



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-20-03/2013

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. Maria Talik, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86784 z dnia 29 sierpnia 2013 r., 2. Piotr Graca, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86796 z dnia 5 września 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kobiór ¹ , ul. Kobiórska 5, 43-210 Kobiór, REGON 271505431
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Ryt, Wójt Gminy Kobiór ² [Dowód: akta kontroli str. 5-7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność Wójta w zbadanym zakresie. Kontrolą objęto lata 2010-2013 (I półrocze)⁴.

Pozytywnie oceniono przede wszystkim: fakt ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy Kobiór⁵ wobec wszystkich działek zajętych pod drogi gminne, których dotyczyły stosowne decyzje (Wójta⁶ albo wojewody⁷), zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli tych nieruchomości⁸, jak również zgodność danych zawartych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości dotyczących nieruchomości gruntowych zajętych pod drogi gminne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez właściwego starostę oraz ksiąg wieczystych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niepodjęcia przez Gminę działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego dwunastu działek⁹ zajętych pod drogi gminne, pomimo iż podstawę do złożenia wniosku do wojewody o wydanie stosownej decyzji stanowiły lub mogły stanowić przepisy art. 73 ust. 1 i 3 ustawy *Przepisy wprowadzające*; opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy działek przejętych pod drogi gminne; nieujmowania w informacjach o stanie mienia komunalnego Gminy wszystkich działek, które na dzień sporządzania tych informacji stanowiły własność Gminy¹⁰; nierzetelności i nieaktualizowania na bieżąco prowadzonej ewidencji dróg gminnych; nierzetelności przekazywanych do GDDKiA informacji o drogach gminnych; niezapewnienia zgodności prowadzonej ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z wymogami art. 23 ust. 1c *ugn*; nieujmowania na bieżąco w księgach rachunkowych Gminy operacji zwiększenia majątku trwałego o nowo nabyte działki oraz zobowiązań z tytułu odszkodowań.

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Dalej zwany „Wójtem”.

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

⁴ Ponadto okres wcześniejszy w zakresie, w jakim miał on wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym okresie, w szczególności na przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości.

⁵ Dalej zwanej „Gminą”.

⁶ Decyzje Wójta Gminy Kobiór zatwierdzające podział nieruchomości, o których mowa w art. 98 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), dalej zwanej „ugn”.

⁷ Decyzje Wojewody Śląskiego stwierdzające przejście z mocy prawa na własność Gminy nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, stosownie do art. 73 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), dalej zwanej „ustawą *Przepisy wprowadzające*”.

⁸ Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. Szczegółowym badaniem w tym zakresie objęto 16 działek przejętych w okresie objętym kontrolą pod drogi gminne, z tego: 14 w trybie art. 98 *ugn* oraz 2 w trybie art. 73 *Przepisy wprowadzające*.

⁹ O łącznej powierzchni 0,0590 ha.

¹⁰ W przypadku których decyzja Wójta, o której mowa w art. 98 *ugn*, była już ostateczna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1 Na terenie Gminy, według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., pod drogi gminne, w rozumieniu art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹, zajęte były grunty o łącznej powierzchni 17,5318 ha¹², na które składało się 278 działek ewidencyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 205, 279-284]

Do dnia 30 czerwca 2013 r. Gmina ujawniła w księgach wieczystych prawo własności w stosunku do wchodzących w skład 41 nieruchomości 242 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne, o łącznej powierzchni 13,9698 ha, z czego:

- 4 działki¹³ o łącznej powierzchni 0,0576 ha zostały przejęte przez Gminę na podstawie art. 73 ust. 1, w zw. z ust. 3 *ustawy Przepisy wprowadzające*;
- 47 działek¹⁴, o łącznej powierzchni 2,2769 ha, zostało przejętych przez Gminę na podstawie art. 98 *ugn*;
- 115 działek¹⁵, o łącznej powierzchni 9,5928 ha, było własnością Gminy na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*¹⁶;
- 2 działki¹⁷ o łącznej powierzchni 0,1352 ha, zostało nabytych przez Gminę na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁸;
- 74 działki¹⁹ o łącznej powierzchni 1,9073 ha, zostało nabytych przez Gminę w drodze umów cywilnoprawnych²⁰.

Własność Gminy ww. działek wykazana była również w prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Pszczynie ewidencji gruntów i budynków²¹.

[Dowód: akta kontroli str. 93, 95, 100, 158, 205, 252-270, 271-278]

Ponadto, Gmina była właścicielem 87 działek, o łącznej powierzchni 8,9550 ha, wchodzących w skład 24 nieruchomości, które zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidziane były pod przyszłe drogi gminne²², przy czym we wszystkich przypadkach prawo własności Gminy zostało ujawnione w księgach wieczystych.

[Dowód: akta kontroli str. 93, 158, 252-278]

1.2 Stosownie do art. 73 ust. 1 i 3 *ustawy Przepisy wprowadzające*, nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Podstawę do

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., dalej zwanej „*uod*”.

¹² Część działek o nieuregulowanym stanie prawnym wymagała najpierw podziału i wydzielenia fragmentu zajętego pod drogę gminną. Dla takich przypadków, do podanej powyżej powierzchni działek zajętych pod drogi gminne, nie wliczono całej powierzchni istniejących działek ewidencyjnych, lecz szacunkową powierzchnię fragmentów działek wymagających wydzielenia jako zajęte pod drogę gminną.

¹³ Wchodzące w skład 3 nieruchomości.

¹⁴ Wchodzących w skład 16 nieruchomości.

¹⁵ Wchodzących w skład 6 nieruchomości.

¹⁶ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej zwanej „*ustawą komunalizacyjną*”.

¹⁷ Wchodzące w skład 1 nieruchomości.

¹⁸ Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.

¹⁹ Wchodzące w skład 15 nieruchomości.

²⁰ Wykupy, darowizny lub zamiany.

²¹ Zwanej dalej „*EGiB*”.

²² Nie zostały one objęte uchwałą, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o drogach, tj. uchwałą Rady Gminy Kobiór w sprawie zaliczenia odcinków dróg na terenie Gminy Kobiór do kategorii dróg gminnych.

ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości stanowi ostateczna decyzja wojewody.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. pod drogami gminnymi znajdowało się 36 działek o łącznej powierzchni 3,5620 ha²³, które nie stanowiły własności Gminy lub takich, w stosunku do których nie wydano prawomocnych decyzji wojewody stwierdzających nabycie przez Gminę prawa własności z mocy prawa. Wójt wyjaśnił, że:

- w przypadku 12 działek o łącznej pow. 0,0590 ha należało przygotować wniosek do wojewody o wydanie decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 *ustawy Przepisy wprowadzające* lub przynajmniej rozważyć możliwość uregulowania ich stanu prawnego, w tym trybie;
- w 1 przypadku (działka o pow. 0,0404 ha) przejęcie działki w trybie art. 73 ww. ustawy nie nastąpiło z uwagi na nieuregulowane sprawy spadkowe byłych współwłaścicieli działki²⁴;
- pozostałe działki²⁵ albo stanowiły nadal własność prywatną²⁶ albo ich stan prawny wymagał uregulowania w trybie *ustawy komunalizacyjnej*²⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 160, 186-187, 190-191, 205, 279-284]

Odnosząc się do działek stanowiących własność prywatną, Wójt wyjaśnił, że ich nabycie przez Gminę nie było dotąd możliwe z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Gminy lub nieuregulowane sprawy majątkowe (np. spadkowe) właścicieli tych działek.

