawie 34 ostatecznych decyzji Starosty Otwockiego oraz jednej decyzji waloryzacyjnej³¹ Prezydenta Miasta. Łączna powierzchnia gruntów, za które zapłacono odszkodowania w tym trybie w okresie objętym kontrolą, wyniosła 0,9228 ha.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. nie wypłacono odszkodowań w 11 sprawach dotyczących gruntów o powierzchni 0,9646 ha i wartości 1 760,4 tys. zł, w których Starosta Otwocki wydał decyzje odszkodowawcze w okresie objętym kontrolą. Przyczynami uzasadniającymi niedokonanie wypłaty były:

- w jednym przypadku³² termin zapłaty odszkodowania przypadał po zakończeniu okresu objętego kontrolą (odszkodowanie wypłacono po 30 czerwca 2013 r.),

²⁷ Ze względu na to, że w latach 2010-2011 wydatki na odszkodowania za grunty pod drogi gminne uwzględniano w klasyfikacji wydatków w paragrafie dotyczącym zakupów inwestycyjnych, a nie odszkodowań, łączną kwotę odszkodowań w tym okresie obliczono biorąc pod uwagę kwoty wypłacone na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające i art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w latach 2010-2011 nie ponoszono wydatków na podstawie specustawy drogowej).

²⁸ J.w.

²⁹ Dział 600, rozdział 60016, § 4590 (nie było wydatków w § 4600).

³⁰ J.w.

³¹ Zgodnie z art. 132 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 73 ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające, wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty.

³² Dot. działki nr 130/3 w obrębie 16.

- w dziewięciu przypadkach³³ na dzień 30 czerwca 2013 r. decyzje Starosty Otwockiego nie były ostateczne (toczyły się postępowania odwoławcze),
- w jednym przypadku³⁴, w którym złożono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, podjęto działania w celu złożenia przedmiotu świadczenia (tj. przysługującego odszkodowania) do depozytu sądowego (odszkodowanie w formie sumy pieniężnej przekazano do depozytu sądowego po okresie objętym kontrolą).

[Dowód: akta kontroli str. 782-819]

W zakresie wniosków o odszkodowania za grunty nabyte przez Gminę na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające, które nie zostały dotychczas załatwione, Prezydent Miasta podał, że postępowania w sprawach o odszkodowania toczą się przed Starostą Otwockim i dlatego w Urzędzie Miasta stworzono jedynie roboczy wykaz takich wniosków (analiza jego treści wskazuje, że nie da się z niego wyodrębnić wniosków, na podstawie których nie wypłacono jeszcze odszkodowań). Poinformował również, że przy opracowywaniu projektu budżetu Gminy informacje o planowanych postępowaniach o ustalenie odszkodowania przez Starostę otrzymywane są bezpośrednio od pracowników Starostwa.

W oparciu o dane uzyskane od Starosty Otwockiego kontrolerzy ustalili, że nie wydał on decyzji odszkodowawczych w stosunku do 125 wniosków o odszkodowanie dotyczących 176 działek ewidencyjnych³⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 528-624]

W pięciu sprawach zakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi ustalającymi odszkodowania za grunty zajęte w trybie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające w łącznej wysokości 1 168,7 tys. zł (powierzchnia gruntów wynosiła 0,6601 ha), wniesiono skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W skargach podnoszono m.in. dokonanie niewłaściwej metodologii wyceny nieruchomości oraz niedokonanie właściwej analizy rynku nieruchomości z uwzględnieniem działek drogowych.

[Dowód: akta kontroli str. 502-506, 809-814]

Badanie próby 11 spraw dotyczących odszkodowań za grunty nabyte na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające³⁶ wykazało, że:

- odszkodowania zostały wypłacone przez Gminę w terminach określonych w decyzjach odszkodowawczych,
- od daty złożenia przez byłych właścicieli wniosków do Starosty Otwockiego o ustalenie odszkodowania do wypłaty odszkodowania miało od 1 735 do 3 686 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 815-822]

³³ Dot. działek: nr 46/9 w obrębie 91 i 38/8 w obrębie 93; nr 143/1 w obrębie 10; nr 17/1 w obrębie 10; udział w działce nr 7/1 w obrębie 118, nr 197/14 w obrębie 43; nr 53/1 i 79/5 w obrębie 45; nr 26/4 i 25/2 w obrębie 119; nr 59 w obrębie 201; nr 50/2 w obrębie 47.

