



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-02-04/2013
P/13/015

Tekst ujednolicony

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 85476 z dnia 9 września 2013 r.
2. Wojciech Tomczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85485 z dnia 27 września 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-4]

Jednostka
kontrolowana,
adres

Gmina miejska Legionowo, zwana w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego „Gminą”
Urząd Miasta Legionowo, 05-120 Legionowo, ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 14

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Roman Smogorzewski, Prezydent Miasta Legionowo

[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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działania Prezydenta Miasta w zakresie porządkowania stosunków własnościowych na gruntach zajętych pod drogi gminne. Ocenę tę uzasadnia w szczególności fakt, że Gmina w stosunku do ok. 500 działek zajętych pod drogi gminne² (tj. ok. 39,5% łącznej liczby działek ewidencyjnych pod drogami i ok. 41,9% ich powierzchni) nie doprowadziła do ujawnienia w księgach wieczystych swego prawa własności. Główną przyczyną tego stanu – jak wyjaśnił Prezydent Miasta – *był brak dokumentu potwierdzającego to prawo, tj. decyzji właściwego wojewody stwierdzającej nabycie z mocy prawa własności w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające*. Od wejścia w życie ustawy – Przepisy wprowadzające upłynęło 15 lat, dlatego działania Pana Prezydenta na rzecz uzyskania tych decyzji NIK ocenia jako nierzetelne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Prezydenta Miasta w pozostałym zakresie objętym kontrolą. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- terminowość wypłaty odszkodowań byłym właścicielom gruntów nabytych przez Gminę na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W szczególnych przypadkach NIK może odstąpić od ww. oceny i dokonać oceny opisowej.

² Liczba działek podana na podstawie informacji uzyskanych w Urzędzie Miasta, przekazanych przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. Prezydent Miasta podał, że dla około 500 działek zajętych pod drogi publiczne nie ujawnione zostało prawo własności Gminy Legionowo.

- nieruchomościami³ oraz klasyfikacja wydatków z tytułu wypłaty odszkodowań zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- terminowość i rzetelność rozliczenia inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne,
 - wywiązanie się z ustawowego obowiązku przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niekompletności i nierzetelności ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (rejestr mienia gminnego),
- zarządzeniu i udokumentowaniu inwentaryzacji gruntów, w tym zajętych pod drogi gminne, metodą spisu z natury, co było niezgodne z wymogami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (dalej: ustawa o rachunkowości) i faktycznie było niemożliwe do wykonania z uzasadnionych przyczyn.

W ocenie NIK, działania Prezydenta Miasta w zakresie wypłaty byłym właścicielom odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne, nabyte przez Gminę z mocy prawa na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵ (dalej: ustawa - Przepisy wprowadzające), mieściły się w granicach prawa, ale prowadzone były długotrwale, z wykorzystaniem wszystkich środków odwoławczych, mając na względzie przede wszystkim interes Gminy.

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. 73 ust. 1 ustawy - 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 Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody (art. 73 ust. 5 ustawy - Przepisy wprowadzające).

W myśl art. 98 ust. 1 ustawy 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. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1989 r. o księgach wieczystych i hipotece⁶, 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 terytorialnego⁷ (dalej: ustawa ujawniająca), organy jednostek samorządu

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013, poz. 707 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

terytorialnego zobowiązane zostały do złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa w terminie 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r. Dla nieruchomości objętych uzupełnieniem wykazu starosty, termin realizacji tego obowiązku wynosił 72 miesiące od wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

Grunty zajęte pod drogi gminne obejmowały łącznie ok. 1266 działek o powierzchni 58,2000 ha. Gmina ujawniła w księgach wieczystych prawo własności 766 działek o powierzchni 33,8298 ha. W stosunku do ok. 500 działek o powierzchni ok. 24,3702 ha (tj. ok. 39,5% łącznej liczby działek pod drogami i ok. 41,9% ich powierzchni) Gmina nie złożyła do sądu rejonowego wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności.

Z łącznej liczby działek zajętych pod drogi gminne (ok. 1266), 475 o powierzchni 10,8609 ha Gmina nabyła z mocy prawa na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą Gmina nabyła grunty pod drogi gminne:

- cztery działki o łącznej powierzchni 0,0452 ha na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- 23 działki o łącznej powierzchni 1,9873 ha na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸ (dalej: specustawa drogowa),
- 10 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,1682 ha na podstawie umów darowizny.

[Dowód: akta kontroli str. 11-19, 25, 210]

Prezydent Miasta wystąpił do Wojewody Mazowieckiego z 32 wnioskami o wydanie decyzji stwierdzających nabycie przez Gminę, na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające, 29 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1,3943 ha zajętych pod drogi gminne. Wnioski te zostały złożone w latach 2003 – 2006. W jednym przypadku, do czasu zakończenia kontroli NIK, Wojewoda nie wydał decyzji stwierdzającej nabycie przez Gminę gruntu z mocy prawa⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 11-14, 23, 25, 42-43, 50-52, 203-206]

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta złożył do sądu rejonowego 162 wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 209 działek zajętych pod drogi gminne o łącznej powierzchni 4,5764 ha, z tego w:

- 2010 r. – 63 wnioski (którymi objęto 87 działek o łącznej powierzchni 2,1067 ha),
- 2011 r. – 10 wniosków (13 działek; 0,2228 ha),
- 2012 r. – 79 wniosków (97 działek; 2,0389 ha),
- 2013 r. – 10 wniosków (12 działek; 0,2080 ha).

