



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-20-02/2013

P/13/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

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 Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Jerzy Piasecki, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85084 z dnia 23 sierpnia 2013 r. oraz upoważnienia nr 87458 z dnia 13 listopada 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1–2, 504-505) 2. Anna Rudnik, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 86786 z dnia 30 sierpnia 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Tomasz Kaczyński, doradca techniczny na podstawie legitymacji służbowej nr 1708.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Knurowie ¹ , 44-190 Knurów, ul. Floriana Ogana 5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Rams, Prezydent Miasta Knurowa ² . (Dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ prowadzenie w latach 2010-2013 (I półrocze) ewidencji nieruchomości gminnych zajętych pod drogi gminne na terenie gminy Knurów⁴ oraz regulowanie ich stanu prawnego.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące nieprawidłowości:

- niepodjęciu działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych⁵ prawa własności *Gminy* czterech działek, które zostały przez nią przejęte na podstawie art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶ oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁷, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁸;
- niepodejmowaniu przez ponad 7 lat działań, mających na celu uzyskanie od Wojewody Śląskiego⁹ decyzji pozwalających na nabycie przez *Gminę*, na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁰ działek o numerach 1689/92 i 1695/88;

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwany dalej „Prezydentem”.

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

⁴ Zwana dalej „Gminą”.

⁵ Zwane dalej „KW”.

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., zwana dalej „ugn”.

⁷ Dz. U. Nr 32 poz. 191 ze zm., zwaną dalej „ustawą komunalizacyjną”.

⁸ Dz. U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1361 ze zm., zwaną dalej „uKW”.

⁹ Zwanego dalej „Wojewodą”.

¹⁰ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm., zwaną dalej „ustawą Przepisy wprowadzające”.

- niepodjęcie przez ponad 1 000 dni od złożenia w tej sprawie wniosku przez byłego właściciela czynności mających na celu ustalenie wysokości i wypłatę odszkodowania za dwie działki przejęte pod drogi gminne na podstawie art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające* oraz nie poinformowanie pisemnie wnioskodawcy o przyczynach nie załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹ stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 36 tej ustawy;
- nieprowadzenie do grudnia 2012 r. ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹².
- niedopełnienie obowiązku określonego w art. 20 ust. 9 a *uodp* i nieprzekazanie do GDDKiA informacji za 2010 r. na temat sieci dróg publicznych na terenie *Gminy*.
- nieprzekazanie do GDDKiA do dnia 30 marca 2012 r. informacji dotyczącej stanu sieci dróg publicznych z terenu *Gminy* za 2011 r., co stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹³;
- sporządzenie i przekazanie do GDDKiA nierzetelnych informacji dotyczących stanu dróg w *Gminie* za lata 2011 i 2012;
- prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości gminnych niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 23 ust. 1 c pkt 1, 4, 6 i 7 *ugn*;
- nieujmowanie w księgach rachunkowych *Gminy* oraz informacjach o stanie mienia komunalnego wartości nabytych nieruchomości w wysokości zgodnej z wartością ich nabycia, tj. wynikającą z wysokości wypłaconego odszkodowania lub wartością określoną w stosownych decyzjach administracyjnych, było niezgodne z art. 28 ust. 1a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych 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 Polskiej¹⁵ i miało bezpośredni wpływ na rzetelność prowadzonych w latach 2010-2013 (I półrocze) ksiąg rachunkowych, sporządzanych przez *Gminę* sprawozdań finansowych oraz sporządzanych na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, informacji o stanie mienia *Gminy*;
- nieujęcie w księgach rachunkowych *Gminy* działek o numerach: 3541/2, 2106/4, 1539/201, 1540/201, 296/4, 300/6, 204/11, 204/13, 127/7, 132/5, 1286 i 1263 w okresach (latach), w których doszło do uprawomocnienia się decyzji, na mocy których *Gmina* stała się właścicielem ww. działek, stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 *uor* oraz miało bezpośredni wpływ na rzetelność prowadzonych w latach 2010-2013 (I półrocze) ksiąg rachunkowych, sporządzanych przez *Gminę* sprawozdań finansowych oraz sporządzanych na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 *uofp* informacji o stanie mienia *Gminy*;
- nierzetelne przeprowadzenie na dzień 31 grudnia 2012 r. inwentaryzacji należących do *Gminy* nieruchomości zajętych pod drogi gminne, co skutkowało nieujawnieniem

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej „Kpa”.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwaną dalej „uodp”.

¹³ Dz. U. Nr 67, poz. 583, zwanym dalej „rozporządzeniem MI w sprawie trybu...”

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., zwana dalej „uor”.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 289, zwane dalej „rozporządzeniem MF”.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

nieprawidłowości ewidencjonowania nieruchomości gminnych zajętych pod drogi gminne, w tym ich ilości¹⁷ oraz wartości ewidencyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Prezydenta na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne i ujawniania własności gminy w księgach wieczystych

Opis stanu
faktycznego

1.1 Według stanu na 30 czerwca 2013 r. *Gmina* pozostawała właścicielem 156 nieruchomości¹⁸ zajętych pod drogi gminne, obejmujących 673 działki o łącznej powierzchni 75,7865 ha. Wśród nich znajdowało się 6 nieruchomości, złożonych z 70 działek, o łącznej powierzchni 0,4412 ha, które zostały przejęte przez *Gminę* na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy *Przepisy wprowadzające*.

[Dowód: akta kontroli str. 7]

1.2 W okresie objętym kontrolą *Prezydent* złożył w Sądzie Rejonowym w Gliwicach 46 wniosków o ujawnienie w KW prawa własności 83 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne o łącznej powierzchni 3,2680 ha, z czego:

- 16 wniosków dotyczyło 18 działek, które *Gmina* przejęła na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy *Przepisy wprowadzające*;
- 25 wniosków dotyczyło 43 działek przejętych przez *Gminę* na podstawie art. 98 *ugn*;
- 5 wniosków dotyczyło 43 działek przejętych przez *Gminę* na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy *komunalizacyjnej*.

We wszystkich przypadkach prawo własności *Gminy* zostało ujawnione w KW.

[Dowód: akta kontroli str. 51-56]

1.3 *Gmina* w badanym okresie nie nabyła nieruchomości pod drogi gminne na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 71]

1.4 W latach 2010-2013 (I półrocze) *Gmina* nabyła pod drogi gminne 16 działek o łącznej powierzchni 3,5847 ha na podstawie art. 98 *ugn*. Ponadto, na zasadach określonych w uchwale Rady Miasta Knurów nr XXVI/467/2008 z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Knurów oraz ich wydzierżawiania lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony, *Gmina* nabyła 21 działek o łącznej powierzchni 2,8087 ha na podstawie 11 umów cywilno-prawnych, z czego 5 na podstawie umów darowizny, 4 kupna-sprzedaży, 1 zamiany, a 1 w wyniku rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste.

[Dowód: akta kontroli str. 59-64]

1.5 Wg stanu na 30 czerwca 2013 r. *Gmina* nie ujawniła w KW prawa własności czterech działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 3,3780 ha, w tym:

- dwóch²⁰ działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 3,2648 ha nabytych²¹ na podstawie art. 98 *ugn*;

¹⁷ W księgach rachunkowych *Urzędu* figurowały nieruchomości, które na podstawie prawomocnych decyzji administracyjnych były własnością Województwa Śląskiego.