³⁴ Dot. działek nr 23/1, 70/1, 75, 85/1, 81/21, 81/28, 82/2 w obrębie 80.

³⁵ W zestawieniu niezakończonych wniosków o odszkodowanie, Starosta Otwocki wykazał 159 wniosków dotyczących 233 działek ewidencyjnych. Po wyeliminowaniu przez kontrolerów pozycji dotyczących: wniosków nie dotyczących odszkodowań, dróg powiatowych, wniosków rozpatrywanych z innymi wnioskami w jednym postępowaniu, oraz wniosków, w stosunku do których Starosta wydał decyzje, które zostały zaskarżone do Wojewody Mazowieckiego lub złożono skargę do sądu administracyjnego, zestawienie obejmuje 125 wniosków o odszkodowanie dotyczących 176 działek ewidencyjnych.

³⁶ Dot. działek: nr 112/2 w obrębie 18; nr 46/5 w obrębie 56; nr 4/11, 4/14, 4/16 w obrębie 13; nr 112/1 w obrębie 22; nr 43/8 i 39/6 w obrębie 12; nr 102/8 i 137 w obrębie 10; nr 42/1, 45/1, 46/1, 43/1, 43/2 w obrębie 48; nr 20/4 w obrębie 78, nr 118/1 w obrębie 173; nr 63/1 i 63/2 z obrębu 11; nr 171/1 i 171/2 z obrębu 13; nr 13/2 z obrębu 114.

Na podstawie badania 22 wniosków o wypłatę odszkodowania na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami za grunty zajęte pod drogi gminne stwierdzono, że:

- w dwóch przypadkach strony nie ustaliły w drodze negocjacji wysokości odszkodowania i zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania. Do dnia zakończenia kontroli Starosta Otwocki nie wydał decyzji,
- w jednym przypadku strony nie ustaliły w drodze negocjacji wysokości odszkodowania i uprawniona strona nie wystąpiła do Starosty o ustalenie wysokości odszkodowania stosownie do art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- w dziewięciu przypadkach strona nie złożyła wniosku o ustalenie wysokości odszkodowania w drodze negocjacji,
- w siedmiu przypadkach wysokość odszkodowania została ustalona w drodze negocjacji pomiędzy Prezydentem Miasta a wnioskodawcami³⁷,
- w trzech przypadkach nie rozpoczęto negocjacji w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania (w tym w dwóch nie wyznaczono terminu spotkania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, natomiast w jednym - strona nie stawiała się i nie wyznaczono kolejnego terminu spotkania).

[dowód: akta kontroli str. 475-485]

Prezydent Miasta w sprawie niewyznaczenia terminu spotkania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania wyjaśnił, że w jednym przypadku stan zdrowia uprawnionej strony nie pozwalał na podpisanie protokołu dot. ustalenia wysokości odszkodowania. W pozostałych dwóch wypadkach - jak wyjaśnił Wiceprezydent Miasta - nie wyznaczono terminu negocjacji w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania m.in. z uwagi na okres urlopowy. W jednej z powyższych spraw uprawniona strona wystąpiła o połączenie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału z postępowaniem w sprawie ustalenia odszkodowania.

[Dowód: akta kontroli str. 628-634]

Ponadto, szczegółowym badaniem objęto 17 spraw związanych z ustaleniem i wypłatą odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne (dziewięć spraw dotyczyło odszkodowań wypłaconych na mocy specustawy drogowej, a osiem – na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami). W przypadku badanych spraw Gmina dokonywała wypłaty odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne w terminach i kwotach uzgodnionych z byłymi właścicielami³⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 428-474, 475-485]

W zakresie nieruchomości nabytych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz specustawy drogowej, do dnia zakończenia kontroli NIK, Starosta Otwocki nie wydał decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania w stosunku do właścicieli 82 działek, w tym trzech działek³⁹ nabytych w trybie

³⁷ Wartość 1 m² gruntu wg operatu szacunkowego kształtowała się od 66,21 zł/ m² do 169,04 zł/ m².