[Dowód: akta kontroli str. 15-16]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak rzetelnych (kompletnych) danych w Urzędzie Miasta dotyczących liczby działek zajętych pod drogi gminne, w stosunku do których Gmina nie złożyła do

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 687.

⁹ Wniosek z dnia 11 stycznia 2005 r. (AR.7220/7/2005).

sądu wniosków o ujawnienie prawa własności, w tym nabytych przez Gminę z mocy prawa w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że (...) *szacunkowa ... liczba około 500 działek wynika z danych ewidencji gruntów oraz danych ewidencji dróg publicznych.*

[Dowód: akta kontroli str. 219]

2. Niezłożenie do sądu wniosków o ujawnienie prawa własności Gminy do około 500 działek zajętych pod drogi gminne, co wynikało m.in. z niezyskania decyzji Wojewody Mazowieckiego stwierdzających nabycie prawa własności gruntów zajętych pod drogi gminne w trybie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że (...) *przyczyną nieujawnienia prawa jest brak dokumentu potwierdzającego to prawo, tj. decyzji właściwego wojewody stwierdzającej nabycie z mocy prawa własności w trybie art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające. W pierwszym etapie regulacji prawnych wynikających z powyższej ustawy, skoncentrowaliśmy się na regulacji z wniosków złożonych przez poprzednich właścicieli i na wypłacie odszkodowań z tytułu przejęcia tych gruntów. W założeniu, w drugim etapie regulowane będą sprawy własnościowe z przygotowywanych wniosków przez Gminę. Pomimo, że w określonym czasie (...), Gmina łącznie złożyła 32 wnioski do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji stwierdzających nabycie z mocy prawa nieruchomości na podstawie art. 73 ustawy, to z uwagi na dużą skalę i problemowość tej regulacji (np. rozbieżności zapisów w dokumentacji geodezyjnej i wieczysto księgowej i innych dokumentów), przyjęto taką dwuetapowość.*

[Dowód: akta kontroli str. 14, 24-25]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od wejścia w życie ustawy – Przepisy wprowadzające upłynęło 15 lat. Grunty będące we władaniu Gminy w dniu 31 grudnia 1998 r., nie stanowiące jej własności, a zajęte pod drogi gminne (publiczne), z mocy prawa stały się własnością Gminy. Jednakże, dla wywołania skutków prawnych konieczne jest wydanie przez wojewodę decyzji stwierdzającej to nabycie. O decyzję może wystąpić wyłącznie organ Gminy – Prezydent Miasta.

Ustawa ujawniająca weszła w życie sześć lat temu. Zobowiązała ona organy jednostek samorządu terytorialnego do złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2009 r.¹⁰.

Ponadto art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece zobowiązuje właściciela nieruchomości do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

Wyjaśnienia Pana Prezydenta i podniesione w nich argumenty nie mogą zatem stanowić uzasadnienia dla niewykonywania przez organ Gminy obowiązków nałożonych ustawą. Brak w Urzędzie Miasta precyzyjnych danych dotyczących liczby nieruchomości zajętych pod drogi gminne, wymagających podjęcia działań na rzecz ujawnienia prawa własności Gminy w księgach wieczystych może utrudniać uporządkowanie zaległości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Prezydenta Miasta w zakresie regulowania stosunków własnościowych na gruntach zajętych pod drogi gminne

Ocena cząstkowa

¹⁰ Dla nieruchomości objętych uzupełnieniem wykazu starosty, termin realizacji tego obowiązku wynosił 72 miesiące od wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2013 r.

oraz składania do sądu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy do tych gruntów.

2. Wypłata odszkodowań za nieruchomości zajęte (przeznaczone) 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 wyłączone nieruchomości ustalone i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wyłączone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r.

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 wyłączeniu nieruchomości (art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Opis stanu faktycznego

Prezydent Miasta, na podstawie informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego w Legionowie podał, że w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. do Starostwa wpłynęło 1113 wniosków o wypłatę odszkodowań za grunty nabyte przez Gminę na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające.

W okresie objętym kontrolą, Gmina dokonała wypłaty odszkodowań byłym właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne w łącznej kwocie 15.562,3 tys. zł, z tego:

- w 2010 r. – 7.609,3 tys. zł, (3,9% wydatków budżetowych ogółem),
- w 2011 r. – 3.161,0 tys. zł (1,9% wydatków budżetowych ogółem),
- w 2012 r. – 4.060,4 tys. zł (2,7% wydatków budżetowych ogółem),
- w 2013 r. (I półrocze) – 731,6 tys. zł (1,1% wydatków budżetowych ogółem).