¹⁸ *Gmina* na potrzeby kontroli NIK przyjęła, że działki ujawnione w jednej księdze wieczystej stanowią jedną nieruchomość.

¹⁹ Dz. U. z 2008 r., Nr 193, po. 1194 ze zm.

²⁰ nr 98/22 i 1160/3.

²¹ Decyzje wydane w tych sprawach przez *Prezydenta* uprawomocniły się odpowiednio 7 czerwca 2010 r. i 21 września 2010 r.

- dwóch²² działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,1132 ha, które zostały przejęte przez Gminę na podstawie decyzji komunalizacyjnych Wojewody Katowickiego, wydanych w latach 1992 i 1994 na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 3-38, 299-302]

Jak wyjaśniła inspektor WGGNiR, przyczyną nieujawnienia w KW prawa własności Gminy działki nr 1160/3, którą przejęto na podstawie art. 98 ugn, było „nieuregulowanie w KW jej stanu prawnego przez byłego właściciela. Próby regulowania KW w tego rodzaju przypadkach kończyły się odrzucaniem naszych wniosków przez sąd. W związku z powyższym nie wystąpiłam w tej sprawie z wnioskiem do sądu o ujawnienie podziału i wyłączenie działki gminnej do KW Gminy”.

W przypadku drugiej działki (nr 98/22) przejętej przez Gminę w ww. trybie, przyczyną niezłożenia wniosku o ujawnienie w KW prawa własności Gminy, była wg inspektor WGGNiR „złożoność sprawy” i „konieczność analizy dużej ilości dokumentów”.

Odnosnie przyczyn nieujawnienia w KW prawa własności Gminy do działek nr 755/19 i 2257, które przejęte zostały przez nią na podstawie wydanych w latach dziewięćdziesiątych decyzji Wojewody, inspektor WGGNiR wyjaśniła, że doszło do tego w wyniku „przeoczenia”.

[Dowód: akta kontroli str. 49]

Naczelnik WGGNiR w analogiczny sposób wyjaśniał przyczyny nieujawnienia w KW prawa własności Gminy do ww. działek, deklarując również, że gdy tylko będzie to możliwe Urząd wystąpi do sądu ze stosownymi wnioskami.

[Dowód: akta kontroli str. 71-73]

Stwierdzono również, że w przypadku dwóch²³ działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,0137 ha, które powinny zostać przez nią przejęte z mocy prawa na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające wnioski o wydanie stosownych decyzji zostały przez Prezydenta skierowane do Wojewody w listopadzie 2004 r., natomiast postępowania w tych sprawach wszczęte w marcu 2006 r. Do dnia zakończenia kontroli do Urzędu nie wpłynęły decyzje Wojewody, które mogłyby być podstawą do skierowania do sądu wniosku o ujawnienie w KW prawa własności Gminy do ww. działek. Monit w tej sprawie skierowany został do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przez Naczelnika Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa²⁴ Urzędu w dniu 16 lipca 2013 r., tj. ponad 7 lat po wszczęciu przez Wojewodę postępowań w tych sprawach.

[Dowód: akta kontroli str. 3-38, 299-302]

Na pytanie dotyczące przyczyn tak późnej reakcji Urzędu na przedłużające się postępowania w sprawie ww. działek, inspektor WGGNiR, która odpowiedzialna była za prowadzenie postępowań w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości gminnych, nie potrafiła podać przyczyn takiego stanu, natomiast naczelnik ww. wydziału wyjaśnił, że o powyższej sytuacji nie był poinformowany. Dodał przy tym, że „niezwłocznie zostanie przygotowane pisemne wystąpienie do Wojewody o przyspieszenie działań związanych z uprawomocnieniem ww. decyzji”.

[Dowód: akta kontroli str. 49, 71-73]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Prezydenta w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepodjęcie działań mających na celu ujawnienie w KW prawa własności Gminy działek, które zostały przez nią przejęte na podstawie art. 98 ugn oraz art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 35 ust. 1

²² nr 755/19 i 2257.

²³ Nr 1689/92 i 1695/88.

²⁴ Zwanym dalej „WGGNiR”.

uKW, zgodnie z którym właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swojego prawa w księdze wieczystej. Odpowiedzialność za powyższe ponosi *Prezydent* oraz odpowiedzialni w *Urzędzie* za prowadzenie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami inspektor i naczelnik WGGNiR.

2. Niepodejmowanie przez ponad 7 lat działań mających na celu uzyskanie od *Wojewody* decyzji pozwalających na nabycie przez *Gminę*, na podstawie art. 73 ust. 1 *ustawy Przepisy wprowadzające*, działek o numerach 1689/92 i 1695/88, co w ocenie NIK, świadczy o nierzetelności zarówno osób odpowiedzialnych za realizację tych działań, jak i braku nadzoru nad ich wykonaniem. Odpowiedzialność za powyższe ponosi *Prezydent* oraz odpowiedzialni w *Urzędzie* za prowadzenie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami inspektor i naczelnik WGGNiR.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność *Prezydenta* w zbadanym zakresie.

2. Wypłata odszkodowań za nieruchomości zajęte (przeznaczone) pod drogi gminne

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. wydatki *Gminy* z tytułu odszkodowań za grunty pod drogami gminnym wyniosły łącznie 1 763,2 tys. zł, co stanowiło 0,54% wykonania wszystkich wydatków budżetowych. W 2010 r. na ten cel wydano 25,7 tys. zł, co stanowiło 0,028% zrealizowanych wydatków budżetowych ogółem. W 2011 r. wydatki te wyniosły 633,9 tys. zł, a w 2012 r. 1 103,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 0,71% i 1,12% wydatków budżetowych ogółem. W budżecie *Gminy* na 2013 r. nie zaplanowano wydatków z tytułu wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi.

[Dowód: akta kontroli str. 88-98]

2.2. W okresie objętym kontrolą, w tylko jednym przypadku *Gmina* wypłaciła odszkodowanie za grunty przejęte pod drogi gminne w trybie art. 73 *ustawy Przepisy wprowadzające*. Dotyczyło to odszkodowania w wysokości 12 705 zł, wypłaconego w 2012 r. za dwie działki o łącznej powierzchni 0,0099 ha. Stwierdzono przy tym, że od dnia złożenia wniosku do *Urzędu* przez byłego właściciela²⁵ do dnia złożenia przez *Prezydenta* wniosku²⁶ do *Wojewody* o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie z mocy prawa ww. nieruchomości upłynęło 1 023 dni. W przedstawionej kontrolującym dokumentacji sprawy, brak było dokumentów świadczących o poinformowaniu wnioskodawcy o przyczynach nie załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 *Kpa*.

Decyzje stwierdzające nabycie przez *Gminę* dwóch ww. nieruchomości wydane zostały przez *Wojewodę* w dniach 29 września 2011 r. i 2 października 2011 r., tj. po upływie 2 430 dni od daty złożenia wniosku przez byłego właściciela, a odszkodowanie, na podstawie ostatecznej decyzji starosty, wypłacone zostało w dniu 17 sierpnia 2012 r., tj. po upływie 4 dni od jej uprawomocnienia się i 292 dni od uprawomocnienia się decyzji *Wojewody*.