³⁸ W przypadku dwóch spraw odszkodowanie zaliczono na poczet opłaty adiacenckiej zgodnie z wolą stron (w jednym wypadku w całości, w drugim wypadku w części) – dot. nieruchomości nabytych pod drogi gminne na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁹ Przy czym w przypadku jednej działki, pomimo iż strony nie uzgodniły odszkodowania właściciele nie wszczęli postępowania administracyjnego przed Starostą Powiatowym w Otwocku stosownie do art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz 79⁴⁰ działek nabytych w trybie specustawy drogowej.

[Dowód: akta kontroli str. 491-501, 475-485, 531-536]

Starosta Otwocki poinformował, że (...) wydanie decyzji w terminie 30 dniowym wskazanym w art. 12 ust. 4b ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie jest możliwe. Powyższe wynika z faktu, że sprawy w przedmiocie ustalenia odszkodowania należą do szczególnie skomplikowanych. (...). Z wyjaśnień Starosty wynika również, że wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia szeregu czynności poprzedzających ustalenie odszkodowania (takich jak m.in.: ustalenie zakresu podmiotowego postępowania – tj. kręgu właścicieli, którym przysługuje prawo własności, wyłonienie w drodze przetargu rzeczoznawcy majątkowego i powierzenie mu sporządzenia opinii określającej wartość nieruchomości, zawiadomienie stron o wykonaniu i możliwości zapoznania się z wyceną). Starosta Otwocki powołał się na wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r. o sygn. akt. I OSK 1621/12, w którym sąd zauważył, że stosowanie przez organ przepisów trzech ustaw⁴¹ niespójnych i nie do końca zsynchronizowanych w przedmiocie terminów w nich określonych, powoduje, że organ nie zawsze może dotrzymać przesłanek zawartych w art. 12 ust. 4b ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Starosta poinformował również, że posiada ograniczone środki finansowe na wykonanie operatów szacunkowych.

[Dowód: akta kontroli str. 528-536]

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec byłych właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi gminne.

[Dowód: akta kontroli str. 823]

W latach 2010-2013 (do 30 czerwca) do Urzędu Miasta nie wpłynęły skargi związane z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań.

[Dowód: akta kontroli str. 824]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Prezydenta Miasta Otwocka w zakresie wypłaty byłym właścicielom odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne ustalono nieprawidłowość polegającą na klasyfikowaniu w latach 2010 - 2011 wydatków poniesionych na wypłatę odszkodowań za nieruchomości nabyte pod drogi gminne w paragrafie 606 zamiast w paragrafach 459 i 460 klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.⁴² w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W rozporządzeniu tym przewidziano paragrafy klasyfikacji wydatków dla kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz: osób fizycznych (§ 459) oraz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 460).

W trakcie kontroli ustalono, że w 2010 r. i w 2011 r. wydatki ponoszone na odszkodowania wypłacone m.in. na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające (w wysokości odpowiednio: 555,2 tys. zł i 357,1 tys. zł) oraz na

⁴⁰ W tym w cztery sprawach Wojewoda Mazowiecki uchylił decyzje Starosty Otwockiego ustalające wysokość odszkodowania i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

⁴¹ Tj. specustawy drogowej, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

⁴² Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.

podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w wysokości odpowiednio: 165,9 tys. zł i 196,8 tys. zł) były zaliczone do wydatków majątkowych jako zakupy inwestycyjne (§ 606).

Od 2012 r. wydatki na odszkodowania są klasyfikowane w paragrafach zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *klasyfikacja budżetowa dotycząca wypłat odszkodowań za grunty budziła wiele wątpliwości (...). Od 2012 roku, kiedy zapoznano się z interpretacją Ministra Finansów, iż odszkodowania za grunty drogi powinny być płacone z § 4590 lub § 4600, wydatki te dokonywane są z klasyfikacji odszkodowań.*

[Dowód: akta kontroli str. 602-616, 781-801]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na długi okres oczekiwania byłych właścicieli na podjęcie negocjacji w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wynosił od 34 do 239 dni od dnia złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania.