Łączne wydatki z tytułu wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi stanowiły 2,7% wydatków budżetowych ogółem wykonanych przez Gminę w latach 2010 – 2013 (I półrocze). Powierzchnia nieruchomości zajętych pod drogi, za które Gmina wypłaciła odszkodowania stanowiła 6,6500 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 13, 26, 41, 1187-1204]

Z łącznej kwoty odszkodowań (15.562,3 tys. zł) Gmina wypłaciła:

- 15.484,3 tys. zł za grunty nabyte z mocy prawa w trybie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające,
- 77,98 tys. zł za grunty nabyte pod drogi gminne na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie wypłacała odszkodowań za grunty przejęte w trybie specustawy drogowej. Prezydent Miasta poinformował, że (...) *organem ustalającym odszkodowanie za nieruchomości przejęte w tym trybie jest Starosta Legionowski. Do dnia dzisiejszego nie uzyskaliśmy informacji o toczącym się postępowaniu w zakresie ustalenia wysokości odszkodowania i zobowiązania do wypłacenia odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne.*

[Dowód: akta kontroli str. 17, 23, 27-43, 203]

Wypłaty odszkodowań za działki nabyte pod drogi gminne na mocy art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹¹ Gmina dokonała w terminach uzgodnionych z byłymi właścicielami gruntów.

[Dowód: akta kontroli str. 17, 20]

Wydatki z tytułu wypłaty byłym właścicielom odszkodowań za grunty przejęte pod drogi gminne (działki) zostały sklasyfikowane w dziale 700 - *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdziale 70005 - *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, § 4590 *Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych*, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹².

[Dowód: akta kontroli str. 27-40]

Badanie terminowości wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne, nabyte przez Gminę na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające¹³, przeprowadzono na podstawie dokumentacji 15 spraw dotyczących tej problematyki. Wyniki badania wykazały, że byli właściciele gruntów przejętych z mocy prawa przez Gminę złożyli wnioski o odszkodowanie w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2005 r., jednakże jego wypłatę uzyskali po wielu latach od daty złożenia wniosku, np.:

- byli właściciele działek 108/4 i 104/1 (obręb 51) złożyli wniosek o wypłatę odszkodowania 8 grudnia 2003 r. Wojewoda wydał decyzję stwierdzającą nabycie tych działek przez Gminę 7 października 2004 r. Odszkodowanie zostało wypłacone 24 listopada 2010 r.
- poprzedni właściciele działki nr 125/1 (obręb 36) wniosek o odszkodowanie złożyli 21 listopada 2005 r., natomiast wypłata odszkodowania na ich rzecz została dokonana 23 stycznia 2012 r.

Przyczyną długiego okresu oczekiwania poprzednich właścicieli na uzyskanie rekompensaty za utracone mienie było wykorzystanie przez Gminę lub byłych właścicieli środków odwoławczych od decyzji starosty orzekającej o wysokości odszkodowania za grunty zajęte pod drogi publiczne, nabyte z mocy prawa. Spośród 15 objętych badaniem spraw, w sześciu przypadkach¹⁴, w wyniku wykorzystania środków odwoławczych, Gmina wypłaciła byłym właścicielom wyższe odszkodowania (łącznie o 689 517 zł) niż ustalone w „pierwszych” decyzjach starosty. W trzech przypadkach¹⁵, wypłacone odszkodowania były niższe (łącznie o 103 639 zł) od ich wysokości określonych w „pierwszych” decyzjach starosty. W pozostałych przypadkach, w wyniku uzgodnień z poprzednimi właścicielami lub gdy wysokość odszkodowania - jak wyjaśnił Prezydent Miasta – *nie była rażąco wysoka, odszkodowania wypłacane były bez wnoszenia odwołań*.

[Dowód: akta kontroli str. 55, 95, 433-1132]

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że (...) *Gmina Legionowo (...) wobec licznych wątpliwości co do zapisów ustawowych¹⁶, podjęła kroki prawne i faktyczne w celu ich wyjaśnienia. (...) Rada Miasta Legionowo w dniu 28 marca 2007 r. podjęła uchwałę (...) w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem*

¹¹ Dotyczy odszkodowań za działki nr: 18/7 i 18/9 obr. 15, 26/20 obr. 70 i 23/14 obr. 14.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹³ Dotyczy wypłaty odszkodowań za działki nabyte z mocy prawa o numerach ewid.: 131/8c4 z obr. 66; 80/1 z obr. 42 i 78/3 z obr. 42; 108/1 i 104/1 z obr. 51; 141/4 z obr. 27 i 132/14 z obr. 27; 125/1 z obr. 36; 87/6 i 92/3 z obr. 33; 131/8c2 (obecnie 131/15 z obr. 66); 94/3 z obr. 19; 111/5 z obr. 32; 81/6 z obr. 54 i 88/4 z obr. 54; 1/1 59/3 z obr. 59; 79/1 i 81/1 z obr. 48; 1/14 z obr. 59, 94/4 i 92/13 z obr. 50; 88/9 i 89/2 z obr. 6.