Natomiast wskazując przyczyny nieprzejęcia przez Gminę działek w trybie *ustawy komunalizacyjnej* Wójt wskazał, że:

- w 4 przypadkach²⁸ konieczne jest udokumentowanie podstawy nabycia prawa własności przedmiotowych działek przez Skarb Państwa, w tym założenie ksiąg wieczystych, w których prawo to zostałoby ujawnione;
- w 8 przypadkach²⁹ konieczne jest przeprowadzenie uzgodnień z jednostkami organizacyjnymi, w których zarządzie lub użytkowaniu działki pozostawały;
- w 3 przypadkach (działki o łącznej pow. 1,4858 ha) decyzje Wojewody Śląskiego, wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 *ustawy komunalizacyjnej*, stały się ostateczne we wrześniu 2013 r.³⁰

[Dowód: akta kontroli str. 160, 186, 191-194, 197-204, 279-284]

Wójt wskazał również na następujące powody utrudniające przeprowadzenie regulacji stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi:

- dopiero od połowy 2011 r., tj. po wdrożeniu przez starostwo powiatowe stosownego programu (*EGiB*), Gmina miała możliwość lepszego podglądu aktualnego stanu mapy

²³ Z uwagi na to, że część działek wymagała wydzielenia fragmentu zajętego pod drogę gminną, do podanej powyżej powierzchni działek wymagających uregulowania (3,5620 ha) wliczono wyłącznie szacunkową powierzchnię fragmentów działek wymagających wydzielenia jako zajęte pod drogę gminną.

²⁴ Wniosek o odszkodowanie został złożony przez byłego współwłaściciela nieruchomości w terminie ustawowym, stosownie do art. 73 ust. 4 *ustawy Przepisy wprowadzające*. Pismem z dnia 5 stycznia 2006 r. wniosek ten przekazano do załatwienia staroście, zgodnie z jego kompetencjami. Jednocześnie Wójt Gminy pismem z dnia 19 kwietnia 2006 r. zwrócił się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku o postanowienie sądu o nabycie prawa do spadku po zmarłym współwłaścicielu, informując, że do czasu uzupełnienia wniosku postępowanie będzie zawieszane.

²⁵ Działki zlokalizowane pod drogami, które na dzień 31 grudnia 1998 r. nie posiadały statusu drogi publicznej.

²⁶ 8 działek o łącznej powierzchni całkowitej 0,6346 ha, z czego powierzchnia zajęta pod drogi gminne wynosiła około 0,0777 ha. W niektórych przypadkach konieczne jest wydzielenie fragmentu działki zajętego pod drogę gminną.

²⁷ 15 działek o łącznej powierzchni 3,3495 ha.

²⁸ Łącznie 0,4487 ha.

²⁹ Łącznie 1,4504 ha, z tego: 2 przypadki (0,5212 ha) dotyczyły działek znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; 5 przypadków (0,9282 ha) wymagało uzgodnień z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Katowicach; 1 przypadek dotyczył działki (0,0010 ha), której część stanowiła pas drogowy drogi gminnej, a część pas drogowy drogi powiatowej, co wymagało najpierw stosownego uzgodnienia z zarządcą drogi powiatowej i podziału działki.

³⁰ Decyzje te, wpłynęły do Urzędu Gminy w dniu 23 września 2013 r., a Gmina w tym samym dniu wystąpiła do starosty o wykonanie wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, potrzebnych do złożenia wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej.

ewidencyjnej oraz rejestru gruntów w celu analizy stanu własnościowego nieruchomości³¹, przy czym program ten jest w dalszym ciągu udoskonalany, a gminy uczą się jego obsługi;

- bardzo ograniczone środki budżetowe przeznaczone na odszkodowania, wykupy, koszty geodezyjne związane z podziałami nieruchomości, jak również koszty sądowe i notarialne³²;
- problemy kadrowe i konieczność łączenia szerokiego zakresu spraw przez poszczególne referaty i poszczególnych pracowników Urzędu Gminy, w tym przez Referat Gospodarki Przestrzennej, co mogło powodować „spiętrzenia” wielu różnych spraw i miało niekorzystny wpływ na przebieg spraw związanych z regulacją własności gruntów pod drogami.

[Dowód: akta kontroli str. 160, 186-187]

1.3 W latach 2010-2013 (I półrocze) Wójt złożył do właściwego sądu rejonowego ogółem 26 wniosków³³ o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne³⁴, z tego:

- w 2010 r. - 13 wniosków dotyczących 15 działek o łącznej powierzchni 0,5824 ha;
- w 2011 r. - 5 wniosków dotyczących 5 działek o łącznej powierzchni 0,1240 ha;
- w 2012 r. - 4 wnioski dotyczące 4 działek o łącznej powierzchni 0,3127 ha;
- w I półroczu 2013 r. - 4 wnioski dotyczące 5 działek o łącznej powierzchni 0,0105 ha.

[Dowód: akta kontroli str. 93-94, 96, 100-101]

1.4 W ww. okresie Gmina nie nabywała nieruchomości pod drogi gminne w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³⁵.

1.5 W kontrolowanym okresie Gmina przejęła pod drogi gminne, na podstawie art. 98 *ugn*, 14 działek³⁶ o łącznej powierzchni 0,2906 ha, a prawo własności wszystkich przejętych w tym trybie działek ujawnione zostało w księgach wieczystych.

[Dowód: akta kontroli str. 93, 100, 236-251, 285-298, 350-357, 370-371]

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej ww. 14 działek stwierdzono, że okres pomiędzy dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna, a dniem złożenia przez Gminę wniosku do sądu o ujawnienie jej prawa własności w księdze wieczystej wynosił od 35 do 258 dni (średnio – 103 dni)³⁷. Na ten stan, oprócz działań podejmowanych przez inne organy³⁸, wpływ miały również opóźnienia Wójta w kierowaniu do starosty zleceń wykonania wypisów i wyrysów z *EGiB* lub w składaniu wniosków o wpis w księdze wieczystej.

[Dowód: akta kontroli str. 93, 100, 188-189, 236-251, 285-298, 351-367, 370-371, 383-385]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

³¹ Wcześniej Gmina musiała korzystać z informacji o nieruchomościach udostępnianych przez zasób starostwa głównie w formie map papierowych i wypisów z ewidencji gruntów, a skala tych opracowań, zdaniem Wójta, uniemożliwiała prowadzenie szczegółowej analizy gruntów pod drogami.