[Dowód: akta kontroli str. 475-485]

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *różne terminy podjęcia negocjacji w celu wypłaty odszkodowania za grunty przejęte z mocy prawa spowodowane były różnymi czynnikami m.in.: a) terminem sporządzenia operatu szacunkowego dot. ustalenia wartości nieruchomości (...), b) koniecznością uzupełnienia dokumentów przez podmioty starające się o odszkodowanie (...). Wiceprezydent Miasta podkreślił, że: (...) do podpisania protokołu, a tym samym uzgodnienia wysokości odszkodowania niezbędne jest wykonanie operatu szacunkowego ustalającego wartość nieruchomości. Dokument ten jest podstawą do negocjacji wysokości odszkodowania w granicach oszacowania nieruchomości. Tym samym, z chwilą przyjęcia operatu szacunkowego (po jego analizie) Prezydent może zaprosić do negocjacji uprawnionego (...).*

[Dowód: akta kontroli str. 628-634]

Zdaniem NIK, tak długi okres niepodejmowania negocjacji może prowadzić do kumulacji wniosków o wypłatę odszkodowań. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że ze względu na dużą liczbę niezadowolonych dotychczas wniosków o odszkodowania za grunty przejęte przez Gminę na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające, konieczne będzie zapewnienie na ten cel zwiększonych środków w budżetach Gminy na kolejne lata.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Prezydenta Miasta Otwocka w zakresie wypłaty byłym właścicielom odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne.

3. Rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w Urzędzie Miasta

Stan prawny

Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) 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 katastrem nieruchomości. Zakres danych o nieruchomościach, które winny być ujęte w ewidencji, określa art. 23 ust. 1c ww. ustawy.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³, (zwanej dalej ustawą 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.

Prezydent Miasta, stosownie do art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, jest zarządcą drogi gminnej i do niego należy prowadzenie ewidencji dróg. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępnienia danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach⁴⁴ (zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie informacji o sieci dróg publicznych) wójt (burmistrz, prezydent) sporządza informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnianie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazuje je 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

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 i dane o drogach gminnych,
- dokumentację inwentaryzacji przeprowadzonych w latach 2010-2012 (w zakresie dotyczącym gruntów zajętych pod drogi gminne),
- informacje o sieci dróg gminnych na terenie Miasta Otwock przekazane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

W Urzędzie Miasta ewidencja gminnego zasobu nieruchomości jest prowadzona w formie arkusza kalkulacyjnego w formacie programu MS EXCEL pod nazwą „Wykaz nieruchomości stanowiących własność Gminy Otwock” (gminny Wykaz). Wykaz prowadzony jest w układzie zgodnym z wymaganiami określonymi w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami (tj. przewidziano w nim miejsce m.in. na oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). Oprócz danych, o których mowa w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami do gminnego Wykazu wprowadzane są dodatkowe dane dotyczące np. sposobu nabycia i wartości nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 123-172, 706-707]

W gminnym Wykazie ujmowane są nieruchomości, które stanowią własność Gminy Otwock, na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów notarialnych,

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

prawomocnych postanowień i wyroków sądowych. Jak podał Prezydent Miasta, takie postępowanie jest wynikiem stwierdzenia przez NIK w wyniku kontroli „Aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości” (przeprowadzonej w 2008 r.) nieprawidłowości polegającej wprowadzeniu do ewidencji działki na podstawie nieostatecznej decyzji Wojewody Mazowieckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 517-523]

Ewidencja księgowa gruntów pod drogami gminnymi i dróg gminnych jako środków trwałych jest prowadzona w Wydziale Budżetu Urzędu Miasta w oparciu o dokumenty otrzymane:

- w przypadku dróg - z Wydziału Gospodarki Komunalnej (drogi jako budowle),
- w przypadku gruntów pod drogi – z Wydziału Gospodarki Gruntami, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska oraz od Zespołu ds. Komunalizacji Mienia (grunty zajęte pod drogi).

[Dowód: akta kontroli str. 602-616]

Inwentaryzacja gruntów, zgodnie z zarządzeniem 210/09 Prezydenta Miasta Otwocka z dnia 22 października 2009 r. w sprawie instrukcji inwentaryzacyjnej w Urzędzie Miasta Otwocka, dokonywana jest na koniec każdego roku metodą porównania danych.