¹⁴ Dotyczy odszkodowań za działki: o numerach: 131/8c4; 108/1 i 104/1; 125/1; 87/6 i 92/3; 131/8c2; 1/1.

¹⁵ Dotyczy odszkodowań za działki o numerach ewidencyjnych: 80/1 i 78/3; 132/14 i 141/4..

¹⁶ Dotyczących art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające.

o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 13 października 1998 r.- Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. (...) W wykonaniu w/w uchwały (...) Prezydent Miasta Legionowo złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. (...) W wyniku rozprawy w dniu 19 maja 2009 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności kwestionowanych przez wnioskodawców przepisów z Konstytucją RP. (...) wypłata odszkodowań za nieruchomości przejęte z mocy prawa przed rozstrzygnięciem wniosku Rady Miasta Legionowo przez Trybunał Konstytucyjny, mogłaby narazić organy gminy na zarzuty nieracjonalnego gospodarowania mieniem publicznym. W przypadku wyroku stwierdzającego niezgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją RP, Gmina Legionowo znalazłaby się w sytuacji, w której wypłaci nienależne odszkodowanie osobom fizycznym uszczuplając budżet gminy. Biorąc pod uwagę, że beneficjentem byłoby osoby fizyczne proces odzyskiwania wypłaconych nienależnie środków pieniężnych byłby utrudniony, jeśli nie niemożliwy, a przy tym długotrwały i kosztowny. Taka wypłata mogłaby spowodować trudności w odzyskaniu pieniędzy (...). Organy Gminy Legionowo podjęły szereg działań przewidzianych prawem mających na celu ochronę interesów majątkowych Gminy.(...)

[Dowód: akta kontroli str. 220-241, 433-1132]

W każdej z badanych 15 spraw, odszkodowanie za grunt zajęty pod drogi gminne, po wyczerpaniu środków odwoławczych, zostało wypłacone byłym właścicielom w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja starosty orzekająca wysokość i wypłatę odszkodowania stała się ostateczna lub orzeczenie sądu prawomocne.

[Dowód: akta kontroli str. 27-40, 55]

W Urzędzie Miasta brak danych na temat toczących się postępowań przed sądami w sprawach o odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne. Prezydent Miasta wyjaśnił, że zgodnie z informacją Starosty Powiatowego w Legionowie, wg stanu na dzień 16 października 2013 r. w Starostwie, prowadzonych jest 665 spraw z zakresu ustalenia i wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne Gminy Legionowo.

[Dowód: akta kontroli str. 11-14, 216-219]

W okresie objętym kontrolą do Przewodniczącego Rady Miasta wpłynęły trzy skargi i jedno zażalenie dotyczące spraw związanych z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań¹⁷ przez Prezydenta Miasta. Analiza skarg wykazała, że Rada Miasta niezwłocznie podjęła działania w celu ich rozpoznania i udzieliła skarżącym odpowiedzi w terminie wskazanym w art. 237 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ (dalej: KPA). Skargi zostały uznane za bezzasadne, a zażalenie - skierowane do rozpatrzenia przez Wojewodę Mazowieckiego jako organu właściwego.

[dowód: akta kontroli str. 96-97]

Badanie 15 spraw dotyczących wypłaty odszkodowań za grunty nabyte przez Gminę z mocy prawa wykazało, że postępowania w tej sprawie prowadzone były

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹⁷ Skarga przekazana przez Ministra Infrastruktury pismem z dnia 30.05.2011 r. (znak BO7r-789-U/1-247/11). Skarga (znak BRM.15.10.1.2011) dotycząca wypłaty odszkodowania. Skarga zakwalifikowana jako wniosek o wypłatę odszkodowania. Skarga przekazana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (znak DSWRU-571-1508/11-(3)/11/ID.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

w większości przypadków z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków odwoławczych. W wyniku takiego działania, od złożenia wniosków przez byłych właścicieli do wypłaty odszkodowań upłynęło blisko siedem lat, a ostatecznie Gmina w sześciu przypadkach wypłaciła odszkodowania o 689 517 zł wyższe niż w „pierwszych” decyzjach starosty, a tylko w czterech przypadkach o 104 081 zł niższe niż w „pierwszych” decyzjach starosty. Tak długi czas od złożenia wniosku o odszkodowanie do jego wypłaty nie służy realizacji zasady wyrażonej w art. 8 Kpa stanowiącej, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezydenta Miasta na rzecz wypłaty byłym właścicielom odszkodowań za grunty przejęte pod drogi gminne w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Działania Prezydenta Miasta w zakresie wypłaty byłym właścicielom odszkodowań za grunty nabyte przez Gminę z mocy prawa na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, chociaż mieściły się w granicach prawa, prowadzone były przewlekłe i z wykorzystaniem wszystkich środków odwoławczych mając przede wszystkim na względzie interes Gminy.