³² Zdaniem Wójta, pula środków, które Gmina może rocznie przeznaczyć na ten cel jest niewspółmiernie mała w stosunku do potrzeb w tym zakresie.

³³ Obejmujących 29 działek o łącznej powierzchni 1,0296 ha.

³⁴ Dotyczy również wniosków o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości zajętych pod drogi gminne. Dane powyżej obejmują wyłącznie te wnioski, w wyniku których zostały założone księgi wieczyste i ujawnione prawo własności Gminy, bez wniosków, które z powodu błędów zostały przez sąd odrzucone.

³⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm., dalej zwanej „*specustawą drogową*”.

³⁶ Wójt w badanym okresie wydał 9 decyzji o podziale nieruchomości, które były podstawą przejęcia przez Gminę ww. 14 działek.

³⁷ 258 dni (decyzja dotycząca 2 działek), 208 dni, 104 dni, 75 dni, 63 dni, 62 dni (decyzja dotycząca dwóch działek), 61 dni, 58 dni (decyzja dotycząca czterech działek) i 35 dni.

³⁸ Starostę oraz właściwy do spraw ksiąg wieczystych sąd rejonowy.

1.1 Gmina nie podjęła działań³⁹ zmierzających do uregulowania stanu prawnego 12 działek o łącznej pow. 0,0590 ha zajętych pod drogi gminne⁴⁰. Miało to miejsce, pomimo tego że – jak przyznał Wójt w złożonych wyjaśnieniach – w 3 przypadkach należało wystąpić do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji na podstawie art. 73 ust. 1 i 3 *ustawy Przepisy wprowadzające*, a w pozostałych 9 należało taką możliwość rozważyć. W ocenie NIK, niepodjęcie działań w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, mogących stanowić od dnia 1 stycznia 1999 r., stosownie do art. 73 *ustawy Przepisy wprowadzające* własność Gminy z mocy prawa, świadczy o nierzetelności w tym zakresie.

Wójt Gminy wyjaśnił, że nie podjęto działań w celu uregulowania stanu prawnego działek, ponieważ dopiero w wyniku przeprowadzonej na potrzeby kontroli NIK analizy stwierdzono, że stan prawny tych działek jest nieuregulowany.

[Dowód: akta kontroli str. 160, 186-187, 190-191, 279-284]

1.2 Działania potrzebne do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy w stosunku do działek przejętych pod drogi gminne podejmowano z opóźnieniem, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴¹, w zw. z art. 98 ust. 2 *ugn*⁴² stanowiącym, że właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

W 9 objętych badaniem przypadkach⁴³, po odjęciu okresów niezależnych od Gminy⁴⁴, liczba dni pomiędzy dniem uprawomocnienia się decyzji Wójta zatwierdzającej podział, a dniem złożenia przez Gminę wniosku o ujawnienie jej prawa własności w księdze wieczystej wyniosła średnio 67 dni (najdłużej 235 dni⁴⁵).

[Dowód: akta kontroli str. 188-189, 236-251, 285-298, 351-367, 370-371, 383-427]

W złożonych wyjaśnieniach Wójt zadeklarował, że w celu przyspieszenia w przyszłości procesu ujawniania własności gminy w księgach wieczystych gmina wraz z ostateczną decyzją o podziale będzie przekazywać zlecenia na wykonanie przez starostę wypisów i wyrysów z *EGiB*, ponadto w piśmie przewodnim przekazującym decyzje podziałowe staroście umieszczana będzie prośba o przekazywanie do wiadomości Wójta kopii wniosku starosty do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego o ujawnienie zmiany oznaczenia w dziale I ksiąg wieczystych wynikającej z podziału, a po otrzymaniu wypisów i wyrysów Gmina niezwłocznie będzie występowała o ujawnienie własności w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji o nabyciu.

[Dowód: akta kontroli str. 188-189, 383-385]

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

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

2.1 W okresie objętym kontrolą wydatki Gminy na wypłatę odszkodowań byłym właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne wyniosły ogółem 58 531,34 zł, w tym: w 2010 r. jednemu byłemu właścicielowi wypłacono 12 198 zł, w 2011 r. czterem byłym właścicielom

³⁹ Gmina nie złożyła stosownych wniosków do wojewody, ani nie podjęła czynności mających na celu ich przygotowanie (zgromadzenie niezbędnej dokumentacji).

⁴⁰ Stanowiło to 0,34 % ogółu gruntów zajętych pod istniejące drogi gminne.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.

⁴² Stosownie do art. 98 ust. 2 *ugn*, wójt gminy składa wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, a podstawą wpisu tych praw do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział.

⁴³ Dotyczących 14 działek.

⁴⁴ Do okresów niezależnych od Gminy należały: okres od przesłania decyzji podziałowej staroście do przekazania przez starostę wniosku o ujawnienie w dziale I ksiąg wieczystych podziału (w wyliczeniu uwzględniono okres do ujawnienia zmian w dziale I ksiąg wieczystych) oraz okres wykonania przez Starostwo wypisów i wyrysów z *EGiB*.

⁴⁵ Na etapie występowania do starosty (w dniu 13 września 2010 r.) o wypis i wyrys z *EGiB*, stwierdzono brak ujawnienia w tej ewidencji własności gminy w stosunku do ww. działek. Wobec powyższego pismem z dnia 11 października 2010 r. wystąpiono ponownie z prośbą o to ujawnienie. Wniosek Gminy o wpis do księgi wieczystej został złożony w dniu 13 października 2010 r.

wypłacono 22 493,34 zł, w 2012 r. trzem byłym właścicielom wypłacono 23.840 zł. Całość zrealizowanych wydatków ujęto w dz. 700 rozdz. 70005 § 459 klasyfikacji budżetowej jako odszkodowania dla osób fizycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 97, 99, 102-120]

W 2010 r. Gmina dokonała wypłaty odszkodowania za grunty o powierzchni 0,0321 ha nabyte pod drogi gminne w trybie art. 73 *ustawy Przepisy wprowadzające*. Wysokość wypłaconego odszkodowania oraz termin jego wypłaty⁴⁶ były zgodne z decyzją Starosty Pszczyńskiego z dnia 3 grudnia 2010 r., która stała się prawomocna 17 grudnia 2010 r. Wydatki poniesione w latach 2011 i 2012 dotyczyły wypłaty odszkodowań na podstawie art. 98 ust. 3 *ugn*.

[Dowód: akta kontroli str. 118, 163, 217-220]

2.2 Na 30 czerwca 2013 r. nie występowały zobowiązania z tytułu odszkodowań za grunty zajęte pod drogi gminne w trybie *ustawy Przepisy wprowadzające*, ani też nie toczyły się sprawy sądowe dotyczące takich roszczeń.