Inwentaryzacje za lata objęte kontrolą były przeprowadzone, zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości, na ostatni dzień roku obrotowego, w terminach określonych w art. 26 ust. 3 tej ustawy. Przeprowadzenie inwentaryzacji udokumentowano w formie protokołów.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta, inwentaryzacje były przeprowadzone poprzez porównanie ewidencji analitycznej gruntów prowadzonej przez Wydział Budżetu z:

- dokumentami źródłowymi będącymi w posiadaniu Wydziału Budżetu i właściwego wydziału merytorycznego (m.in. wnioskami o wypłatę odszkodowań, decyzjami komunalizacyjnymi, aktami notarialnymi),
- ewidencją prowadzoną przez Zespół ds. Komunalizacji Mienia.

[Dowód: akta kontroli str. 602-616, 941-984]

Prezydent Miasta przesłał GDDKiA informacje o sieci dróg publicznych w Gminie za 2010 r., 2011 r. i 2012 r. w terminach do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, tj. zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg publicznych. Dane dotyczące długości i powierzchni dróg gminnych wykazane w tych informacjach były rzetelne. Stosownie do wyjaśnień Prezydenta Miasta, długość i powierzchnia dróg wykazywana w sprawozdaniach do GDDKiA wynikała z pomiarów poszczególnych dróg w terenie, których wyniki są uzgadniane z ewidencją dróg prowadzoną w Urzędzie Miasta. Według informacji za lata 2010-2011 w Gminie zwiększyła się długość i powierzchnia dróg ogółem, natomiast w 2012 r. nie uległy one zmianie (roboty drogowe w 2012 r. dotyczyły przebudowy i remontów istniejących odcinków dróg).

[Dowód: akta kontroli str. 524-527, 635-638, 990-1004]

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) nierzetelne prowadzenie gminnego Wykazu, polegające na:

- a) braku informacji lub niewłaściwej informacji na temat przeznaczenia znacznej liczby nieruchomości jako terenów komunikacyjnych według planów miejscowych, a w przypadku braku planów – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy,
- b) wskazaniu dla siedmiu działek (spośród 192 objętych badaniem) niewłaściwych (nieaktualnych) numerów ksiąg wieczystych,
- c) wpisaniu nieprawidłowej powierzchni jednej działki ewidencyjnej spośród 192 poddanych badaniu,
- d) nieuwjęciu w gminnym Wykazie siedmiu z 192 działek zbadanych w trakcie kontroli,
- e) wpisaniu w gminnym Wykazie numeru księgi wieczystej dla nieruchomości oznaczonej numerem 84 (w skład której wchodziła działka 110 w obrębie 8), mimo że Miasto nie ujawniło prawa własności w księdze wieczystej.

Ad a) Zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami ewidencja gminnego zasobu nieruchomości powinna obejmować m.in. przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Na podstawie analizy danych 1120 nieruchomości ujętych w Wykazie kontrolerzy ustalili, że w kolumnie o nazwie *Zapis w planie obecny*:

- dla sześciu nieruchomości wpisano symbol wskazujący na ich zaliczenie do terenów komunikacyjnych (KX i KPJ – ciągi pieszo-jezdne, KR – ścieżki rowerowe, KL – drogi lokalne, KP - parkingi),
- dla 450 nieruchomości nie wypełniono komórek dotyczących ich przeznaczenia według planu miejscowego,
- dla 323 nieruchomości wpisano „Brak”,
- dla 109 nieruchomości wpisano „dr” (który jest skrótem używanym w ewidencji gruntów i budynków, a nie w planach miejscowych).

W gminnym Wykazie, kolumna dotycząca przeznaczenia nieruchomości według planów miejscowych/studium, nie była prawidłowo wypełniana lub uzupełniana. Dane w niej zawarte nie pozwalały na wyodrębnienie nieruchomości zajętych i przeznaczonych pod drogi publiczne.

Prezydent Miasta podał, że (...) *brak informacji odnośnie zapisów dot. przeznaczenia w planie lub w studium spowodowany jest faktem, iż Wykaz jest cały czas aktualizowany i dostosowywany do bieżących potrzeb. Odnośnie informacji o drogach bazujemy na zapisach kolumny dot. użytku w celu identyfikacji naszych danych z danymi jakie możemy uzyskać z rejestrów ewidencji gruntów (...).*

[Dowód: akta kontroli str. 123-172, 602-616, 985-989]

Ad b) Zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami ewidencja gminnego zasobu nieruchomości powinna obejmować m.in. oznaczenie nieruchomości wg księgi wieczystej.