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

Stan prawny

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta). Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy polega m.in. na ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrum nieruchomości. W myśl art. 23 ust. 1c pkt 1-7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ewidencjonowanie nieruchomości obejmuje:

- 1) oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości;
- 2) powierzchnię nieruchomości;
- 3) wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez gminę praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej;
- 4) przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 5) wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami gminnymi;
- 6) informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości;
- 7) informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Prezydent Miasta, stosownie do art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁹, 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 promach²⁰ (zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Infrastruktury) wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnianie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazuje je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. Informacje przekazywane są raz w roku w terminie do końca pierwszego kwartału, według

¹⁹ Dz. U. Nr z 2013 r., poz. 260 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Wzory formularzy o sieci dróg publicznych stanowią załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia.

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.

W Instrukcji Inwentaryzacyjnej²¹ wprowadzonej w Urzędzie Miasta do stosowania zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 81/2007 określono, że tryb i zasady inwentaryzacji oraz rozliczenie jej wyników reguluje ustawa o rachunkowości. Zadaniem inwentaryzacji jest wiarygodne ustalenie rzeczywistego stanu majątku i zobowiązań na określony dzień, skonfrontowanie go ze stanem księgowym, wyjaśnienie różnic i doprowadzenie danych ewidencji księgowej do zgodności z realiami (§ 2). Rzeczywisty stan aktywów ustala się w drodze: spisu z natury (§ 4 ust. 1 pkt 1), uzyskania od kontrahentów pisemnego potwierdzenia stanów na dzień inwentaryzacji (§ 4 ust. 1 pkt 2), weryfikacji prawidłowości stanów wynikających z ksiąg rachunkowych przez porównanie ich z odpowiednimi dokumentami (§ 4 ust. 1 pkt 3). Trzeci sposób może być stosowany do niedostępnych w czasie inwentaryzacji rzeczowych składników majątku, znajdujących się poza jednostką (§ 6 pkt 1 Instrukcji Inwentaryzacyjnej).

[Dowód: akta kontroli str. 53-54, 166-181]

Opis stanu
faktycznego

Badaniem rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne objęto dokumentację wytworzoną w Urzędzie Miasta, w tym:

- ewidencję nieruchomości należących do gminnego zasobu w zakresie gruntów zajętych pod drogi gminne,
- ewidencję środków trwałych w zakresie ujęcia nieruchomości (działek) zajętych pod drogi gminne,
- informacje o sieci dróg gminnych na terenie Gminy, przekazane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad,
- dokumentację inwentaryzacji gruntów przeprowadzonej w 2010 r.

Kontrola wykazała, że ewidencja nieruchomości należących do gminnego zasobu prowadzona była w formie papierowych rejestrów. Dla każdej nieruchomości (lub działki stanowiącej jednocześnie nieruchomość) w rejestrach ujęte były dane dotyczące: numeru obrębu geodezyjnego, numeru księgi wieczystej, podstawy nabycia nieruchomości (działki), numeru ewidencyjnego działek i ich powierzchni, przeznaczenia (wykorzystania) działek.

[Dowód: akta kontroli str. 75-94]

Badanie kompletności danych ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości przeprowadzono na wybranej próbie 18 spraw (obejmujących 28 działek)²² Ustalono, że w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości prawidłowo ujęto 24 działki spośród 28 objętych badaniem.

[Dowód: akta kontroli str. 95]

²¹ Zarządzenie nr 81/2007 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji Inwentaryzacyjnej w Urzędzie Miasta Legionowo.

²² Do badania wybrano 15 spraw (24 działki ewidencyjne) dotyczące odszkodowań wypłaconych przez Gminę na podstawie art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające oraz trzy sprawy dotyczące wypłaty odszkodowań za grunty nabyte w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (4 działki).

W Urzędzie Miasta prowadzona była „dodatkowa” ewidencja pn. „Założone księgi wieczyste dla gruntów pod ulicami”, w której wskazano: numery ewidencyjne działek zajętych pod drogi, ich powierzchnię, byłych właścicieli tych działek, numery „nowych” ksiąg wieczystych i numery poprzednich ksiąg wieczystych.

[Dowód: akta kontroli str. 1133-1186]

W zakresie rzetelności danych ujętych w kartotece środków trwałych badaniem objęto 40 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne. Z tego 12 działek wybranych losowo²³, 24 działki przejęte przez Gminę w trybie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające oraz cztery, nabyte na mocy art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustalono, że 38 działek zostało zaklasyfikowane zgodnie z KŚT i prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych.

[Dowód: akta kontroli str. 211-215, 95]

W zakresie realizacji obowiązku przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o sieci dróg publicznych kontrola wykazała, że Prezydent Miasta, wywiązywał się z tego obowiązku zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury. W informacji za 2010 r. podano, że długość dróg gminnych wyniosła 96,4 km, ich powierzchnia 576,07 tys. m². W informacji za 2011 r. wykazano, że długość dróg gminnych wynosi 97,7 km (wzrost o 1,3 km), a ich powierzchnia 582,42 tys. m² (wzrost o 6,35 tys. m²). W informacji tej równocześnie wykazano, że w 2011 r. wybudowano 2,86 km dróg. Wykazana w informacji za 2012 r. długość i powierzchnia dróg gminnych, w stosunku do stanu na koniec 2011 r., nie uległa zmianie.