2.3 W okresie objętym kontrolą wypłaty odszkodowań za grunty (za 6 działek) nabyte pod drogi gminne na podstawie art. 98 *ugn* wypłacono po upływie średnio 252 dni od dnia złożenia wniosku przez byłego właściciela, a od momentu złożenia wniosku do podjęcia przez Gminę negocjacji w sprawie ustalenia kwoty odszkodowania upływało średnio 65 dni.

Terminy wypłaty odszkodowań wynikały z uzgodnień dokonywanych z byłymi właścicielami w protokołach negocjacji. Wypłaty odszkodowań dokonywano po ujawnieniu prawa własności Gminy Kobiór w księgach wieczystych.

W dniu 30 czerwca 2013 r., na wyznaczenie terminu rozpoczęcia negocjacji w sprawie odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne oczekiwał złożony, na podstawie art. 98 b *ugn*, przez poprzedniego właściciela wniosek z 10 sierpnia 2012 r. Dnia 9 sierpnia 2013 r.⁴⁷ przeprowadzono negocjacje, w wyniku których ustalono kwotę odszkodowania za cztery działki w wysokości łącznej 3 360 zł oraz termin jego wypłaty na 30 września 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 106-108]

W sądach nie toczyły się postępowania o odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2.4 W okresie objętym kontrolą Gmina Kobiór nie ponosiła wydatków budżetowych z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań wobec byłych właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi gminne. W przypadku płatności drugiej raty w kwocie 12 920 zł za działkę nr 1611/42 termin płatności ustalony na 31 marca 2012 r. nie został dotrzymany, a zobowiązanie to uregulowano 10 maja 2012 r. Przyczyną niedochowania terminu płatności był brak środków na rachunku bankowym. Jak wyjaśniła Główna Księgowa Urzędu, z byłą właścicielką telefonicznie uzgodniono, że nie będzie żądała odsetek za zwłokę.

[Dowód: akta kontroli str. 120, 145]

W ww. okresie do Urzędu Gminy nie wpłynęły skargi dotyczące spraw związanych z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań z tego tytułu.

[Dowód: akta kontroli str. 348]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

2.1 Zdarzenia gospodarcze w postaci powstania zobowiązania Gminy z tytułu odszkodowań wobec byłych właścicieli nie były ujmowane w księgach rachunkowych Urzędu w okresach ich powstania, tj. w dacie uprawomocnienia się decyzji Wójta zatwierdzającej podział nieruchomości, której część została na podstawie art. 98 *ugn* przejęta przez Gminę pod drogi. Łączna wartość nieujętych w ten sposób zobowiązań wynosiła 46 333,34 zł. Sytuacja

⁴⁶ 20 grudnia 2010 r., tj. w okresie 14 dni od uprawomocnienia się decyzji starosty.

⁴⁷ Tj. przed rozpoczęciem kontroli NIK.

ta miała miejsce w przypadku przejęcia za odszkodowaniem 6 nieruchomości⁴⁸, przy czym niektórych powstałych w ten sposób zobowiązań⁴⁹ w ogóle nie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu, a dwa zobowiązania⁵⁰ ujęto, jednakże z opóźnieniem⁵¹.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższa praktyka naruszała obowiązek określony w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵², zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. To świadczy o niespełnieniu wymogu rzetelności ksiąg rachunkowych określonego w art. 24 ust. 2 ww. ustawy.

Powyższe zaniechania wywarły wpływ na treść sporządzonych przez Gminę w oparciu o księgi rachunkowe sprawozdań kwartalnych Rb-28S, rocznego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28S z dnia 17 lutego 2012 r. oraz bilansu za rok 2011. Stwierdzono bowiem, że w dokumentach sporządzonych na dzień 31 grudnia 2011 r. nie ujęto zobowiązań wobec trzech byłych właścicieli nieruchomości w łącznej wysokości 23 840 zł, natomiast nieujęcie w księgach trzech pozostałych zobowiązań skutkowało pominięciem ich w sporządzonej na koniec kwartału bieżącej sprawozdawczości budżetowej, w tym na koniec I kw. 2011 r. w kwocie 2 600 zł, na koniec II kw. 2011 r. w kwocie 6 973,34 zł, na koniec III kw. 2011 r. – 25 840 zł.

[dowód: akta kontroli str. 108, 165-167]

Osoby pełniące w okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązki Głównego Księgowego wyjaśniając przyczyny nieujęcia zobowiązań z tytułu odszkodowań wynikających z zawartych porozumień podały, że do Referatu Finansowo-Budżetowego nie wpływały we właściwym czasie (na moment ich podpisania) przedmiotowe porozumienia, gdyż przedkładano je dopiero w celu wykonania zlecenia zapłaty.

[dowód: akta kontroli str. 144-145, 121, 159]

Zastępca Wójta, Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej odnośnie przyczyn nieprzekazywania zawieranych porozumień do Referatu Finansowo-Budżetowego wyjaśnił, że protokoły uzgodnień nie zostały przekazane do Referatu Finansowo-Budżetowego z powodu problemów kadrowych i dużego spiętrzenia się spraw. Istniały ponadto wątpliwości, czy protokoły sporządzane przed uprawomocnieniem decyzji rodzą zobowiązania, które winny być ujmowane w księgach rachunkowych. Zadeklarował również, że po uprawomocnieniu się decyzji administracyjnych protokoły z uzgodnień w sprawie odszkodowań przekazywane będą służbom księgowym, w celu ujęcia w księgach rachunkowych zobowiązań z tytułu odszkodowań.

[dowód: akta kontroli str. 208, 369]

Wójt wyjaśnił również, że protokoły uzgodnienia warunków uregulowania stanu prawnego w trybie art. 98 *ugn* były sporządzane przed wydaniem ostatecznej decyzji o podziale, a uzgodnione odszkodowania posiadały pokrycie w środkach przewidzianych w budżecie gminy na ten cel.

[dowód: akta kontroli str. 162, 188]

Ocena częściowa

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

⁴⁸ Dotyczyło to powstałych w wyniku podziału działek nr 1611/42, 1081/91, 1604/82, 1602/93, 1619/10, 1625/10, w stosunku do których decyzje podziałowe uprawomocniły się odpowiednio: 6 lipca 2011 r., 24 czerwca 2011 r., 14 kwietnia 2011 r., 20 stycznia 2011 r. i 15 listopada 2011 r. (2 decyzje).

⁴⁹ Pierwsza rata płatności za działkę nr: 1611/42 w wysokości 12.920 zł, oraz odszkodowania za działki: 1081/91 (kwota 933,34 zł), 1604/82 (kwota 6.040 zł), 1602/93 (kwota 2.600 zł), 1625/10 (kwota 5.460 zł).

⁵⁰ Druga rata płatności odszkodowania za działkę nr 1611/42 w kwocie 12.920 zł i odszkodowanie za działkę nr 1619/10 w kwocie 5.460 zł.

⁵¹ Fakt ten znalazł odzwierciedlenie w sporządzonym na koniec I kwartału 2011 r. sprawozdaniu RB-28S, a wypłata ww. kwot nastąpiła w kwietniu i maju 2012 r.