[Dowód: akta kontroli str. 106-107]

W sprawie przyczyn skierowania do *Wojewody* wniosku o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie z mocy prawa ww. nieruchomości po upływie ponad 1 000 dni od złożenia wniosku o odszkodowanie przez byłego właściciela oraz niepodjęcia działań o których mowa w art. 36 *Kpa*, inspektor WGGNiR wyjaśniła, że „po zorientowaniu się, że we wniosku jest błąd dotyczący powierzchni gruntu wskazanego przez wnioskodawcę (wskazał 113 m²) za jaką chciał otrzymać odszkodowanie, podjęłam działania zmierzające do wyjaśnienia właścicielowi różnicy w powierzchni, którą *Gmina* mogłaby przejąć na mocy art. 73 *ustawy wprowadzającej* (wg nas chodziło o 99 m²). Próbowałam się skontaktować telefonicznie z wnioskodawcą, ale rodzina przekazała mi informację, iż przebywa on za granicą i skontaktuje się z *Urzędem* po swoim powrocie. Z moich działań nie sporządziłam notatki

²⁵ 29 grudnia 2005 r.

²⁶ 23 października 2008 r.

slużbowej w tej sprawie. Nie przesłałam do wnioskodawcy pisma informującego o rozbieżnościach i niezalatwieniu sprawy w terminie. Po powrocie wnioskodawcy i skontaktowaniu się jego z Urzędem i uzgodnieniu powierzchni skierowałam stosowny wniosek do Wojewody Śląskiego”.

[Dowód: akta kontroli str.110]

Naczelnik ww. wydziału wyjaśnił natomiast, że „na stanowisku Naczelnika Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa jestem zatrudniony od dnia 1 marca 2006 r. W trakcie przyjmowania obowiązków nie zostałem poinformowany o ww. wniosku i stanie przedmiotowej sprawy”.

[Dowód: akta kontroli str.72]

Z uwagi na nieprzedstawienie przez byłych właścicieli wniosków o odszkodowania, na dzień 30 czerwca 2013 r., Gmina nie wypłaciła odszkodowań za 51 działek²⁷ przejętych pod drogi gminne na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy *Przepisy wprowadzające*. Żaden z byłych właścicieli nie oczekiwał również na jego wypłatę z ww. tytułu.

[Dowód: akta kontroli str. 71, 108-109]

Do dnia zakończenia kontroli NIK przed sądami nie toczyły się postępowania w sprawie o odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne na podstawie ustawy *Przepisy wprowadzające*.

[Dowód: akta kontroli str. 72]

2.3. W Urzędzie nie określono pisemnych zasad dotyczących sposobu prowadzenia negocjacji z byłymi właścicielami nieruchomości przejętych przez Gminę na podstawie art. 98 *ugn*, w tym m.in. dotyczących terminów podjęcia negocjacji i wypłaty odszkodowania. Jedynie we wzorze „porozumienia”, jakie Gmina podpisywała z byłymi właścicielami nieruchomości zawarto zapis, że „Gmina oświadcza, iż gotowa jest niezwłocznie po zawarciu niniejszego porozumienia wypłacić (...), kwotę ustaloną w drodze negocjacji pomiędzy dotychczasowym właścicielem a Gminą Knurów”.

Jak wyjaśnił naczelnik WGGNiR, w Gminie „przyjęto zasadę, że wartość 1 m² gruntu ustalana jest przez Prezydenta Miasta na podstawie posiadanych aktów notarialnych i decyzji Starosty wyznaczających odszkodowania za grunty przejęte pod drogi publiczne z mocy prawa. Początkiem negocjacji po otrzymaniu wniosku o wypłatę odszkodowania za zajęty grunt jest przesłanie przez Gminę pisma, w którym proponujemy stronie wysokość odszkodowania za 1 m² przejętego gruntu. W przypadku otrzymania odpowiedzi, w której strona akceptuje wysokość odszkodowania, jest [ona] zapraszana do Urzędu celem podpisania porozumienia, na mocy którego w terminie zazwyczaj do 30 dni następuje wypłata odszkodowania. Mogą się zdarzyć przypadki przesunięcia wypłaty odszkodowania wynikające z konieczności zapewnienia dodatkowych środków na wypłatę w związku z ich brakiem w planowanym budżecie. Natomiast w przypadku, gdy strona nie akceptuje wysokości zaproponowanego odszkodowania składa wniosek do Starosty celem uzyskania decyzji administracyjnej określającej wysokość odszkodowania. W tym przypadku odszkodowanie jest wypłacane w terminie do 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji Starosty”.

[Dowód: akta kontroli str.72]

2.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 12 wniosków dotyczących wypłaty odszkodowań za grunty nabyte pod drogi gminne na podstawie art. 98 *ugn*.

[Dowód: akta kontroli str. 111]

Analiza wszystkich, złożonych w latach 2010-2013 (I półrocze), wniosków o wypłatę odszkodowań za grunty przejęte na podstawie art. 98 *ugn* wykazała, że do podjęcia negocjacji przez Urząd z byłymi właścicielami gruntów w sprawie odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne dochodziło w okresie od 5 dni do 48 dni, licząc od dnia przesłania przez Urząd pisma z proponowaną wysokością odszkodowania za 1 m² gruntu. Natomiast

²⁷ O łącznej powierzchni 0,2831 ha.

okres od podjęcia negocjacji do dnia wypłaty odszkodowania wynosił średnio 190 dni i wahał się od 26 do 558 dni.

Wprawdzie w porozumieniach stwierdzono, że wypłata odszkodowania nastąpić ma niezwłocznie po jego zawarciu, lecz w sześciu przypadkach do jego wypłaty doszło w terminie od 2 do 12 dni od zawarcia porozumienia, w jednym po 97 dniach, a w jednym po 130 dniach. Do wypłaty odszkodowań ustalonych na podstawie decyzji wydanej przez starostę²⁸ dochodziło w terminie od 3 dni do 12 dni od uprawomocnienia się decyzji. Na kolejność wypłaty odszkodowań decydujący wpływ miała kolejność zawarcia porozumienia lub uprawomocnienia się decyzji starosty, a nie kolejność złożenia wniosku o odszkodowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 111]

2.5. Do dnia zakończenia kontroli NIK, przed sądami nie toczyły się postępowania w sprawie odszkodowań za grunty zajęte pod drogi gminne na podstawie *ugn*. Nie było również wnioskodawców oczekujących na podjęcie negocjacji w sprawie odszkodowań za grunty zajęte pod drogi gminne w ww. trybie.

[Dowód: akta kontroli str. 72]

2.6. W okresie objętym kontrolą, *Gmina* nie zapłaciła odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec byłych właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi gminne. Ponadto, do *Urzędu* nie wpłynęły skargi dotyczące spraw związanych z nabywaniem przez nią nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań z tego tytułu.

[Dowód: akta kontroli str. 71, 100-105]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności *Prezydenta* w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podjęcie przez *Urząd* czynności mających na celu ustalenie wysokości i wypłatę odszkodowania za dwie działki przejęte pod drogi gminne na podstawie art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające* po upływie ponad 1 000 dni od złożenia w tej sprawie wniosku przez byłego właściciela było działaniem nierzetelnym, a niepoinformowanie pisemne wnioskodawcy o przyczynach nie załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 *Kpa* stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 36 tej ustawy. Oceny powyższej nie mogą zmienić przedstawione przez pracowników *Urzędu* wyjaśnienia, gdyż od momentu złożenia wniosku przez byłego właściciela *Urząd* dysponował wiedzą i dokumentami pozwalającymi na złożenie do *Wojewody* prawidłowego wniosku w tej sprawie, a przeprowadzonych w tej sprawie rozmów telefonicznych nie można uznać za czynności, o których mowa w art. 36 *Kpa*. Odpowiedzialność za powyższe ponosi *Prezydent* oraz naczelnik *WGKNiR*, odpowiedzialny w *Urzędzie* za prowadzenie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność *Prezydenta* w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

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

3.1. Od dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom²⁹, do listopada 2012 r. *Gmina* nie posiadała ewidencji dróg publicznych.

Odpowiedzialna za ten stan naczelnik Wydziału Gospodarki Komunikacji, Restrukturyzacji i Ochrony Środowiska³⁰ *Urzędu* wyjaśniła, że „z racji obowiązków spoczywających na Wydziale w zakresie drogownictwa dla czynności związanych z prowadzeniem ewidencji

²⁸ 4 przypadki.

²⁹ Dz. U. z 2005 r., nr 67, poz. 582.

³⁰ Zwanym dalej „WGKRiOŚ”.

dróg w 2009 r. został zatrudniony dodatkowy pracownik. Do jego kompetencji miało przede wszystkim należeć prowadzenie spraw związanych z ewidencją dróg gminnych zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem. Niestety dłuższa nieobecność będąca wynikiem zwolnień lekarskich spowodowała dalsze opóźnienia w uporządkowaniu systematyki dróg a ewidencja elektroniczna została zaprowadzona w grudniu 2012 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 166]

3.2. Wg danych na dzień 31 grudnia 2012 r. zawartych w dokumencie „*Rejestr dróg 1.4*”³¹, który pełnił rolę prowadzonej elektronicznie od grudnia 2012 r. ewidencji dróg, *Prezydent* zarządził 35 odcinkami dróg publicznych o długości 20,84 km i powierzchni 194,7 tys. m², z czego powierzchnia chodników, ścieżek rowerowych i poboczy utwardzonych, zatok autobusowych wyniosła łącznie 67,7 tys. m².

[Dowód: akta kontroli str. 112–149]

Gmina nie sporządziła i nie przekazała do GDDKiA informacji o drogach publicznych za rok 2010. W informacjach za lata 2011 i 2012 podano, że długość dróg gminnych wynosi 20,05 km³², a ich powierzchnia 121,62 tys. m² ³³. Jedyne zmiany jakie wykazano w ww. informacjach, dotyczyły powierzchni chodników i ścieżek rowerowych. Wg stanu na koniec 2011 r. powierzchnie te stanowiły 12,9 tys. m², natomiast na koniec 2012 r. - 13,4 tys. m².

Informacja za rok 2011 przesłana została do GDDKiA dnia 30 maja 2012 r., a informacja za rok 2012 dnia 29 marca 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 150–158]

Naczelnik WGKRiOŚ wyjaśniła, że „*przyczyną niesporządzenia informacji za 2010 r. była nieprzewidziana absencja pracownika zajmującego się ww. tematyką, spowodowana zwolnieniem lekarskim*”. Odnosząc się do opóźnienia w przekazaniu informacji za rok 2011 stwierdziła natomiast, że „*z uwagi na nieobecność w pracy osoby, do obowiązków której należało prowadzenie ewidencji dróg, opracowanie formularza danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Knurów za 2011 rok, przekazane zostało do załatwienia drugiemu inspektorowi ds. drogowych. Konieczność wywiązania się z bieżących obowiązków jak również brak pełnego rozeznania pracownika w tematyce objętej ww. sprawozdaniem spowodował, że dane do GDDKiA przekazane zostały z opóźnieniem*”.

[Dowód: akta kontroli str. 159-165]

Wyjaśniając rozbieżności pomiędzy zawartymi w ewidencji dróg i w sprawozdaniach dla GDDKiA danymi o długości i powierzchni dróg gminnych, naczelnik WGKRiOŚ stwierdziła, że „*dane dotyczące dróg publicznych przekazywane GDDKiA w latach 2011-2012 oparte były o posiadane wówczas dokumenty i informacje. Dla potrzeb aktualizacji i uszczegółowienia ww. materiałów opracowana została w grudniu 2012 roku elektroniczna ewidencja dróg. Nie potrafię wyjaśnić rozbieżności pomiędzy danymi z lat 2011-2012 a elektroniczną ewidencją dróg, gdyż wymaga to przeprowadzenia szczegółowej analizy. Prace w tym zakresie zostały podjęte i będą kontynuowane*”.

[Dowód: akta kontroli str. 165 i 167]

3.3. Porównanie danych dotyczących liczby i powierzchni działek zajętych pod drogi gminne³⁴ oraz numerów ksiąg wieczystych zawartych w ewidencji dróg, z danymi ujętymi w ewidencji księgowej i wykazie nieruchomości sporządzonej przez starostę nie wykazało niezgodności pomiędzy danymi zawartymi w ww. ewidencjach.

[Dowód: akta kontroli str. 168–191]

3.4. W okresie objętym kontrolą, *Gmina* nie prowadziła dokumentu pn. ewidencja gminnego zasobu nieruchomości. Prowadzony był natomiast, w wersji elektronicznej,

³¹ Nazwa oprogramowania firmy Maxprojekt wykorzystywanego do prowadzenia ewidencji dróg gminnych.

³² Tj. o 790 m mniej niż w prowadzonej w *Urzędzie* ewidencji dróg.

³³ Tj. o 5,44 tys. m² więcej niż w prowadzonej w *Urzędzie* ewidencji dróg.

³⁴ Badaniem przeprowadzono na próbie 19 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,4346 ha.

w module GMK, dokument pn. „*Ewidencja nieruchomości gminnych prowadzona przez Prezydenta Miasta Knurów*”, w którym dla każdej z nieruchomości założona była karta „*Rejestr informacji o obiekcie mienia*”, w której zawarto następujące informacje:

- klasa obiektu (np. działka);
- nr inwentarzowy i podstawa prawna jego nadania;
- sposób przejęcia i sposób wykorzystywania;
- nr księgi wieczystej;
- data ostatniej weryfikacji;
- powierzchnia;
- położenie;
- oznaczenie;
- rejon statystyczny;
- obwód spisowy;
- nr w rejestrze zabytków;
- nr obrębu, nr arkusza i nr działki;
- dane o gruncie (symbol użytku, jego klasa i powierzchnia);
- dane właściciela;
- dane władającego.

W tym samym systemie GMK, oprócz ww. rejestru, Gmina prowadziła w sposób elektroniczny zestawienie pn. „*Informacja o stanie mienia komunalnego*”, w którym wykazywano następujące dane:

- nazwa obrębu;
- nr działki/budynku;
- powierzchnia w m²;
- udział Gminy;
- charakter posiadania (np. własność);
- data i sposób wyceny;
- wartość³⁵;
- nr KW;
- uwagi.

Żaden z ww. dokumentów nie zawierał miejsca na wpisanie informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego³⁶, o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości³⁷ lub o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych³⁸. Ponadto, z uwagi na to, że dokumenty te opierały się na numerach działek, a nie numerach KW, niemożliwe było ustalenie liczby nieruchomości wchodzących w skład zasobu Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 170-191, 192-247]

W sprawie braku ww. danych w prowadzonych przez Gminę rejestrach i informacjach o stanie mienia komunalnego, naczelnik WGGNiR wyjaśnił, że „*Gmina nie posiada jednej ewidencji zawierającej wszystkich elementów o których mowa w art. 23 ust. 1 c ustawy o gospodarce nieruchomościami. W celach ustalenia ilości nieruchomości gminnych korzystamy z gminnej ewidencji gruntów jako środków trwałych (KSAT 2000), sytemu EWID (rejestr gruntów prowadzony przez Starostę Gliwickiego), do którego mamy podgląd, a w przypadku przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego posilujemy się informacjami udostępnianymi przez nasz Wydział Urbanistyki, Architektury, Strategii Rozwoju Miasta i Spraw Lokalowych*”.

[Dowód: akta kontroli str. 72]

³⁵ Na potrzeby sporządzanej rocznie przez Urząd informacji o stanie mienia komunalnego.

³⁶ Art. 23 ust. 1 c pkt 4 ugn.

³⁷ Art. 23 ust. 1 c pkt 6 ugn.

³⁸ Art. 23 ust. 1 c pkt 7 ugn.

3.5. Badanie ksiąg rachunkowych *Urzędu* wykazało, że wszystkie nieruchomości gruntowe wykorzystywane w ten sam sposób, ewidencjonowane były w księgach rachunkowych *Gminy* w ramach jednego numeru inwentarzowego³⁹, a nie jako odrębne środki trwałe. W efekcie dowód „OT”, wystawiany w przypadku nabycia przez *Gminę* nieruchomości, stanowił *de facto* podstawę do korekty wartości istniejącego już środka inwentarzowego, a nie dokument przyjęcia na stan ewidencyjny nowego, wyodrębnionego środka trwałego. Tym samym, z systemu księgowego prowadzonego w *Urzędzie*, niemożliwe było wydrukowanie szczegółowego zestawienia nieruchomości lub działek ewidencyjnych będących własnością *Gminy*, a jedynie „karty środka trwałego”, w której odzwierciedlona była historia jego wartości w ciągu roku obrotowego, wynikająca ze zmian wartości wprowadzonych dowodami „OT” i „LT”⁴⁰. Opisanego wyżej sposobu ewidencji środków trwałych nie przewidywała wprowadzona zarządzeniem *Prezydenta*⁴¹ z dnia 14 sierpnia 2012 r. „Instrukcja sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych”⁴², zgodnie z którą dla każdego środka trwałego powinien zostać wystawiony odrębnie dowód OT (§ 69 instrukcji dk), w którym powinny znaleźć się takie informacje jak: „symbol wydziału wystawiającego dowód, nr kolejny i rok, charakterystyka środka trwałego”, zaś „Dane wynikające z dokumentów przedłożonych do wystawienia dowodu OT winny być na tyle szczegółowe, by stanowić jednocześnie podstawę opisu środka trwałego i jego cech charakterystycznych w „kartotece środka trwałego” prowadzonej w systemie KSAT-2000 – moduł „Majątek” w wydziale FB.” Na pytanie kontrolujących o przyczyny takiego ewidencjonowania nieruchomości, Skarbnik Miasta wyjaśnił, że „Taki system został przyjęty w *Urzędzie*”.

[Dowód: akta kontroli str. 291; 306-391; 503]

Odpowiedzialną za prowadzenie i aktualizowanie rejestru gruntów komunalnych była podinspektor WGGNiR, która następująco opisała sposób wprowadzania nieruchomości na majątek *Gminy*:

„Na początkowym etapie, po otrzymaniu dokumentu będącego podstawą uznania nieruchomości za własność gminy (decyzja administracyjna, akt notarialny) sporządzałam w module GMK informację dla działu FB, która pojawiała się u nich w module Majątek, jako dokument do obsłużenia. W informacji tej podane były takie dane jak: nr działki, jej powierzchnia i wartość, przeznaczenie nieruchomości (do jakiego numeru inwentarzowego działka powinna być przypisana), a także jej charakterystyka i dane o dokumencie na podstawie którego gmina działkę nabyła. Nie załączałam do tego kopii ww. dokumentów. Na tej podstawie wydział FB sporządzał i drukował dowód OT ze wszystkimi ww. informacjami wraz z numerem dowodu księgowego i datą jego sporządzenia. Przekazywał go następnie do mnie, celem weryfikacji zawartych w nim danych i zatwierdzenia przez naczelnika wydziału, Skarbnika i Prezydenta. Ubiegając się o zatwierdzenie dowodu OT, każdorazowo załączałam do niego dokument źródłowy w postaci decyzji lub aktu notarialnego. Po zatwierdzeniu OT oddawałam jeden egzemplarz do wydziału FB, a drugi brałam do siebie. Stanowił on podstawę do wprowadzenia działki do systemu KSAT, moduł GMK.”

[Dowód: akta kontroli str. 498-499]

Porównanie zawartych w informacjach o stanie mienia komunalnego (moduł GMK) danych o wartości 19 działek ewidencyjnych⁴³ wybranych do szczegółowych badań, z danymi ujętymi w dowodach OT, księgach rachunkowych *Urzędu* i w dokumentach będących podstawą nabycia ww. działek przez *Gminę* wykazało, że zarówno w dokumentach

³⁹ Łącznie było 16 takich numerów. Przykładowo: grunty rolne - nr inwentarzowy 900/000/0009; garaże - nr inwentarzowy - 900/000/0007; cmentarze - 900/000/0007; grunty zajęte pod drogi i parkingi - nr inwentarzowy - 900/000/0011

⁴⁰ Dowód LT wystawiany był w przypadku zbycia nieruchomości.

⁴¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Knurów – Kierownika Urzędu Miasta nr 124/FB/2012 z 14 sierpnia 2012 r.

⁴² Zwana dalej „Instrukcją dk”.

⁴³ Działki o numerach: 3541/2; 2106/4; 1539/201; 1540/201; 296/4; 300/6; 204/11; 204/13; 127/7; 132/5; 1980/160; 2104/3; 2104/5; 1927/4; 2126/3; 2126/5; 1704/10; 1286; 1263. Ich łączna powierzchnia wynosiła 0,4346 ha. Pierwsze 17 działek zostało nabyte przez *Gminę* na podstawie art. 98 *ugn*, a działki nr 1286 i 1263 na podstawie art. 73 *ustawy Przepisy wprowadzające*.

księgowych, jak i w informacjach o stanie mienia komunalnego wartość wszystkich nabytych nieruchomości ujmowana była w kwotach niezgodnych z wartością nabycia przez Gminę ww. działek, tj. w wysokości wynikającej z wartości ustalonej w zawartych z byłymi właścicielami porozumieniach lub z wydanych przez starostę decyzji określających wysokość należnego byłym właścicielom odszkodowania. W efekcie wartość ww. nieruchomości została w księgach rachunkowych Gminy zaniżona o 261 944,60 zł. Na podstawie tak przygotowanego dowodu OT figurujące w nim dane wprowadzane były do modułu GMK, który traktowany był w Urzędzie jako ewidencja zasobu nieruchomości gminnych.

[Dowód: akta kontroli str. 392-490]

Na pytanie, dlaczego do informacji wstępnej oraz dowodu OT nie była wprowadzona, zgodna z aktem notarialnym lub uprawomocnieniem decyzji, data nabycia nieruchomości oraz wartość nieruchomości wynikająca z tych dokumentów, odpowiedzialna za przygotowanie danych wstępnych o przyjmowanej na stan nieruchomości podinspektor WGGNiR wyjaśniła: *„Nie jestem w stanie odpowiedzieć, dlaczego w niektórych przypadkach nie podawałam daty decyzji lub aktu notarialnego. Zwykle to robiłam. Odnosząc się do wartości nieruchomości to w przypadkach aktów notarialnych wprowadzałam wartość z aktu (wartość nabycia), natomiast w przypadku decyzji każdorazowo konsultowałam tę wartość z naczelnikiem wydziału, który podawał mi kwotę za metr kwadratowy. Nigdy nie docierały do mnie dokumenty (porozumienia lub decyzje ustalające wysokość odszkodowania), które mogły być podstawą do określenia rzeczywistej wartości przejmowanych przez gminę gruntów. Z tego też powodu wartość określona przez naczelnika nie była korygowana w księgach rachunkowych i module GMK.”*

[Dowód: akta kontroli str. 498-499]

Analiza wystawionych dla 19 badanych działek gruntowych zajętych pod drogi gminne, 13 dowodów OT⁴⁴ wykazała, że:

- żaden z nich nie zawierał informacji o dacie nabycia nieruchomości przez Gminę, tj. daty uprawomocnienia się stosownych decyzji administracyjnych;
- w 8 przypadkach⁴⁵, dowód OT wystawiony został w innym roku niż data uprawomocnienia się decyzji, na mocy której Gmina stała się właścicielem działek;
- w 3 przypadkach w dowodzie OT nie podano danych pozwalających na zidentyfikowanie decyzji, na podstawie której Gmina nabyła działkę lub działki;
- w 1 przypadku, w dowodzie OT zamiast działki o numerze 1932/96 wpisano działkę o numerze 1286, skutkiem tego w „karcie środka trwałego” dwukrotnie wymieniono tą samą działkę.

[Dowód: akta kontroli str. 392-490]

Zgodnie z art. 22 *uor*, dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 *uor*.

Odpowiedzialna za sporządzanie dowodów OT podinspektor w WGGNiR wyjaśniła, że: *„błędny zapis dotyczący opisu nieruchomości tj. działki 1286 o powierzchni 0,0082 ha na dowodzie OT–8 numeru działki w systemie KSAT powstał w module budżetowym, winno być działka nr 1932/96 o powierzchni 0,0082 ha. Wartość majątku na koniec 2012 r. nie zmieniła się pomimo tej pomyłki”*.

[Dowód: akta kontroli str. 258–259]

Skarbnik Miasta nie potrafił wyjaśnić kontrolującym, dlaczego zatwierdzał dowody OT, w których nie zawarto informacji o dacie operacji gospodarczej⁴⁶, a wartość nabytej nieruchomości nie wynikała z załączonych do OT dokumentów źródłowych, tj. decyzji administracyjnych lub porozumień.

[Dowód: akta kontroli str. 503]

⁴⁴ Dowody OT o numerach: 25/10; 23/10; 22/10; 11/11; 10/11; 8/11; 17/11; 21/11; 30/11; 91/05; 33/12; 6/12; 7/12.

⁴⁵ Dowody OT o numerach: 25/10; 23/10; 22/10; 11/11; 10/11; 8/11; 6/12; 7/12.

⁴⁶ Data uprawomocnienia się decyzji administracyjnej, na podstawie której gmina przejęła nieruchomość.

Przypadki zaewidencjonowania w księgach rachunkowych *Gminy* nieruchomości, które zostały przejęte na podstawie prawomocnych decyzji administracyjnych, w innych latach niż miało miejsce uprawomocnienie się tych decyzji, co stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 *uor* oraz art. 24 ust. 2 *uor*, dotyczyły:

- działki 3541/2, w przypadku której OT wystawiono 29 kwietnia 2010 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 7 grudnia 2007 r.;
- działki 2106/4, w przypadku której OT wystawiono 9 kwietnia 2010 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 19 grudnia 2008 r.;
- działek 1539/201 i 1540/201, w przypadku których OT wystawiono 9 kwietnia 2010 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 14 września 2009 r.;
- działki 296/4, w przypadku której OT wystawiono 4 maja 2011 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 16 czerwca 2010 r.;
- działki 300/6, w przypadku której OT wystawiono 4 maja 2011 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 9 grudnia 2010 r.;
- działek 204/11 i 204/13, w przypadku których OT wystawiono 9 kwietnia 2010 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 2 czerwca 2009 r.;
- działek 127/7 i 132/5, w przypadku których OT wystawiono 4 maja 2011 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 7 grudnia 2010 r.;
- działek 1286 i 1263, w przypadku których OT wystawiono 2 kwietnia 2012 r., a do uprawomocnienia się decyzji doszło 25 października 2011 r.;

[Dowód: akta kontroli str. 392-490]

Na temat przyjęcia z opóźnieniem na stan *Gminy* działek 1263 i 1286, podinspektor w WGGNiR wyjaśniła, że: „W przypadku przejęcia na majątek gminy w 2012 r. działek 1263 i 1286, a nie w 2011 r. działanie takie związane było z obowiązującym w urzędzie systemem organizacyjnym, z którego wynika, że decyzja, jako dokument merytoryczny trafia do wydziału merytorycznego realizującego zadania z zakresu gospodarki gruntami. Stosowne decyzje dotarły do mnie w kwietniu 2012 r. i z tą datą wprowadziłam je na majątek”.

[Dowód: akta kontroli str. 258]

Kontrola wykazała również, że w informacji o stanie mienia komunalnego wykazano działki, które nie były własnością *Gminy*. Sytuacja ta dotyczyła:

- czterech działek⁴⁷, które na mocy decyzji *Prezydenta* nr 40/GR/08 i 42/GR/08 z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie podziału nieruchomości położonych w Knurówie zostały wydzielone pod drogi publiczne i z mocy prawa, po uprawomocnieniu się ww. decyzji z dniem 6 lutego 2009 r., przeszły na własność Województwa Śląskiego;
- działki nr 1695/88 o powierzchni 0,0064 ha, w przypadku której decyzja Wojewody Śląskiego o przejęciu na własność przez Gminę do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK nie uprawomocniła się.

[Dowód: akta kontroli str. 260-268]

Podinspektor w WGGNiR, która była odpowiedzialna za prowadzenie ww. ewidencji wyjaśniła, że „w 2008 r. *Gmina* zamówiła w Starostwie Powiatowym w Gliwicach bazę ewidencji gruntów dla miasta Knurowa (w formacie SWDE), którą otrzymała wg stanu – grudzień 2008 r., natomiast działki nr 1810/1, 1811/1, 1807/1 i 1804/9, na mocy decyzji podziałowych *Prezydenta Miasta*, uprawomocnionych dopiero w lutym 2009 r. stały się własnością Województwa Śląskiego - osoba prowadząca sprawy związane z podziałami nieruchomości nie udostępniła mi decyzji do ujawnienia w ewidencji mienia gminnego i dlatego figurują one dalej na majątku *Gminy*. W przypadku działki 1695/88, którą na wniosek złożony u Wojewody Śląskiego na podstawie art. 73 *Gmina* miała przejąć do swojego zasobu, została wykazana jako gminna w ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostę Gliwickiego mimo braku klauzuli prawomocności na decyzji Wojewody. Przedmiotowa działka również była wykazana jako gminna w bazie przekazanej przez

⁴⁷ O numerach 1810/1, 1811/1, 1807/1 i 1804/9, łącznej powierzchni 0,0317 ha oraz wartości 1068,30 zł.

Starostwo będącej bazą do stworzenia ww. elektronicznej ewidencji mienia. Przez przeoczenie nie dokonano skreślenia jej z naszego majątku.

[Dowód: akta kontroli str. 258]

Prezydent zapytany o przyczyny niezapewnienia, w ramach sprawowanego nadzoru, rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych gminy wyjaśnił, że: „Poprzez wydanie stosownych zarządzeń zapewniłem nadzór nad działaniem Urzędu w tym prowadzenie ksiąg rachunkowych. Dodatkowo wdrożono zintegrowany system zarządzania KSAT-2000. Ponadto powierzyłem Skarbnikowi Miasta obowiązki związane z prowadzeniem rachunkowości w gminie i byłem przekonany, iż jest ona prowadzona rzetelnie”.

[Dowód: akta kontroli str. 502]

3.6. Inwentaryzacja nieruchomości gminnych przeprowadzona została w okresie od 15 listopada 2012 r. do 2 stycznia 2013 r. przez zespół spisowy wyznaczony zarządzeniem Prezydenta⁴⁸. W jego skład weszły podinspektor i inspektor WGGNiR, do obowiązków których należało bieżące prowadzenie spraw związanych z ewidencją nieruchomości gminnych, w tym ewidencjonowanie ich w module GMK i przygotowanie danych do wystawienia dowodów OT. Zespół spisowy działał pod nadzorem Komisji Inwentaryzacyjnej powołanej przez Prezydenta odrębnym zarządzeniem⁴⁹, a do jej obowiązków należało m.in. przeszkolenie członków zespołów spisowych oraz kontrola prawidłowości spisu dokonanego przez zespoły. Zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Prezydenta o przeprowadzeniu inwentaryzacji⁵⁰, inwentaryzacja gruntów odbyć się miała poprzez „porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników”.

[Dowód: akta kontroli str. 277-278, 491-496]

Na pytanie dotyczące przebiegu inwentaryzacji gruntów, wchodząca w skład zespołu spisowego inspektor WGGNiR, wyjaśniła: „Porównywałyśmy, czy wszystkie dowody OT i LT dotyczące zmian w stanie nieruchomości gminnych za 2012 r. były prawidłowo wprowadzone do systemu KSAT /.../. Sprawdzaliśmy też, czy saldo operacji wynikających z tych dowodów, jest zgodne z saldem zarejestrowanym w systemie KSAT. Sprawdziłyśmy również, czy ta sama wartość jest w danych budżetowych (księgowych). Ponieważ dane te zgadzały się uznaliśmy, że ewidencja księgowa w zakresie gruntów prowadzona jest prawidłowo, a znajdujące się tam zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty”.

Na te same pytanie, druga członkini zespołu spisowego – podinspektor w WGGNiR, wyjaśniła: „Ponieważ posiadam dostęp do modułu GMK (gospodarowanie mieniem komunalnym) w zakresie gruntów jestem w stanie wydrukować raporty usystematyzowane numerami inwentarzowymi. W przypadku gruntów jest to 16 numerów inwentarzowych, pod którymi zarejestrowane są działki gruntowe wykorzystywane pod ten sam cel (np. grunty rolne - nr inwentarzowy 900/000/0009; garaże – nr inwent. – 900/000/0007; cmentarze - 900/000/0007; grunty zajęte pod drogi i parkingi - 900/000/0011). W zestawieniu dotyczącym danego numeru inwentarzowego znajdują się dane dotyczące poszczególnych działek w nim zaewidencjonowanych takie jak: numer działki, powierzchnia i jej wartość. Tak wygenerowane wydruki porównywane były z wydrukami sporządzonymi w wydziale budżetowym (FB) w module „Majątek”, tj. w zestawieniu zbiorczym gruntów, w którym podane są wartości gruntów dla poszczególnych numerów inwentarzowych z grupy „0” - Grunty, w tym ich wartość. Ponadto z tego samego źródła otrzymałam wydruki kart środka trwałego w którym dla każdego numeru inwentarzowego zanotowano wszystkie operacje księgowe powodujące zmiany wartości tego środka trwałego, wraz z charakterystyką tych zmian (nr OT i LT, podstawa nabycia lub zbycia, wartość, powierzchnia, data operacji).

⁴⁸ Zarządzenie nr 210/FB/2012 Prezydenta Miasta – Kierownika Urzędu Miasta Knurów z dnia 20 listopada 2012 r. w sprawie powołania Zespołów spisowych w Urzędzie Miasta Knurów.

⁴⁹ Zarządzenie nr 207/FB/2012 Prezydenta Miasta – Kierownika Urzędu Miasta Knurów z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie powołania Komisji Inwentaryzacyjnej w Urzędzie Miasta w Knurowie.

⁵⁰ Zarządzenie nr 206/FB/2012 Prezydenta Miasta – Kierownika Urzędu Miasta Knurów z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie przeprowadzenia okresowej inwentaryzacji rocznej w Urzędzie Miasta Knurów według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.

Porównywałyśmy zapisy zawarte w ww. zestawieniu z danymi zawartymi w GMK oraz saldo wynikające z ww. dokumentów”.

Jednocześnie obie członkinie zespołu przyznały, że podczas czynności inwentaryzacyjnych opierano się wyłącznie na dokumentach księgowych, nie biorąc pod uwagę treści aktów notarialnych, porozumień lub decyzji administracyjnych na podstawie, których dokonywano zmian w stanie ewidencyjnym nieruchomości gminnych.

Na podstawie tak przeprowadzonej inwentaryzacji nieruchomości gminnych, dnia 2 stycznia 2013 r. zespół sporządził i podpisał protokół spisowy, w którym stwierdził, że „przeprowadził inwentaryzację gruntów /.../ metodą weryfikacji – porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami” oraz że „nie stwierdził różnic inwentaryzacyjnych”.

W złożonych wyjaśnieniach, członkinie zespołu stwierdziły również, że wbrew obowiązкови określönemu w zarządzeniu Prezydenta nr 206/FB/2012, Przewodnicząca Komisji Inwentaryzacyjnej nie pouczyła ich co do zasad przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 277-298, 497-499]

Przewodnicząca Komisji Inwentaryzacyjnej wyjaśniła natomiast, że: „Zgodnie z zarządzeniem w sprawie powołania Zespołów spisowych w Urzędzie wskazałam, że grunty mają być inwentaryzowane drogą weryfikacji tj. porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami”.

[Dowód: akta kontroli str. 501]

Skarbnik Gminy nie potrafił odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób została przeprowadzona inwentaryzacja gruntów gminnych na dzień 31 grudnia 2012 r. Stwierdził natomiast, że zespół spisowy powinien „porównać zapisy księgowe z dokumentami źródłowymi, które były w posiadaniu wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa, a w szczególności z aktami notarialnymi i decyzjami administracyjnymi będącymi podstawą uznania, że dana nieruchomość stanowi własność gminy”.

[Dowód: akta kontroli str. 503]

Prezydent zapytany o przyczyny niezapewnienia prawidłowego przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2012 r. wyjaśnił, że: „Powołałem pełnomocnika ds. inwentaryzacji stanowiska (takiego wcześniej w Urzędzie nie było), co w moim przekonaniu dawało rękojmię, że inwentaryzacja zostanie przeprowadzona zgodnie z przyjętymi procedurami pod bezpośrednim nadzorem Skarbnika Miasta”.

[Dowód: akta kontroli str. 502]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Nieprowadzenie w Urzędzie do grudnia 2012 r. ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów stanowiło – zdaniem NIK – naruszenie art. 20 ust. 9 *uodp*. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Prezydent oraz naczelnik WGKRiOŚ.
2. Prezydent - jako zarządca dróg gminnych - nie dopełnił obowiązku określönego w art. 20 ust. 9 a *uodp* i nie przekazał do GDDKiA informacji za 2010 r. na temat sieci dróg publicznych na terenie Gminy. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Prezydent oraz naczelnik WGKRiOŚ, do której obowiązków należało sporządzanie ww. informacji i przesłanie jej do GDDKiA.
3. W ocenie NIK, nieprzekazanie do GDDKiA informacji dotyczącej stanu sieci dróg publicznych z terenu Gminy za 2011 r. do dnia 30 marca 2012 r., stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 *rozporządzenia MI w sprawie trybu...*, zgodnie z którym należało ją przekazać do końca pierwszego kwartału 2012 r. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Prezydent oraz naczelnik WGKRiOŚ.
4. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w prowadzonej w Urzędzie ewidencji dróg, a zawartymi w informacjach przekazanych do GDDKiA za lata 2011 i 2012 wskazują, że informacje te zostały sporządzone nierzetelnie. Oceny tej nie mogą zmienić wyjaśnienia naczelnik WGKRiOŚ, gdyż nieprowadzenie przez Gminę, wymaganej art. 20 ust. 9 *uodp* ewidencji dróg, nie może

stanowiąc usprawiedliwienia dla braku rzetelności przy sporządzaniu dokumentu, który jest wymagany innym przepisem prawa. Odpowiedzialność za powyższe ponosi *Prezydent* oraz naczelnik *WGKRiOŚ*.

5. Przyjęty w *Urzędzie* sposób prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości gminnych, nie spełniał wymagań określonych w art. 23 ust. 1 c pkt 1, 4, 6 i 7 *ugn*, co - zdaniem NIK - mogło utrudniać prawidłowe gospodarowanie zasobem nieruchomości gminnych, tj. realizację obowiązków, o których mowa w art. 25 ust. 2 *ugn*. Odpowiedzialność za powyższe ponosi *Prezydent* oraz naczelnik *WGGNiR*, do obowiązków którego należało prowadzenie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami.
6. Ujmowanie przez *WGGNiR* w księgach rachunkowych i informacjach o stanie mienia komunalnego wartości nabytych nieruchomości w wysokości niezgodnej z wartością ich nabycia, tj. z wysokością ustalonych odszkodowań należy uznać za działanie nierzetelne, mające bezpośredni wpływ na rzetelność ksiąg rachunkowych *Urzędu*, sporządzanych rokrocznie sprawozdań finansowych oraz informacji o stanie mienia *Gminy*. Zauważyć przy tym należy, że na zaistnienie ww. nieprawidłowości wpływ miał zarówno wadliwie zorganizowany proces wprowadzania⁵¹ danych do ksiąg rachunkowych i do ewidencji zasobu nieruchomości, jak i brak właściwego nadzoru ze strony Skarbnika i Prezydenta nad rzetelnością wystawianych dowodów OT. Nakładał się na to przyjęty w *Urzędzie* system ewidencjonowania gruntów gminnych wykorzystywanych w ten sam sposób pod jednym numerem inwentarzowym, co sprawiło że w ewidencji księgowej figurowały wprowadzone dowodami OT i LT zmiany wartości danej grupy środków trwałych (nieruchomości) w okresie sprawozdawczym. Tak skonstruowany obieg dokumentów księgowych był niezgodny z obowiązującą w *Urzędzie* *Instrukcją dk* oraz sprawiał, że niemożliwe było wygenerowanie z systemu księgowego wydruku obrazującego ilość i wartość poszczególnych działek będących własnością *Gminy*, a co za tym idzie rzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji tych składników majątkowych. Identycznie ocenić należy przypadki wykazywania w księgach rachunkowych i informacjach o stanie mienia komunalnego działek, które nie są własnością *Gminy*. Odpowiedzialność za powyższe ponosi *Prezydent*, Skarbnik oraz naczelnik *WGGNiR*, do którego obowiązków należało prowadzenie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami.
7. Ujęcie w księgach rachunkowych, ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty uprawomocnienia się decyzji, na mocy których 12 wydzielonych działek stało się własnością *Gminy*, stanowiło naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 *uor*, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Odpowiedzialność za powyższe ponosi *Prezydent*, Skarbnik oraz podinspektor i naczelnik *WGGNiR*, do których obowiązków należało w *Urzędzie* prowadzenie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami.
8. Inwentaryzacja nieruchomości gminnych, w tym gruntów pod drogami, wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. przeprowadzona została niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 *uor*, bowiem nie porównano danych zawartych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność *Prezydenta* w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

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 Kontroli⁵², wnosi o:

⁵¹ Dane te do obydwu systemów wprowadzała w praktyce ta sama osoba, na podstawie informacji, które sama przygotowała.

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

1. Podjęcie działań mających na celu ujawnianie w *KW* prawa własności Gminy do przejętych i nabytych nieruchomości.
2. Dokonanie stosownych korekt informacji o sieci dróg publicznych i przekazanie ich do *GDDKiA*.
3. Podjęcie działań mających na celu uzupełnienie i zaktualizowanie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.
4. Dokonanie zmian w systemie ewidencji księgowej nieruchomości gminnych, tak aby każda nieruchomość należąca do Gminy została zaewidencjonowana jako odrębny środek trwały.
5. Dokonanie przeglądu ewidencji księgowej oraz ewidencji zasobu nieruchomości gminnych pod kątem prawidłowego ujęcia w nich wartości poszczególnych nieruchomości.
6. Podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających prawidłowy przepływ informacji pomiędzy wydziałami *Urzędu* w zakresie spraw związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, *Prezydentowi* przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

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 15 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.

Katowice, dnia 15 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy
Jerzy Piasecki
gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Wicedyrektor

Mariusz Marquardt