Prezydent Miasta poinformował, że (...) różnice dotyczące długości wynikają z interpretacji „hasła” budowa. W Legionowie jest 97,7 km dróg gminnych z czego ok. 25 km to drogi gruntowe. W przypadku utwardzenia drogi gruntowej – organ wydający pozwolenie na budowę wymaga nazewnictwa „budowa”, w związku z czym dane dotyczące powstania nowych dróg nie powodują zwiększenia istniejącej sieci ponieważ inwestycje prowadzone są w istniejących pasach drogowych dróg gminnych. Podał również, że (...) różnica w długości dróg w latach 2010 – 2011 wynikała ze zmiany sposobu ich pomiaru. Wszystkie dane podane w sprawozdaniach sprzed 2011 r. pochodzą z „ręcznych” pomiarów długości i szerokości, natomiast po 2011 r. zostały pozyskane ze szczegółowych map cyfrowych, objazdów dróg oraz dodatkowo zostały zmierzone na podstawie danych z GPS.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w informacji za 2011 r. w tabeli dotyczącej wypadków drogowych i ich skutków na zarządzanej sieci drogowej wpisano „0”. Natomiast z informacji otrzymanych z Komendy Powiatowej Policji w Legionowie wynika, że na drogach gminnych w 2011 r. doszło do sześciu wypadków drogowych, w których rannych zostało 10 osób.

[Dowód: akta kontroli str. 58-72]

Prezydent Miasta podał, że (...) Informacja dotycząca wypadków drogowych za 2011 r. została podana na podstawie danych uzyskanych podczas rozmowy telefonicznej z pracownikiem KPP w Legionowie.

[Dowód: akta kontroli str. 69]

²³ Dotyczy działek: nr 142/3 (obręb 3), 146/2 (obręb 4), 115/4 (obręb 10), 131/4 (obręb 27), 82/7 (obręb 31), 56/23 (obręb 47), 104/3 (obręb 51), 106/1 (obręb 51), 78/4 (obręb 53), 107/2 (obręb 55), 2/6 (obręb 58), 64/10 (obręb 58).

W zakresie realizacji obowiązku określonego w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości kontrola ustaliła, że Prezydent Miasta zarządził²⁴ przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych Gminy Miejskiej Legionowo w drodze spisu z natury, w tym gruntów wg stanu na dzień 15 października 2010 r. Przewodniczącą Komisji Inwentaryzacyjnej, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta, była Bogusława Osłów.

Inwentaryzacja gruntów została przeprowadzona przez zespół spisowy w trzysobowym składzie w dniach od 18 października do 4 listopada 2010 r. i uzupełniona w dniu 29 grudnia 2010 r. Wyniki inwentaryzacji gruntów (działek ewidencyjnych) udokumentowano na arkuszach spisu z natury²⁵, na których wskazano rodzaj inwentaryzacji „pełna” i sposób jej przeprowadzenia „spis z natury”.

[Dowód: akta kontroli str. 98-165, 182-185]

Inwentaryzacja została rozliczona w terminie określonym w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Protokół rozliczenia wyników inwentaryzacji i dochodzeń w sprawie różnic inwentaryzacyjnych został sporządzony i podpisany przez członków komisji inwentaryzacyjnej w dniu 12 stycznia 2011 r. Prezydent Miasta podpisał powyższy protokół w dniu 14 stycznia 2011 r. W rozliczeniu końcowym inwentaryzacji podano m.in., że ze stanu zdjęto środki trwałe (grunty w obrębach 5, 8, 10, 15, 26, 35, 46, 49, 68, 69 i 70) o powierzchni 53.455,21 m² i wprowadzono środki trwałe (grunty w obrębach: 5,8,10,15,26,35,46,49,68,69,70) o powierzchni 52.783 m². W protokole rozliczenia podano m.in., że *wartość grupy „0”- grunty w ewidencji środków trwałych według stanu na dzień 15.10.2010 r. wyniosła 64.631.349,58 zł. Według stanu na dzień 15.10.2011 r. w grupie środków trwałych „0”- grunty nie wystąpiły różnice inwentaryzacyjne.*

[dowód: akta kontroli str. 186-202, 207-209]

Ustalone
nieprawidłowości

W badanej dokumentacji, wytworzonej w Urzędzie Miasta, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niekompletność danych ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (rejestrze mienia gminnego) oraz ujęcie w ewidencji środków trwałych dwóch działek z nieaktualnymi oznaczeniami.

W ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (rejestrze mienia gminnego) nie zostały ujęte dwie spośród 28 działek objętych badaniem, a dla dwóch działek zostały wskazane błędne numery ewidencyjne i powierzchnia. Ponadto ewidencja nie spełniała wymogu art. 23 ust. 1 c pkt 6-7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. nie wpisano informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. W trzech przypadkach nie podano informacji dotyczącej przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym/studium co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4 przywołanej ustawy).