⁵² Dz. U. z 2013 r., poz. 330, zwana dalej „*uor*”.

Opis stanu
faktycznego

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

Zgodnie z obowiązującym w okresie objętym kontrolą Regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy⁵³, wykonywanie zadań Wójta jako zarządcy dróg gminnych wynikających z ustawy o drogach i przepisów wykonawczych powierzono Referatowi Gospodarki Komunalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 18, 24-25]

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. Wójt zarządzał 33 drogami gminnymi⁵⁴ o łącznej długości 20,536 km i łącznej powierzchni 84 441,82 tys. m². Dla każdego odcinka drogi założono i prowadzono książkę drogi⁵⁵. Wójt Gminy wywiązał się z obowiązku przekazania do GDDKiA⁵⁶ rocznych informacji o sieci dróg publicznych na terenie Gminy za lata 2010, 2011 i 2012⁵⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 43-54, 309-325, 345 -347]

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym do zadań Referatu Gospodarki Przestrzennej należało m.in. gospodarowanie nieruchomościami gminnymi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym tworzenie gminnego zasobu nieruchomości zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz gospodarowanie tym zasobem m.in. poprzez ewidencjonowanie nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 18, 23-24]

Jak wyjaśnił Zastępca Wójta, będący jednocześnie Kierownikiem Referatu Gospodarki Przestrzennej, funkcję ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust. 1 i ust. 1 c, z zw. z art. 25 ust. 1 i 2 *ugn*, pełniło zestawienie w formacie Excel pt. „Wykaz mienia komunalnego Gminy Kobiór sporządzony na podstawie ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Pszczynie”⁵⁸. Wykaz ten obejmował następujące dane: numer rejestru gruntów, numer działki ewidencyjnej, powierzchnia działki ewidencyjnej (ha), wartość księgowa działki, oznaczenie karty mapy, rodzaj użytku (wg ewidencji gruntów i budynków), sposób zagospodarowania terenu oraz numer księgi wieczystej.

[Dowód: akta kontroli str. 252-269]

Referat Finansowo-Budżetowy Urzędu wykonywał zadania z zakresu prowadzenia ewidencji mienia, realizował zadania wynikające z ustawy o rachunkowości, a także prowadził sprawy księgowe Gminy i Urzędu. Powyższy zakres zadań wynikał z *Regulaminu organizacyjnego*. Operacje dotyczące środków trwałych, w tym gruntów ujmowano na koncie 011.

[Dowód: akta kontroli str. 18-23, 155]

Porównanie danych dotyczących działek zajętych pod drogi gminne ujętych w wykazie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, *EGiB*, wykazu nieruchomości sporządzonego przez Starostę⁵⁹ oraz ksiąg wieczystych dokonano na próbie 19 nieruchomości, obejmujących 34 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 2,3138 ha. Analiza ta wykazała zgodność danych zawartych w wykazie, z ww. dokumentami. W stosunku do wszystkich

⁵³ Dalej zwanym „Regulaminem organizacyjnym”. Zarządzenie Nr 27/06 Wójta Gminy Kobiór z dnia 31 marca 2006 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Kobiór, ze zmianami.

⁵⁴ Zgodnie z uchwałą Nr XXII/6/149/05 Rady Gminy Kobiór z dnia 20 października 2005 r. w sprawie zaliczenia odcinków dróg na terenie Gminy Kobiór do kategorii dróg gminnych, podjętą na podstawie art. 7 *uod*.

⁵⁵ Stosownie do § 10 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), dalej zwanego „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”, książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

⁵⁶ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

⁵⁷ Stosownie do § 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 promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583), dalej zwanego „rozporządzeniem w sprawie informacji do GDDKiA”.

⁵⁸ Zwany dalej „Wykazem”.

⁵⁹ Wykaz, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1460) oraz ostatecznie sprawozdanie, o którym mowa w art. 4a ust. 1 tej ustawy, w formie dokumentu elektronicznego, o którym mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 września 2012 r. w sprawie uzupełnienia i uaktualnienia zestawienia zbiorczego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dla obszaru całego kraju (Dz. U. z 2012 r., poz. 1056).

działek w EGIB oraz w księgach wieczystych ujawniono prawo własności Gminy. Wszystkie działki ujęto również w ewidencji księgowej w grupie środków trwałych „0”. Drogi jako budowle ujęto natomiast w grupie „2”.

[Dowód: akta kontroli str. 348-349, 185]

Zagadnienia dotyczące przeprowadzania inwentaryzacji w Urzędzie określone były Zarządzeniem Wójta nr 58/2010 z dnia 29 października 2010 r. Inwentaryzację przeprowadzono poprzez porównanie ewidencji środków trwałych z wypisami z rejestrów gruntów prowadzonych przez Starostę. W jej wyniku, w zakresie dotyczącym działek zajętych pod drogi gminne, różnic nie stwierdzono. Przeprowadzoną inwentaryzacją nie objęto jednej działki, co szczegółowo opisano poniżej, w punkcie 3.5.

[Dowód: akta kontroli str. 58-59, 79-80, 184-185]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

3.1 Ewidencja dróg gminnych w postaci książek dróg zawierała nierzetelne dane i nie była aktualizowana na bieżąco. Było to niezgodne z § 16 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg* stanowiącym, że aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Ponadto, prowadzone w systemie komputerowym książki dróg nie odpowiadały wzorowi określonemu w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, tj. nie zawierały wszystkich stron i tabel (np. tabeli nr 1, 4 i 5) oraz ich układ był inny niż przewidziano we wzorze zamieszczonym w rozporządzeniu. Tym samym, prowadzone książki dróg nie spełniały wymagań określonych w § 9 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia⁶⁰. Także informacje o sieci dróg publicznych na terenie Gminy, przekazane do GDDKiA za 2011 r. i za 2012 r., zawierały nierzetelne dane.

[Dowód: akta kontroli str. 309-347]

I tak, na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych, wynikająca z książek dróg:

- długość dróg gminnych wynosiła 19,993 km⁶¹, zamiast 20,536 km, tj. o 0,543 km (2,64%) mniej niż faktycznie⁶²;
- powierzchnia dróg ogółem wynosiła 82 827,05 m², zamiast 84 441,82 m², tj. o 1 614,77 m² (1,91%) mniej niż faktycznie⁶³;
- długość dróg według poszczególnych rodzajów nawierzchni wynosiła:
 - dla nawierzchni ulepszonej bitumicznej - 17,649 km, zamiast 18,002 km, tj. o 0,353 km mniej niż faktycznie;
 - dla nawierzchni nieulepszonej tłuczniowej 1,766 km, zamiast 1,888 km, tj. 0,122 km mniej niż faktycznie;
 - dla nawierzchni gruntowej 0,136 km, zamiast 0,204 km, tj. o 0,068 km mniej niż faktycznie.
- powierzchnia dróg według poszczególnych rodzajów nawierzchni wynosiła:
 - dla nawierzchni ulepszonej bitumicznej 73 633,050 m², zamiast 74 676,67 m², tj. o 1 043,62 m² mniej niż faktycznie;
 - dla nawierzchni nieulepszonej tłuczniowej 5 786,500 m², zamiast 6 119,65 m², tj. o 333,15 m² mniej niż faktycznie;
 - dla nawierzchni gruntowej 484 m², zamiast 722 m², tj. o 238 m² mniej niż faktycznie.