W siedmiu przypadkach (na 192 objęte badaniem) w gminnym Wykazie wpisano nieprawidłowe (nieaktualne) numery ksiąg wieczystych⁴⁵.

⁴⁵ 1. Działka nr 112/2 w obrębie 18 – wskazano księgę wieczystą nr 1363 zamiast WA1O/00069631,
 2. Działka nr 54/3 w obrębie 55 – wskazano księgę wieczystą numer 5637 zamiast WA1O/00070023/4,
 3. Działka nr 60/2 w obrębie 17 – wskazano księgę wieczystą numer 52240 zamiast WA1O/00064797/5,
 4. Działka nr 76/5 w obrębie 44 – wskazano księgę wieczystą numer 35136 zamiast WA1O/00073357/5,

Prezydent Miasta wyjaśnił, że działki były wpisywane do Wykazu na podstawie dokumentów pierwotnych. Pod koniec każdego roku pracownicy odpowiedzialni za regulowanie stanów prawnych nieruchomości i pracownicy Wydziału Budżetu w Urzędzie Miasta uzgadniają dane z posiadanych dokumentów i w razie zauważenia błędów aktualizują dane w gminnym Wykazie.

[dowód: akta kontroli str. 123-172, 635-637, 672-676, 937-939]

Ad c) Zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami ewidencja gminnego zasobu nieruchomości powinna obejmować m.in. powierzchnię nieruchomości.

W gminnym Wykazie dla działki nr 34 w obrębie 27 wpisano nieprawidłową powierzchnię (0,0034 ha zamiast 0,0021 ha). W złożonym wniosku o założenie księgi wieczystej obejmującej tę działkę wpisano prawidłową powierzchnię.

Z wyjaśnień Kierownika Zespołu ds. Komunalizacji Mienia wynika, że błąd był wynikiem omyłki. W trakcie kontroli do gminnego Wykazu wpisano prawidłową powierzchnię działki.

[Dowód: akta kontroli str. 123-172, 679-680]

Ad d) Decyzją Starosty Otwockiego Nr 6/2012 z dnia 18 października 2012 r. w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (dotyczy budowy drogi gminnej ulicy Projektowanej 2 na odcinku od ul. Grunwaldzkiej do ul. Żeromskiego) działki w obrębie 236 o nr: 1/3, 2/8, 2/10, 2/12, 14/39, 14/33, 14/38 stały się własnością Gminy. Mimo, że decyzja Nr 6/2012 stała się ostateczna w dniu 5 lutego 2013 r., wymienione działki nie zostały ujęte w gminnym Wykazie.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że decyzja Starosty omyłkowo nie została wpisana do gminnego Wykazu. Brak decyzji zostałby zauważony najpóźniej na etapie uzgodnień przeprowadzanych pod koniec roku.

[Dowód: akta kontroli str. 123-172, 245-250, 602-616]

Ad e) W gminnym Wykazie pod numerem 84 została wpisana nieruchomość obejmująca działkę nr 110 w obrębie 8 oraz numer księgi wieczystej (KW3189/5), prowadzonej dla tej nieruchomości. Kontrola wykazała, że prawo własności Gminy do tej nieruchomości nie zostało ujawnione w księdze wieczystej.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że dla powyższej nieruchomości nie ujawniono własności Gminy z uwagi na przedłużający się proces gromadzenia dokumentów niezbędnych do sprostowania działu I księgi wieczystej nr WA1O/00003189/5.

[Dowód: akta kontroli str. 123-172, 635-637, 937-940]

2) Nierzetelne prowadzenie ewidencji środków trwałych, polegające na:

- a) ujęciu jednej działki w dwóch różnych pozycjach w tej ewidencji,
- b) ujęciu pięciu działek w jednej, zbiorczej pozycji nazwanej „Grunty w/g wykazu WGGR”,
- c) nieuwjęciu w ewidencji czterech działek ewidencyjnych, których wartość nie została określona w gminnym Wykazie,
- d) nieuwjęciu w ewidencji 13 z 14 dróg (jako budowli), pod którymi znajdują się działki objęte badaniem,

5. Działka nr 189/3 w obrębie 45 – wskazano księgę wieczystą numer 25188 zamiast WA1O/00073515/1,

6. Działka nr 1/2 w obrębie 4 – wskazano księgę wieczystą numer 21663/4 zamiast WA1O/00075271/2,

7. Działka nr 100/3 w obrębie 14 – wskazano księgę wieczystą nr 11166/7 zamiast WA1O/00073518/2.

e) ujęciu gruntów zajętych pod drogi jako gruntów rodzaju 50 - Tereny różne, zamiast 036 - Tereny komunikacyjne.

Zgodnie z § 2 pkt rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶, przez środki trwale należy rozumieć środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwale stanowiące własność Skarbu Państwa lub j.s.t., otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy (art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości).

Badanie losowo wybranej próby 15 działek ewidencyjnych, zajętych pod drogi gminne i wpisanych do gminnego Wykazu⁴⁷, w zakresie ich ujmowania w ewidencji środków trwałych wykazało m.in., że:

Ad a) jedną działkę ewidencyjną (nr 83/3 w obrębie 80) uwzględniono w ewidencji środków trwałych w dwóch różnych pozycjach. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, podwójne ujęcie działki w ewidencji wynika z tego, że za przejętą przez Gminę działkę wypłacono oprócz kwoty odszkodowania także kwotę waloryzacji odszkodowania. Kwota zwaloryzowanego odszkodowania, zamiast zwiększyć wartość działki w ewidencji, została uznana za podstawę do ponownego wprowadzenia działki do tej ewidencji. Prezydent Miasta podał, że pomyłka ta zostanie zweryfikowana, a wartość waloryzacji dodana do wartości wcześniej wprowadzonej działki.

[Dowód: akta kontroli str. 825-854, 602-616]

Ad b) pięć działek⁴⁸ było ujętych w ewidencji środków trwałych wśród innych działek w zbiorczej pozycji *Grunty w/g wykazu WGGR*⁴⁹ o wartości 6 189,7 tys. zł według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podstawową jednostkę ewidencji powinien stanowić pojedynczy element majątku trwałego spełniający określone funkcje w procesie wytwarzania wyrobów i świadczenia usług. Jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza się przyjęcie w ewidencji za pojedynczy obiekt – obiektu zbiorczego, ale nie stanowią go grunty, które powinny stanowić osobne środki trwałe.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, przy wprowadzania komputerowej ewidencji analitycznej środków trwałych, grunty będące własnością Gminy, a otrzymane głównie nieodpłatnie (np. w wyniku komunalizacji) wprowadzone były w jednej pozycji jako *Grunty w/g wykazu WGGR* i w niej przez poszczególne lata księgowane były zbiorczo zmiany. Obecnie dokonywana jest zmiana polegająca na

⁴⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

⁴⁷ 1) Obręb 2, działka 13/2 ul. Turystyczna; 2) Obręb 4, działka 1/2; ul. Mickiewicza; 3) Obręb 8, działka 110 ul. Wyzwolenia; 4) Obręb 10, działka 135 ul. Piaskowa; 5) Obręb 11, działka 6/1 ul. Turystyczna; 6) Obręb 14, działka 100/3 ul. Wiejska; 7) Obręb 31, działka 3/1 ul. Generala; 8) Obręb 41, działka 57/1, ul. Kapielowa; 9) Obręb 43, działka 196/8 Mysia; 10) Obręb 43, działka 196/9 ul. Mysia; 11) Obręb 52, działka 38/4 ul. Ceglana; 12) Obręb 80, działka 83/3 ul. Norwida; 13) Obręb 94, działka 67/4 ul. Warszawska; 14) Obręb 247, działka 1/1 ul. Pokojowa; 15) Obręb 201, działka 59 ul. Żurawia.

⁴⁸ 1) Działka 13/2 w obrębie 2; 2) Działka 110 w obrębie 8; 3) Działka 6/1 w obrębie 11; 4) Działka 38/4 w obrębie 52; 5) Działka 67/4 w obrębie 94.

⁴⁹ WGGR to skrót oznaczający Wydział Gospodarki Gruntami, Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

wprowadzaniu do ewidencji poszczególnych działek. Następnie pozycja *Grunty w/g wykazu WGGR* zostanie wyksięgowana. Z uwagi na przedstawiony powyżej sposób księgowania pięć działek objętych badaniem próby zostało ujętych w pozycji *Grunty w/g wykazu WGGR*.

[Dowód: akta kontroli str. 825-854, 602-616, 944-964]

Ad c) i d) W ewidencji środków trwałych nie ujęto czterech spośród działek objętych badaniem⁵⁰ oraz 13 z 14 dróg (jako budowli)⁵¹.

Jak podał Prezydent Miasta, ww. obiekty nie zostały ujęte w ewidencji środków trwałych ze względu na to, że w gminnym Wykazie nie określono wartości (dla gruntów) oraz nie ponoszono nakładów na budowę lub przebudowę dróg. Ponadto Prezydent Miasta podał, że działki nabyte w trybie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające są wpisywane do gminnego Wykazu w oparciu o dane zawarte w decyzjach Starosty Otwockiego określających wysokość odszkodowania z tytułu przejścia prawa własności na rzecz Gminy. Nie zostały zakończone postępowania o odszkodowanie za działki: nr 135 w obrębie 10, nr 100/3 w obrębie 14 i nr 59 w obrębie 201. Wartość tych działek zostanie wpisana do Wykazu po zakończeniu postępowań. Dla działki nr 3/1 w obrębie 31 omyłkowo nie wpisano wartości określonej w dniu nabycia, wynikającej z karty inwentaryzacyjnej.

W ocenie NIK, w rzetelnie prowadzonych księgach rachunkowych jednostki powinny być ujęte wszystkie jej aktywa, w tym środki trwałe wraz z ich wartością. Zatem nawet w przypadku, gdy nie można określić wartości nabycia środka trwałego, np. na podstawie decyzji właściwego organu (dla gruntów) czy na podstawie umowy o roboty budowlane (dla dróg), konieczne jest podjęcie działań zmierzających do ustalenia jej wartości, stosownie do postanowień art. 28 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Konsekwencją nieujawnienia w ewidencji księgowej wszystkich składników majątku Gminy jest naruszenie zasady rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej Gminy, wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

[Dowód: akta kontroli str. 602-616, 625, 672-676, 825-936]

Ad e) W ewidencji środków trwałych grunty zajęte pod drogi błędnie klasyfikowano jako rodzaj 050 - Tereny różne, zamiast jako rodzaj 036 - Tereny komunikacyjne⁵². Prezydent Miasta wyjaśnił, że dokonywane są stosowne korekty klasyfikacji.

[Dowód: akta kontroli str. 825-854, 602-616]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Prezydenta Miasta w zakresie zapewnienia rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne, wykazanych w dokumentacji wytworzonej w Urzędzie Miasta.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁵³, wnosi o:

⁵⁰ 1) Działka nr 135 w obrębie 10; 2) Działka nr 100/3 w obrębie 14; 3) Działka nr 3/1 w obrębie 31; 4) Działka nr 59 w obrębie 201.

⁵¹ 1) ul. Turystyczna; 2) ul. Wyzwolenia; 3) ul. Piaskowa; 4) ul. Turystyczna; 5) ul. Wiejska; 6) ul. Generalska; 7) ul. Kąpielowa; 8) ul. Mysia; 9) ul. Ceglana; 10) ul. Norwida; 11) ul. Warszawska; 12) ul. Pokojowa; 13) ul. Żurawia.

⁵² Zgodnie z Objasneniami szczegółowymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622), grunty pod drogami gminnymi są objęte grupą 0 – Grunty, rodzajem 036 – Tereny komunikacyjne, a ulice i drogi na terenach miejskich grupą 2 – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, rodzajem 220 – Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe.

1. Ustalenie, które nieruchomości pod drogami gminnymi wymagają uregulowania stanu prawnego lub ujawnienia prawa własności Gminy w księgach wieczystych.
2. Podjęcie skutecznych działań na rzecz uregulowania stanu prawnego i ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy do gruntów zajętych pod drogi gminne.
3. Uzupełnienie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości o brakujące dane i dostosowanie do wymogów określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.
4. Uzupełnienie ewidencji księgowej w zakresie nieruchomości (działek ewidencyjnych) zajętych pod drogi gminne, a także dróg gminnych jako budowli.

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.

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 14 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

p.o. Dyrektor
Dariusz Zielecki

Kontrolerzy:
Piotr Dziwisz
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis

Dominik Wrzesień
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