Prezydent Miasta wyjaśnił, że (...) *w prowadzonych rejestrach ewidencji mienia gminnego wymienione (...) działki o nr 131/18 o powierzchni 297 m² i nr 131/15 o powierzchni 807 m² z obrębu ew. nr 66 są tożsame z wykazanymi w rejestrze działkami o nr 131/8c²⁶ o powierzchni 291m² i nr 131/8c2 o powierzchni 807 m² z obrębu ew. nr 66. Zmiana numerów ewidencyjnych dla tych działek oraz powierzchni (...) nastąpiła po wydaniu decyzji Wojewody Mazowieckiego (w trybie*

²⁴ Zarządzenie Nr 275/2010 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 11 października 2010 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych Gminy Miejskiej Legionowo i pozostałych środków trwałych Urzędu Miasta Legionowo.

²⁵ Strony 1 do 67. Łącznie 1889 pozycji oraz uzupełnienie 7 pozycji spisowych.

²⁶ Różnica wynosi 6 m².

art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające), w związku z odnowieniem przez Starostwo Powiatowe w Legionowie ewidencji gruntów. Na podstawie aktualnych wypisów z ewidencji gruntów Miasta Legionowa w księgach wieczystych (...) dokonano wpisów wg aktualnych oznaczeń i powierzchni. Informuję, że podczas kontroli NIK dokonano uzupełnienia zapisów w prowadzonym rejestrze mienia gminnego o nowe numery ewidencyjne oraz powierzchnię. Odnosnie pozostałych (...) działek o numerach ewidencyjnych 92/23 (...) i 1/14 (...), potwierdzam, że działki te nie zostały umieszczone w rejestrach mienia, poprzez przeoczenie. (...) Podczas kontroli NIK dokonano uzupełnienia rejestrów mienia gminnego.

(...) w tych trzech przypadkach, nie było informacji wprost określonej jako przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym. Jednakże, zawarta jest informacja, że w zakresie podstawy nabycia, tj. na mocy decyzji Prezydenta Miasta w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co wskazuje, że takie działki przeznaczone są w planie miejscowym pod drogę. Ponadto zawarta jest informacja, że są to działki pod ulicę np. Grudzie, lub położone przy ul. Asnyka (przy bocznicy kolejowej). Nie zamieszczono wzmianki na kartach o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, gdyż takie nie były prowadzone sensu stricto.

(...) Ponadto zapewniony jest bieżący dostęp do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, mapy planu zagospodarowania przestrzennego Miasta. Tak pozyskiwane informacje pozwalają nam na bieżące aktualizowanie danych w zakresie ewidencjonowania nieruchomości gminnych. Nadmieniam, że zamierzeniem Gminy jest założenie kompleksowej, prowadzonej w programie komputerowym bazy „Mienie” – aplikacji na bazie programu Ewopis, w którym Starosta Legionowski prowadzi ewidencję gruntów i budynków, co w całości zgromadzi wszelkie dane zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 pkt 1-7 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

[Dowód: akta kontroli str. 21-23, 44-49, 73-94]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega m.in. na ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrem (art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Gospodarujący tym zasobem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Dane, które obejmuje ewidencjonowanie nieruchomości wymienione zostały w art. 23 ust. 1c przywołanej ustawy. Rzetelna i zgodna z ustawowymi wymogami ewidencja gminnego zasobu nieruchomości umożliwia racjonalne gospodarowanie tym zasobem. Innym celom służy natomiast ewidencja gruntów i budynków, prowadzona przez starostę na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁷ i rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁸.

W ewidencji środków trwałych, wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz w 2013 r. nie zostały wyszczególnione dwie działki ewidencyjne (nr: 131/18 o powierzchni 291 m² oraz nr 131/15 o pow. 807 m² w obrębie ewidencyjnym 66 ul. Listopadowa w Legionowie).

Prezydent Miasta wyjaśnił, że działka ewidencyjna nr 131/18 w ewidencji Urzędu posiada nr ew. 131/8c4 (wprowadzona do ewidencji dowodem OT nr 136/05 z dn. 22.09.2005 r. nr inwentarzowy 036008); działka ewidencyjna nr 131/15 w ewidencji posiada nr ew. 131/8c2 (wprowadzona do ewidencji dowodem OT nr 100/06 z dn. 04.09.2006 r. nr inwentarzowy 66036007). Wszelkie zmiany zachodzące w środkach trwałych, w tym w gruntach są wprowadzone w ewidencji tych środków na podstawie dokumentacji źródłowej dostarczonej przez komórki merytoryczne. W tym

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 454.

przypadku właściwą komórką jest Wydział Gospodarki Nieruchomościami, który przedłożył do Gł. Spec. Ds. Środków Trwałych dokumenty, na podstawie których w ewidencji środków trwałych nastąpi aktualizacja oznaczeń i powierzchni wymienionych działek.