⁶⁰ Przepis ten stanowi, że ewidencja dróg gminnych obejmuje m.in. książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.

⁶¹ Jest to długość dróg, stanowiąca sumę długości dróg według poszczególnych rodzajów nawierzchni, liczona od końca łuku zjazdu z drogi wyższej kategorii. Oprócz długości dróg wg poszczególnych rodzajów nawierzchni, w książkach dróg podano też wynoszącą 20,511 km długość liczoną wg zasad kilometrażu, tj. od punktu przecięcia się osi dróg, którą w książkach dróg określono ją jako „długość dróg ogółem”.

⁶² W informacjach do GDDKiA za lata 2010, 2011 i 2012 podano dane prawidłowe, tj. długość dróg ogółem wynoszącą 20,536 km.

⁶³ W informacji do GDDKiA za 2010 r. jako powierzchnię dróg ogółem podano 83 990,82 m², a w informacjach za lata 2011 i 2012 - 84 441,82 m². Przyrost powierzchni był skutkiem zrealizowanej w 2011 r. przebudowy jednej z dróg gminnych.

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej oraz pracownica Referatu, do której należało prowadzenie ksiąg dróg i przygotowywanie sprawozdań statystycznych, wyjaśnili, że powyższe różnice wynikły z braku dokonywania na bieżąco wpisów aktualizujących stan danych w latach wcześniejszych.

[Dowód: akta kontroli str. 17, 323-324, 345-347]

W informacji do GDDKiA za lata 2011 i 2012 jako długość nawierzchni ulepszonej bitumicznej⁶⁴ wpisano 17,852 km, zamiast 18,002 km, tj. o 0,15 km za mało.

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej oraz ww. pracownica Referatu wyjaśnili, że w sprawozdaniu za 2011 r., w kolumnie nr 6 tabeli, nie została ujęta zmiana wartości wynikająca ze zmiany nawierzchni tłuczniowej na bitumiczną, a w sprawozdaniu za 2012 r. nieprawidłowość ta została powtórzona.

[Dowód: akta kontroli str. 309-315, 345-347]

Ujęta w poszczególnych ksiągkach dróg długość dróg ogółem nie odpowiadała sumie długości dróg według poszczególnych rodzajów nawierzchni (różnice wyniosły od 0,006 km do 0,033 km). Długość wszystkich dróg ogółem wyniosła 20,511 km, a długość wszystkich dróg według rodzajów nawierzchni - 19,993 km.

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej oraz ww. pracownica Referatu wyjaśnili, że powyższe dane (formuły) narzucone zostały w programie komputerowym przez jego dostawcę, a różnica wynika zapewne z przyjęcia różnych zasad liczenia ogólnej długości dróg⁶⁵ oraz długości dróg według poszczególnych rodzajów nawierzchni. Dodał też, że program nie odpowiada wymaganiom (wzór książki drogi) określonym w *rozporządzeniu o ewidencji dróg* i wymaga wymiany lub korekty. Stwierdził również, że przy zakupie nowego programu lub zmodyfikowaniu aktualnie użytkowanego zlecona zostanie inwentaryzacja dróg i mostów zgodnie ze stanem faktycznym i prawnym, co powinno wyeliminować wskazane przez kontrolę NIK nieścisłości.

[dowód: akta kontroli str. 323-324, 345-347]

3.2 Zdaniem NIK, prowadzony w Urzędzie „Wykaz mienia komunalnego Gminy Kobiór sporządzony na podstawie ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Pszczynie”⁶⁶ nie spełniał wymogów ewidencji zasobu nieruchomości gminnych, o których mowa w art. 23 ust. 1 c *ugn*, do prowadzenia której Gmina była zobowiązana na podstawie art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 i 2 *ugn*, a zamieszczone w nim zapisy były nierzetelne.

Ustalono bowiem, że wykaz ten nie zawierał wszystkich danych i informacji wymaganych tym przepisem. Stwierdzono bowiem, że:

- w kolumnie pt. „Sposób zagospodarowania gruntu” zamieszczono jedynie wpisy o charakterze nieformalnym (robocze uwagi, mające wyłącznie charakter pomocniczy)⁶⁷, które nie pozwalały na prawidłowe i jednoznaczne ustalenie przeznaczenia poszczególnych nieruchomości, przy czym część z nich wprowadzała w błąd⁶⁸, a w trzech przypadkach w kolumnie tej nie zamieszczono żadnego wpisu;

⁶⁴ Część A, kolumna nr 6.

⁶⁵ Ogólna długość drogi liczona była zgodnie z zasadami kilometrażu dróg, tj. od punktu przecięcia się osi dróg na skrzyżowaniu, natomiast długości dróg wg poszczególnych rodzajów nawierzchni liczone były od końca łuku zjazdu z drogi wyższej kategorii.

⁶⁶ Dalej zwany „wykazem”.

⁶⁷ Np. „część parkingu przed samem”, „teren koło Pluty przy ul. Łukowej (z golgotą)”, „teren okalający ośrodek zdrowia, wille i budynek Centralna 2 wraz z drogą i parkingiem”, „droga - ul. Wróblewskiego („Beverly Hills”)” czy „droga - ul. Kobiórska (rejon myta)”.

⁶⁸ Np. w pozycji dotyczącej działki nr 1468/37 wpisano „ul. Tuwima”, tymczasem w rzeczywistości nie była to działka pod istniejącą ani planowaną drogą, lecz działka budowlana położona przy ul. Tuwima, na której znajdowało się m.in. boisko. W przypadku działki nr 1229/37 w przedmiotowej kolumnie wpisano „ul. Centralna (UW)” wraz z nazwiskiem użytkownika wieczystego gruntu, tymczasem w rzeczywistości chodziło o działkę stanowiącą własność Gminy Kobiór, którą oddano w użytkowanie wieczyste osobie fizycznej, położoną przy ulicy Centralnej w Kobiórze, będącej drogą wojewódzką.

- nie zamieszczono w nim kolumny pozwalającej na wpis danych dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Gminę praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej⁶⁹ (art. 23 ust. 1c pkt 3 *ugn*).
- nie zamieszczono w nim informacji na temat przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (art. 23 ust. 1c pkt 4 *ugn*);

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ww. wykazie brak było rubryk pozwalających na wpis informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości (art. 23 ust. 1c pkt 6 *uogn*) oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych w stosunku do ww. nieruchomości (art. 23 ust. 1c pkt 7 *uogn*), jakkolwiek w wyniku kontroli ustalono, że przypadki, o których mowa w tych przepisach nie wystąpiły.

Ustalone
nieprawidłowości

Według art. 24 *ugn*, do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Jednocześnie w ewidencji zasobu nieruchomości gminnych nie należy ujmować nieruchomości stanowiących własność gminy, które oddano w użytkowanie wieczyste. Tymczasem w wykazie ujęto co najmniej 10 takich nieruchomości, w tym m.in. działkę nr 1229/37 opisaną jako „*ul. Centralna (UW)*”.

Według stanu na dzień 30 sierpnia 2013 r.⁷⁰, w wykazie nie ujęto zajętej pod drogę gminną działki nr 1373/44 o powierzchni 0,0035 ha, którą Gmina przejęła w trybie art. 73 *ustawy Przepisy wprowadzające* na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 11 lutego 2013 r., która uprawomocniła się 28 lutego 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 252-270]

Zgodnie z wyjaśnieniem inspektora w Referacie Gospodarki Przestrzennej⁷¹, który sporządził i prowadził wykaz, nie zwrócono dotąd uwagi na jego niezgodność z określonymi w *ugn* wymogami dla ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, gdyż nie analizowano jego treści pod kątem zgodności z art. 23 ust. 1c *ugn*. Wyjaśnił również, że prowadzony w Referacie wykaz prowadzony był przede wszystkim na potrzeby sporządzanej co roku informacji o stanie mienia komunalnego, a nie pod kątem wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jako przyczynę nie ujęcia w ewidencji działki nr 1373/44 wskazał brak czasu i przeoczenie.

[dowód: akta kontroli str. 126-128]

Zastępca Wójta - Kierownika Referatu Gospodarki Przestrzennej wyjaśnił, że powyższy wykaz, zawierający informacje na temat nieruchomości stanowiących mienie komunalne Gminy, miał w pierwszej kolejności służyć jako materiał dla celów sporządzania corocznej informacji o stanie mienia komunalnego Gminy, a nieformalne robocze wpisy w kolumnie „*sposób zagospodarowania gruntu*” są pozostałością z czasów, w których ewidencję prowadzono w wersji papierowej i miały służyć pracownikom do szybkiej identyfikacji położenia działek na mapach ewidencyjnych w wersji papierowej.

Odnosnie braku informacji, o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 4, Zastępca Wójta wyjaśnił, że sprawy dotyczące regulowania stanu prawnego nieruchomości oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego prowadzi ten sam referat⁷² i jego pracownicy doskonale orientują się w zapisie planu miejscowego dla poszczególnych działek, gdyż rysunek planu w skali 1:2000 jest dostępny na ścianie referatu. Wskazał również, że jego zdaniem ze względu na zmieniające się w czasie zapisy planu zagospodarowania przestrzennego oraz zbyt małą szczegółowość, ujęcie takich informacji w wykazie nie było gminie zbyt przydatne.

⁶⁹ Według stanu na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych nie było jednak nieruchomości zajętych pod drogę, w stosunku do których Gmina nie ujawniła w księdze wieczystej swego prawa własności (z wyjątkiem opisanych w punkcie III.1 przypadków, dla których nie uzyskano jeszcze stosownej decyzji wojewody stwierdzającej przejęcie własności z mocy prawa).

⁷⁰ Tj. dzień rozpoczęcia kontroli NIK.

⁷¹ Upoważnionego do zastępowania Kierownika Referatu podczas jego nieobecności.

⁷² Referat Gospodarki Przestrzennej.

Dodał też, że z uwagi na spiętrzenie innych zadań w referacie brak było czasu na uzupełnienie wykazu o tę kolumnę, lecz zostanie to zrobione.

Wyjaśniając przyczyny ujęcia w wykazie działek oddanych w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym, Zastępca Wójta wyjaśnił, że wykaz wykorzystywany był przede wszystkim do sporządzania corocznej informacji o stanie mienia komunalnego, w związku z czym, dla umożliwienia kontroli stanu posiadania Gminy i porównania go ze stanem w EGiB, do wykazu dopisano także działki oddane w użytkowanie wieczyste.

[dowód: akta kontroli str. 368-369]

Zastępca Wójta wyjaśnił także, że przedmiotowy wykaz uszeregowano według kolejności rejestrów gruntów stanowiących własność gminy, zgodnie z danymi starostwa, wobec czego wpisów dokonywano zazwyczaj po ujawnieniu własności w tych rejestrach. Wyjaśnił również, że danych dokumentu potwierdzającego posiadanie przez gminę praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej nie wpisywano, ponieważ przyjęto, że proces uregulowania stanu posiadania kończy się z chwilą ujawnienia w księdze wieczystej. Dodał przy tym, że w celu dostosowania do przepisów *ugn* wykaz zostanie uzupełniony o kolumnę wskazującą dokument potwierdzający posiadanie przez Gminę prawa do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej, która uzupełniana będzie niezwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji o nabyciu praw własności na rzecz Gminy.

[dowód: akta kontroli str. 368-369]

3.3 W okresie objętym kontrolą wszystkie 16 przejętych przez Gminę działek ujęto w ewidencji księgowej z opóźnieniem w stosunku do okresu, w którym nastąpiło nabycie prawa własności. Opóźnienie to wynosiło od 5 do 13 miesięcy⁷³, łączna powierzchnia tych działek wyniosła 3.262 m², a ich wartość księgowa 125,4 tys. zł.

W przypadku 7 działek zdarzenia gospodarcze w postaci ich nabycia, które zwiększały stan majątku trwałego Gminy ujęto dopiero w następnym roku obrotowym, tym samym wykazany na dzień bilansowy stan aktywów był nieprawidłowy. I tak:

- działkę nr 1848/1, dla której decyzja Wójta stała się ostateczna z dniem 31 grudnia 2010 r. ujęto w księgach do miesiąca grudnia 2011 r. na podstawie dokumentu OT z dnia 28 grudnia 2011 r., a jej wartość księgowa wynosiła 2.090 zł,
- działki nr 1619/10 i 1625/10, dla których decyzja Wójta stała się ostateczna z dniem 15 listopada 2011 r., ujęto w księgach do miesiąca grudnia 2012 r. na podstawie dokumentu dnia 31 grudnia 2012 r., a ich łączna wartość księgowa wynosiła 11.740 zł,
- działki nr 1947/1, 1969/1, 1954/1 i 1975/1, dla których decyzja Wójta stała się ostateczna z dniem 4 grudnia 2012 r. ujęto w księgach rachunkowych na podstawie dokumentu OT z 23 września 2013 r. w trakcie czynności kontrolnych, a ich łączna wartość księgowa wynosiła 4.740 zł.

Łączna powierzchnia gruntów nieujętych na koniec właściwych lat obrotowych wyniosła 360 m², a ich wartość nabycia 18.570 zł.

[dowód: akta kontroli str. 168-185]

Zdarzenia gospodarcze związane z nabywaniem gruntów były ujmowane na podstawie dokumentów OT sporządzanych w Wydziale Gospodarki Przestrzennej dopiero po ujawnieniu prawa własności w księgach wieczystych. Zastępca Wójta Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej odnośnie przyczyn sporządzania dokumentów OT z opóźnieniem w stosunku do dnia uzyskania prawa własności tych działek, wynikającego z ostateczności stosownych decyzji administracyjnych wyjaśnił, że do ksiąg rachunkowych były wprowadzane zapisy dotyczące zwiększenia stanu majątkowego w zakresie nabytych działek po otrzymaniu przez Referat Finansowo-Budżetowy dokumentacji w postaci dowodu OT - przyjęcie środka trwałego wystawionego przez Referat Gospodarki Przestrzennej, działania te miały miejsce przeważnie na koniec roku budżetowego, co upraszczało w pewien sposób przygotowanie się do inwentaryzacji oraz informacji o stanie mienia

[dowód: akta kontroli str. 207-208, 369]

⁷³ W tym trzy działki ujęto z opóźnieniem 13 miesięcy, jedną z opóźnieniem 12 miesięcy, trzy działki - 11 miesięcy, pięć - 9 miesięcy, jedną - 8 miesięcy, jedną - 7 miesięcy, jedną - 6 miesięcy i jedną - 5 miesięcy.

Wójt poinformował, że pracownicy Urzędu zostali dodatkowo zobowiązani do przekazywania Referatowi Finansowo-Budżetowemu na bieżąco protokołów OT niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności powodujących zmianę stanu posiadania.

[dowód: akta kontroli str. 161, 187-188]

3.4 Stosownie do art. 98 ust. 1 *ugn* działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne gminne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, na własność gminy z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne⁷⁴. Natomiast stosownie do art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. a *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁷⁵ informacja o stanie mienia komunalnego⁷⁶, powinna zawierać dane dotyczące przysługujących gminie praw własności.

W informacjach o stanie mienia komunalnego za lata 2010, 2011 i 2012 nie uwzględniono wszystkich działek, które na dzień sporządzania tych informacji stanowiły własność Gminy, w przypadku których decyzja Wójta o podziale w trybie art. 98 *ugn* była już ostateczna. Uwzględniono je dopiero w informacjach o stanie mienia komunalnego za rok kolejny, tj. dopiero po ujawnieniu prawa własności Gminy w księgach wieczystych. Praktyka taka zdaniem NIK była niezgodna z ww. przepisami. I tak:

- W „*Informacji o stanie mienia komunalnego według stanu na 31.12.2010 r.*” nie uwzględniono działki nr 1848/1 przejętej przez Gminę w trybie art. 98 *ugn*, na mocy decyzji Wójta z dnia 13 grudnia 2010 r., która uprawomocniła się 31 grudnia 2010 r. Działkę tę ujęto dopiero w kolejnej informacji o stanie mienia komunalnego.
- W „*Informacji o stanie mienia komunalnego według stanu na 31.12.2011 r.*” nie uwzględniono działek nr: 1619/10 i 1625/10, które zostały przejęte przez Gminę w trybie art. 98 *ugn*, na mocy decyzji Wójta z dnia 31 października 2011 r., która uprawomocniła się 15 listopada 2011 r. Działki te uwzględniono dopiero w informacji o stanie mienia komunalnego za 2012 r.
- W „*Informacji o stanie mienia komunalnego według stanu na 31.12.2012 r.*” nie uwzględniono czterech działek o numerach: 1947/1, 1969/1, 1954/1 i 1975/1, które Gmina przejęła w trybie art. 98 *ugn*, na mocy decyzji Wójta z dnia 16 listopada 2012 r., która uprawomocniła się 4 grudnia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 286-298]

Jak wyjaśnił Wójt, ww. działki zostały wykazane w informacjach o stanie mienia komunalnego dopiero po ujawnieniu ich własności w księgach wieczystych, ponieważ przyjęto, że pełny proces regulacji kończy się z chwilą ujawnienia prawa własności gminy w ewidencji gruntów i księgach wieczystych. Pozwala to na zachowanie zgodności wykazywanego stanu posiadania pomiędzy *EGiB*, księgami wieczystymi oraz ewidencją środków trwałych prowadzoną przez Referat Finansowo-Budżetowy na dzień sporządzania informacji o stanie mienia komunalnego. Dodał jednocześnie, że przyjmuje argumentację kontrolerów NIK o konieczności dostosowania się do art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. a *ufp* i wykazywania w informacji o stanie mienia nieruchomości nabytych w roku sprawozdawczym.

[Dowód: akta kontroli str. 161, 187]

3.5 Stwierdzono, że inwentaryzacją na 31 grudnia 2010 r. nie objęto działki nr 1848/1, która przeszła z mocy prawa na własność Gminy z dniem 31 grudnia 2010 r. w trybie art. 98 *ugn*. Nie ujęto jej również w wykazie zmian w ewidencji środków trwałych sporządzonej 31 grudnia 2010 r. przez Referat Gospodarki Przestrzennej. Było to spowodowane wskazanym wyżej sposobem porównania stanu majątku trwałego z danymi wynikającymi z prowadzonego przez Starostę Powiatu Pszczyńskiego rejestru gruntów, w którym przedmiotowa działka jeszcze nie została ujęta.

⁷⁴ Przepis ten stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

⁷⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Uprzednio: Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Dalej zwanej „*ufp*”.

⁷⁶ Stosownie do art. 267 ust. 1 *ufp*, przedstawiana w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym.

Wójt wyjaśnił, że pracownicy zostali poinformowani o konieczności rzetelnego przeprowadzania inwentaryzacji, czyli ujęcia w niej nie tylko gruntów, dla których stan prawny jest uregulowany, ale również tych gruntów, które na dzień inwentaryzacji już stanowiły własność Gminy, a w szczególności nieruchomości nabytych z mocy prawa na podstawie decyzji o ich nabyciu, które stały się ostateczne w roku sprawozdawczym.

[dowód: akta kontroli str. 134-135, 354-355]

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁷⁷, wnosi o:

1. **Podjęcie stosownych działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego 12 działek zajętych pod drogi gminne, przejętych przez Gminę z mocy prawa na podstawie art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające*.**
2. **Podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań zmierzających do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy w stosunku do działek przejętych pod drogi gminne.**
3. **Prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości wg wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami.**
4. **Zaktualizowanie ksiąg dróg gminnych i zapewnienie rzetelności zawartych w nich danych oraz skorygowanie informacji do GDDKiA za lata 2011 i 2012.**
5. **Bieżące ujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu operacji gospodarczych związanych z nabywaniem gruntów oraz uwzględnianie w informacji o stanie mienia komunalnego wszystkich działek stanowiących własność Gminy na dzień sporządzenia informacji.**

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 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 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.

⁷⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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 30 października 2013 r.

Kontroler
Maria Talik
specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
z up. Wicedyrektor

Mariusz Marquardt