[dowód: akta kontroli str. 56-57]

2. Zarządzenie i udokumentowanie inwentaryzacji gruntów, w tym zajętych pod drogi gminne metodą spisu z natury, podczas gdy z przedłożonej dokumentacji wynikało, że zastosowanie metody spisu z natury w odniesieniu do niektórych nieruchomości nie było możliwe, zatem – zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości – należało przeprowadzić inwentaryzację metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Prezydent Miasta zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych w drodze spisu z natury, w tym m.in. gruntów, budynków, budowli, dróg²⁹, według stanu na dzień 15 października 2010 r., co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości i niemożliwe do wykonania z przyczyn obiektywnych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że (...) inwentaryzację przeprowadzono wg stanu na 15 października 2010 r., korzystając z prawa do inwentaryzacji drogą spisu z natury raz na 4 lata w dowolnym okresie roku. Poprzednia inwentaryzacja przeprowadzona została na dzień 07.05.2007 r. Okres pomiędzy spisami nie przekraczał 4 lat. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 06.142,1020) zapis § 5 ust. 7 zezwalał na inwentaryzację gruntów (...) w sposób określony w przyjętych przez jednostkę zasadach rachunkowości³⁰. Inwentaryzacji gruntów, w tym gruntów pod drogami dokonano spisem z natury, zgodnie z instrukcją inwentaryzacyjną (...). W uzupełnieniu do powyższych wyjaśnień informujemy, że ustalenie stanu majątku na dzień bilansowy następowało poprzez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury przychodów i rozchodów, jakie miały miejsce między datą spisu a dniem uzgodnienia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych (31 grudnia), dokonywanych na podstawie dokumentów źródłowych.

[dowód: akta kontroli str. 182-185, 207-209]

Inwentaryzacja gruntów, w tym zajętych pod drogi gminne, metodą spisu z natury nie było możliwe z uwagi na czas, w jakim została przeprowadzona. Mimo to jej wyniki zostały udokumentowane na drukach ścisłego zarachowania „Arkuszach spisu z natury”, na których jako sposób przeprowadzenia podano „spis z natury”. O faktycznym przeprowadzeniu inwentaryzacji gruntów, w tym zajętych pod drogi gminne, inną metodą niż spis z natury świadczą zapisy w dokumentacji, w tym np.:

- na stronie 1 arkusza spisu z natury zostało wykazanych 29 działek, położonych przy dziewięciu ulicach, a czynności inwentaryzacyjne zostały wykonane 18 października 2010 r. od godz. 9.30 do godz. 10.50.
- na stronie 3 arkusza spisu z natury ujęto 29 działek położonych przy 13 ulicach, a czynności inwentaryzacyjne rozpoczęto 18 października 2010 r. o godz. 12.45 i zakończono tego samego dnia o godz. 13.55.

Zdaniem NIK, nie było możliwe odnalezienie przez członków zespołu spisowego działek gruntowych w terenie według ich numerów ewidencyjnych w tak krótkim

²⁹ Patrz: Zarządzenie nr 275/2010 Prezydenta Miasta z dnia 11 października 2010 r.

³⁰ W zmienionym rozporządzeniu zapis § 5 ust. 7 został usunięty z dniem 1.01.2011 r.

czasie. Właśnie czas wykonania czynności inwentaryzacyjnych, podany na arkuszach spisowych, wskazuje, że była to inna metoda niż spis z natury.

Badaniem rzetelności danych (dotyczących inwentaryzacji gruntów) ujętych na arkuszach spisu z natury objęto 24 działki³¹ zajęte pod drogi gminne. W jego wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie kwestionując rzetelności przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji gruntów, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości stanowi, że jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, co do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości (...) jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników³².

Dokumenty, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, potwierdzające istnienie gruntów i źródło ich pochodzenia to dokumenty potwierdzające tytuł prawny do tych gruntów, czyli takie jak: umowy notarialne, wyciągi z ksiąg wieczystych nie zaś dokumenty sporządzane przez pracowników urzędu. Tylko takie dokumenty źródłowe pozwalają na przeprowadzenie rzetelnej inwentaryzacji i na weryfikację realnej wartości poszczególnych składników mienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Prezydenta Miasta w zakresie zapewnienia rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w Urzędzie Miasta.

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 Kontroli³³, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań na rzecz uporządkowania stanu prawnego działek zajętych pod drogi gminne nabytych przez Gminę z mocy prawa i złożenie do sądu wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych.
2. Zarządzanie, przeprowadzanie i dokumentowanie inwentaryzacji gruntów zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.
3. Ewidencjonowanie nieruchomości stanowiących gminny zasób zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

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.

³¹ Badaniem objęto 24 działki zostały nabyte przez Gminę w 2010 r. lub w latach wcześniejszych.

³² Patrz. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 26 stycznia 2012 r. (DF1/4900/115/123/11/81) oraz orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 6 lipca 2007 r. (KO.0022-134-1-30/0).

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 23 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis