



KAP-4101-02-00/2013  
Nr ewid. 7/2014/P/13/015/KAP

Informacja o wynikach kontroli

## REGULOWANIE STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej:  
Bogdan Skwarka

*B Skwarka*

Akceptuję:  
Wojciech Kutyla

*Wojciech Kutyla*  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Krzysztof Kwiatkowski

*Krzysztof Kwiatkowski*  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia 25.03.14r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	6
1.1. Temat i numer kontroli .....	6
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli.....	6
1.3. Cel i zakres kontroli .....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności .....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	12
3.1. Uwarunkowania organizacyjne i prawne .....	12
3.2. Wyniki kontroli.....	12
3.2.1. Działania wójtów na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne i ujawniania prawa własności gmin w księgach wieczystych.....	12
3.2.2. Ustalenie i wypłata odszkodowań za nieruchomości zajęte (przeznaczone) pod drogi gminne.....	18
3.2.3. Rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w urzędach gmin.....	25
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	32
5. ZAŁĄCZNIKI .....	34

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>NIK</b>	Najwyższa Izba Kontroli
<b>j.s.t.</b>	jednostka samorządu terytorialnego
<b>wójt</b>	wójt gminy, burmistrz, prezydent miasta
<b>SP</b>	Skarb Państwa
<b>GDDKiA</b>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
<b>księgi wieczyste</b>	urzędowy rejestr praw rzeczowych dotyczących nieruchomości, prowadzony w Polsce przez organy sądowicze
<b>ustawa o gospodarce nieruchomościami</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.
<b>ustawa o księgach wieczystych i hipotece</b>	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.
<b>ustawa komunalizacyjna</b>	ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.
<b>ustawa – Przepisy wprowadzające</b>	ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.
<b>ustawa o drogach publicznych</b>	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.
<b>specustawa drogowa</b>	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.
<b>ustawa ujawniająca</b>	ustawa 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. Ustawa weszła w życie 19 listopada 2007 r.
<b>k.p.a.</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 267.
<b>ustawa o rachunkowości</b>	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.
<b>rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg</b>	rozporządzenie 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
<b>rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie trybu sporządzania informacji</b>	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektów mostowych, tunelach oraz promach, Dz. U. Nr 67, poz. 583
<b>nieruchomość</b>	część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności
<b>nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym</b>	nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego. Nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny również w przypadku, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono postępowania spadkowego

<b>nieruchomość gruntowa</b>	grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności; w przypadku gdy dla nieruchomości gruntowej prowadzona jest księga wieczysta, stanowi ona odrębną nieruchomość od innych nieruchomości należących do tego samego właściciela
<b>zasób nieruchomości gminy</b>	nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy
<b>działka ewidencyjna</b>	zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków, działka ewidencyjna to ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych <sup>1</sup>
<b>wykaz nieruchomości</b>	wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność SP i stanowią jego własność albo własność j.s.t., a także niestanowiących własności SP ani własności j.s.t. i niepozostające w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z ustawą ujawniającą, do sporządzenia i przekazania właściwym organom wykazu nieruchomości zobowiązani byli starostwie
<b>plan miejscowy</b>	należy przez to rozumieć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
<b>droga</b>	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym <sup>2</sup>
<b>droga publiczna</b>	droga zaliczona, na podstawie ustawy o drogach publicznych, do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych <sup>3</sup> . Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ drogi krajowe,</li> <li>▪ drogi wojewódzkie,</li> <li>▪ drogi powiatowe,</li> <li>▪ drogi gminne<sup>4</sup></li> </ul>
<b>zarządca drogi</b>	organ administracji rządowej lub samorządowej, do którego kompetencji należą sprawy z dziedziny planowania, przebudowy, remontu i odnowy dróg <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Paragraf 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>2</sup> Artykuł 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych.

<sup>3</sup> Artykuł 1 ustawy o drogach publicznych.

<sup>4</sup> Artykuł 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

<sup>5</sup> Artykuł 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

### 1.1 Temat i numer kontroli

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

### 1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Temat kontroli mieścił się w priorytetowym obszarze kontroli przyjętym w planie pracy NIK na 2013 r. pn. *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*. Potrzeba przeprowadzenia szczegółowej kontroli ustalania przez organy samorządu terytorialnego stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi wynika z:

- ustaleń wcześniejszych kontroli NIK,
- relacji w mediach,
- skarg wpływających do NIK i do Rzecznika Praw Obywatelskich,
- licznych interpelacji poselskich, wskazujących na nieprawidłowości przy ustalaniu i wypłacie odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi.

Kontrole planowe, koordynowane przez Departament Administracji Publicznej, zrealizowane w 2008 r. i 2012 r. w zakresie: *aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne* (kontrola nr P/08/001) oraz *wykonania wniosków z kontroli działań organów administracji publicznej na rzecz uregulowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości stanowiących zasób gminny* (kontrola nr P/12/016)<sup>6</sup> wykazały, że znaczna liczba nieruchomości pod drogami gminnymi ma nieuregulowany stan prawny lub prawo własności gmin nie zostało ujawnione w księgach wieczystych. Posłowie w interpelacjach wskazywali najczęściej na problemy związane z: wypłatą odszkodowań właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi, długotrwałym procesem ustalania wysokości tych odszkodowań i ich wypłaty, jak również na problem znacznego obciążenia gminnych budżetów wydatkami z tego tytułu. Była to pierwsza kontrola, dotycząca oceny działań administracji gminnej w obszarze regulowania stanu prawnego nieruchomości pod drogami, w tym wypłaty odszkodowań poprzednim właścicielom tych nieruchomości.

### 1.3 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena działań wójtów w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, a w szczególności działań na rzecz:

- ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- zapewnienia rzetelności, ujętych w dokumentacji urzędu gminy, danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne: ich stanie faktycznym i prawnym, liczbie i powierzchni.

<sup>6</sup> Wyniki kontroli zostały opublikowane m.in. w Informacji o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne (nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP), Warszawa, marzec 2009 r. oraz w Informacji o wynikach kontroli wykonania wniosków z kontroli działań organów administracji publicznej na rzecz uregulowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości stanowiących zasób gminny (nr ewid. 23/2013/P1216/KAP), Warszawa, kwiecień 2013 r.

Celem kontroli była również ocena skutków nieuregulowania przez wójtów stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz nieujawnienia prawa własności gmin w księgach wieczystych.

Kontrola została przeprowadzona w 20 urzędach gmin położonych na terenie pięciu województw (po cztery urzędy gmin z terenu województwa: mazowieckiego, śląskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego). Wyboru jednostek do kontroli dokonano w sposób losowy. Wybrano gminy podmiejskie, położone w pobliżu dużych miast. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>7</sup> pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 2010 r. do 2013 r. (I półrocze).

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

### 2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **negatywnie**<sup>8</sup>, w odniesieniu do wyników kontroli z 20 gmin objętych kontrolą, zaawansowanie procesu regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne. Mimo upływu 23 lat od wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej i 15 lat – ustawy – Przepisy wprowadzające, na podstawie których gminy nabyły z mocy prawa nieruchomości zajęte pod drogi gminne<sup>9</sup>, nie został zakończony proces porządkowania spraw i dokumentacji związanych z przejęciem tych nieruchomości przez gminy i ujawnieniem ich prawa własności w księgach wieczystych. W dalszym ciągu blisko 20% nieruchomości zajętych pod drogi gminne posiada nieuregulowany stan prawny lub prawo własności nie zostało ujawnione w księgach wieczystych, pomimo, że wójtowie podjęli działania na rzecz uporządkowania zaległości w stosunku do znacznej liczby nieruchomości pod drogami gminnymi. Długotrwałe postępowanie w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne narusza prawa majątkowe poprzednich właścicieli tych nieruchomości oraz niekorzystnie wpływa na zaufanie obywateli do państwa.

**Uzasadnieniem negatywnej oceny są stwierdzone nieprawidłowości i ich skala, w tym:**

- **brak rzetelnych danych o liczbie i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne i o ich stanie prawnym.**

W 19 urzędach gmin (spośród 20 objętych kontrolą) stwierdzono nieprawidłowości zarówno w odniesieniu do ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, jak i ewidencji księgowej oraz ewidencji dróg. W urzędach dwóch gmin brak było ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, a w czterech – ewidencji dróg. W pozostałych przypadkach poszczególne ewidencje zawierały nieaktualne, niepełne, bądź błędne dane. Nieprawidłowości te wykluczały możliwość ustalenia rzeczywistej liczby, powierzchni oraz stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne na podstawie ewidencji, co utrudniało wywiązywanie się wójtów z obowiązków, w tym z obowiązku ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gmin do tych nieruchomości [str. 13-14, 25-26];

- **nieuregulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne lub nieujawnienie w księgach wieczystych prawa własności.**

Według danych z ewidencji gminnych<sup>10</sup>, tylko w przypadku trzech urzędów gmin prawo własności gminy było ujawnione w księgach wieczystych w stosunku do wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi gminne. W przypadku pozostałych 17 urzędów gmin prawo własności nie było ujawnione w odniesieniu do 17,5% łącznej liczby działek, zajmujących 15,6% ogółu powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne. Część nieruchomości, w wyniku wieloletnich zaniechań uregulowania przez gminy ich stanu prawnego (w tym formalnego stwierdzenia przez wojewodę nabycia przez gminę nieruchomości z mocy prawa), nie spełniała warunków do złożenia wniosku o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych. W przypadkach zaś gdy wójtowie dysponowali odpowiednimi dokumentami wnioski te były składane ze zwłoką, nawet kilkunastoletnią. Przyczyną opieszalszych działań lub ich braku był w niektórych przypadkach brak wiedzy o posiadanych nieruchomościach wynikający z nierzetelnie prowadzonej ewidencji [str. 14-19];

<sup>8</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

<sup>9</sup> Nieodpłatnie – na mocy ustawy komunalizacyjnej i za odszkodowaniem – na mocy ustawy – Przepisy wprowadzające.

<sup>10</sup> Stan na 30 czerwca 2013 r., przy czym są to dane szacunkowe, co wynika z braku rzetelnych danych o liczbie, powierzchni i stanie prawnym nieruchomości zajętych pod drogi gminne.



- **nienależyte prowadzenie ewidencji dróg gminnych oraz przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji o drogach publicznych zawierających nierzetelne dane.**

W ośmiu urzędach gmin (40%) dane zawarte w ewidencji dróg gminnych zawierały błędy, w sześciu urzędach (30%) nie aktualizowano danych, a w czterech (20%) nie prowadzono ewidencji dróg. Wójtowie 75% kontrolowanych gmin przekazywali GDDKiA informacje zawierające nierzetelne dane, gdyż zawyżano lub zaniżano w nich długość i powierzchnię dróg gminnych, jak też przekazywano dane o długości i powierzchni łącznie dla gminnych dróg publicznych i wewnętrznych, zamiast danych dotyczących wyłącznie dróg publicznych [str. 27-28];

- **przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne niezgodnie z ustawowymi wymogami lub nierzetelnie.**

Nieprawidłowości stwierdzono w 11 urzędach gmin (55%), a dotyczyły one: nieobjęcia inwentaryzacją części gruntów pod drogami gminnymi, zastosowania przy przeprowadzaniu inwentaryzacji gruntów pod drogami niewłaściwej metody, albo przepisania na arkusze spisu z natury danych z ewidencji księgowej lub danych ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, tj. dokumentacji wytworzonej przez pracowników urzędu [str. 25-31];

- **długotrwałość prowadzonych postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi.**

Niepodjęcie, bądź opieszale podejmowanie przez wójtów działań w celu uzyskania decyzji stwierdzających nabycie prawa własności nieruchomości oraz ujawnienia własności w księgach wieczystych, a także przewlekłość procedur określania wysokości odszkodowań (wynikająca m.in. ze zwlekania z podjęciem z byłymi właścicielami negocjacji w tej sprawie), powodowały wielomiesięczne (nawet kilkuletnie) oczekiwanie byłych właścicieli na ustalenie należnych im odszkodowań [str. 18-25].

### Uwagi i wnioski

1. Wejście w życie w 2007 r. ustawy ujawniającej<sup>11</sup> miało zmobilizować organy odpowiedzialne za gospodarowanie nieruchomościami do kompleksowego zinwentaryzowania nieruchomości, tj. ustalenia rzeczywistego stanu posiadania nieruchomości. Obecna kontrola wykazała, że pomimo zintensyfikowania prac, nadal znaczna część nieruchomości zajętych pod drogi gminne ma nieuregulowany stan prawny lub prawo własności gmin nie zostało ujawnione w księgach wieczystych. W pierwszej kolejności wójtowie regulowali stan prawny tych nieruchomości, których dokumentacja nie budziła wątpliwości, natomiast w pozostałych przypadkach wójtowie nie podejmowali żadnych działań lub podejmowali je po upływie długich okresów. Dotyczy to szczególnie nieruchomości przejętych na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające i ustawy komunalizacyjnej. Uregulowanie stanów prawnych tych nieruchomości, z uwagi na upływ czasu, jest skomplikowane, ale nie niemożliwe.
2. Skutkiem niepodjęcia przez wójtów kontrolowanych gmin działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości lub nieujawnienia prawa własności w księgach wieczystych albo podejmowania tych działań ze znacznym opóźnieniem była przewlekłość prowadzonych postępowań w sprawach ustalenia wysokości odszkodowania. Dotyczyło to przede wszystkim ustalenia i wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte w trybie ustawy – Przepisy

<sup>11</sup> Ustawa weszła w życie 19 listopada 2007 r.

wprowadzające. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., natomiast wnioski o odszkodowania można było składać w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. A zatem od wejścia w życie ustawy do rozpoczęcia procesu ustalania odszkodowań, wójtom pozostawiono dwa lata na uregulowanie stanu prawnego nieruchomości przejętych na mocy ustawy – Przepisy wprowadzające. Zgodnie bowiem z powołaną ustawą nieruchomości pod drogami przechodzą na własność gmin z mocy prawa, jednakże dla wywołania skutków prawnych konieczne jest wydanie przez właściwego wojewodę decyzji stwierdzającej nabycie prawa własności. Jak wykazała kontrola, w stosunku do znacznej części nieruchomości, wójtowie nadal nie podjęli działań na rzecz uzyskania takiej decyzji. Brak tej decyzji uniemożliwia ustalenie i wypłatę odszkodowań.

3. Wysokość odszkodowania za nieruchomości pod drogi gminne nabyte na mocy specustawy drogowej ustala w drodze decyzji starosta. Starosta winien wydać tę decyzję w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. W trakcie kontroli ustalono, że dotrzymanie 30-dniowego terminu przez starostę jest bardzo często niemożliwe. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to, że ustalenie wysokości odszkodowania przez starostę może nastąpić dopiero po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości. Wybór zaś rzeczoznawcy majątkowego następuje po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne. A zatem czynności, które muszą być wykonane przez starostę, przed wydaniem decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, są na tyle czasochłonne, że uniemożliwiają wydanie jej w terminie 30-dniowym od dnia uprawomocnienia się decyzji o zasadach realizacji inwestycji drogowej. Termin ma charakter terminu instrukcyjnego i może być przedłużany na zasadach określonych w k.p.a. Przeciętny obywatel nie zdaje sobie jednakże sprawy jakie czynności muszą zostać podjęte przed wydaniem przez starostę decyzji. Odnosi wtedy wrażenie, że organy administracji działają nierzetelnie. W konsekwencji obywatele składają skargi na bezczynność organu, które są przez sądy administracyjne oddalane. Z tego też względu, NIK wskazuje na potrzebę wydłużenia terminu na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte w trybie specustawy drogowej.
4. Ustalenie wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami następuje, w pierwszej kolejności, w drodze uzgodnień (negocjacji) pomiędzy wójtem a byłym właścicielem<sup>12</sup>. Postępowanie to ma charakter cywilnoprawny. Dopiero w sytuacji, gdy w wyniku negocjacji nie zostanie ustalona wysokość odszkodowania, to właściciel może na drodze administracyjnej dochodzić swego prawa. Zdaniem Izby pozostawienie swobody stronom w pierwszej fazie postępowania o ustalenie wysokości odszkodowania jest zasadne. Na tym etapie inicjatywa w zakresie wszczęcia postępowania należy zarówno do byłego właściciela, jak i wójta. Nie ma również obowiązku korzystania z opinii biegłego rzeczoznawcy, co znacznie obniża koszty prowadzonego postępowania, jak również skraca czas na określenie jego wysokości. Ustalenia kontroli wskazują, że niekiedy zasada swobody ustalania odszkodowania jest nadużywana. Wynika to przede wszystkim z nierzetelności postępowania wójtów, przejawiającej się tym, iż termin spotkania w celu ustalenia wysokości odszkodowania wyznaczany jest w odległych terminach, po upływie

<sup>12</sup> Patrz art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

wielu miesięcy od dnia złożenia wniosku przez byłych właścicieli. Odsuwało to w czasie możliwość uzyskania odszkodowania. Jako dobrą praktykę należy traktować informowanie byłych właścicieli przez Wójta Gminy Łubniany (z własnej inicjatywy) o możliwości ubiegania się o odszkodowanie. Pozwalało to na bieżące monitorowanie toczących się spraw oraz zabezpieczenie w budżecie gminy środków na wypłatę odszkodowań. Kolejną dobrą praktyką było ustalenie przez Radę Gminy Lesznowola jednakowej dla wszystkich właścicieli stawki za 1 m<sup>2</sup> przejętych nieruchomości pod drogi. Pozwoliło to, w przypadku wyrażenia zgody przez byłych właścicieli, na „szybkie” wypłacanie odszkodowań. W przypadku zaś braku takiej zgody na niezwłoczne wystąpienie na drogę postępowania administracyjnego.

5. W trakcie kontroli ustalono, że zawarte w ewidencjach gminnych (zasobu nieruchomości, księgowej, dróg) dane są często rozbieżne. Brak rzetelności danych utrudnia zaplanowanie i realizację działań w celu systematycznego regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych.
6. Proces regulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawniania prawa własności gmin w księgach wieczystych przebiega sprawniej w odniesieniu do nieruchomości przejętych pod bieżące inwestycje. Skoncentrowanie się na bieżącej działalności – jak wyjaśniali wójtowie – wynika z ograniczonych środków finansowych w budżetach gmin na ten cel. Zdaniem NIK istnieje potrzeba dokonania przez wójtów przeglądu (inwentaryzacji) w celu określenia liczby i powierzchni nieruchomości wymagających uregulowania stanu prawnego oraz zaplanowania działań na najbliższe lata oraz środków w budżetach gmin.

Wnioski skierowane do wójtów zostały przedstawione w części 4 Informacji.

### 3.1 Uwarunkowania organizacyjne i prawne

Nieruchomości zajęte pod drogi publiczne, pod względem prawnym, powinny być traktowane tak samo jak wszystkie nieruchomości. Dotyczy to w szczególności:

- prawnego ustalenia granic nieruchomości,
- uregulowania własności nieruchomości zajętych pod drogi poprzez założenie ksiąg wieczystych i ujawnienie w nich prawa własności,
- właściwego podziału na działki ewidencyjne, prawidłowego obliczenia powierzchni oraz dokonania aktualnych i poprawnych zapisów w ewidencji gruntów i budynków.

W aktualnym stanie prawnym, nieruchomości (działki) przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne były/są przejmowane przez SP lub j.s.t. z mocy prawa m.in. w następujących przypadkach:

- nabycia nieruchomości zajętych pod drogi publiczne przed dniem 31 grudnia 1998 r., na podstawie art. 73 ustawy - Przepisy wprowadzające,
- wydzielenia pod drogi publiczne działek gruntu z nieruchomości, których podział został dokonany na wniosek jej właściciela lub użytkownika wieczystego na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- wydzielenia pod drogi publiczne działek gruntu w wyniku scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 105 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- wydzielenia działek gruntu liniami rozgraniczającymi pasa drogowego w decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej na podstawie specustawy drogowej,
- przejęcia nieruchomości zajętych pod drogi gminne na podstawie ustawy komunalizacyjnej.

Przejęcie nieruchomości, przeznaczonych pod drogi publiczne lub zajętych pod drogi publiczne na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, skutkuje obowiązkiem wypłacenia odszkodowania właścicielowi tej nieruchomości z wyjątkiem przejęcia przez gminy nieruchomości SP na podstawie ustawy komunalizacyjnej. Problematyka nieodpłatnego przejmowania przez gminy nieruchomości SP na podstawie ustawy komunalizacyjnej nie była objęta tą kontrolą.

Charakterystyka stanu prawnego w zakresie objętym kontrolą została przedstawiona w załączniku nr 2 do Informacji.

### 3.2 Wyniki kontroli

#### 3.2.1. Działania wójtów na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne i ujawniania prawa własności gmin w księgach wieczystych

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

*Na mocy art. 2 ust. 3 ustawy ujawniającej, organy jednostek samorządu terytorialnego, właściwe w sprawach gospodarowania nieruchomościami, zostały zobowiązane w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 19 listopada 2009 r.) do złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa.*

*W myśl art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, nieruchomości pozostające 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, za odszkodowaniem, własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego.*

*Dla wywołania skutków prawnych konieczne było wydanie decyzji przez wojewodę. Ostateczna decyzja wojewody stanowi podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne (art. 73 ust. 3).*

*Stosownie do art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, działki gruntu wydzielone pod drogi gminne z nieruchomości, której podział został przeprowadzony na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna, albo orzeczenie sądu stało się prawomocne. Zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami podstawą wpisu prawa własności do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział.*

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

### **Liczba i powierzchnia nieruchomości zajętych pod drogi gminne, w tym nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub nieujawnionym prawie własności**

**Według stanu na 30 czerwca 2013 r. nieruchomości zajęte pod drogi gminne w 20 gminach objętych kontrolą obejmowały ogółem 12 817 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1 983,6841 ha. Dane te należy traktować wyłącznie jako dane szacunkowe.** Wynika to z faktu, że wójtowie trzech gmin<sup>13</sup> nie posiadali wiedzy nt. liczby i powierzchni działek ewidencyjnych (nieruchomości) zajętych pod drogi gminne lub nie znali stanu prawnego tych nieruchomości albo nie dysponowali danymi i rzetelną dokumentacją źródłową dotyczącą nadania kategorii gminnych dróg publicznych drogom położonym na obszarze dwóch gmin<sup>14</sup>. Ponadto z powodu licznych rozbieżności w dokumentacji źródłowej wytworzonej w urzędach gmin, dotyczącej liczby i powierzchni działek (nieruchomości) zajętych pod drogi gminne i ich stanu prawnego lub braku takiej dokumentacji, niemożliwe było ustalenie przez kontrolerów danych w badanym zakresie lub zweryfikowanie danych przedstawionych przez kontrolowanych, np.:

- nierzetelne dane dotyczące nieruchomości zajętych pod drogi gminne (liczby działek i ich powierzchni) w ewidencji środków trwałych (w 10 urzędach gmin<sup>15</sup>) albo przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi nierzetelnie lub niezgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości (w 11 urzędach gmin<sup>16</sup>) uniemożliwiło ustalenie, albo weryfikację danych dotyczących liczby i powierzchni działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne,
- nieewidencjonowanie nieruchomości gminnego zasobu (w dwóch urzędach gmin)<sup>17</sup> lub ewidencjonowanie tych nieruchomości niezgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami (w dziesięciu urzędach gmin<sup>18</sup>), albo wykazanie w ewidencji nierzetelnych danych o liczbie i powierzchni nieruchomościach

<sup>13</sup> Dotyczy Gmin: Otwock, Legionowo, Korfantów.

<sup>14</sup> Dotyczy Gmin: Stawiguda, Michałowice.

<sup>15</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznowola, Otwock, Knurów, Stawiguda (nie prowadzono ewidencji środków trwałych grupy „0” Grunty), Elbląg, Kórnik, Puszczykowo, Dopiewo (w latach 2011–2012 operacje gospodarcze dotyczące przychodu składników majątkowych nie były ewidencjonowane na bieżąco. Wartość wszystkich nabytych w 2011 i 2012 r. gruntów wprowadzono w ewidencji środków trwałych łącznie jedną kwotą, w ewidencji analitycznej środków trwałych nie wyodrębniono poszczególnych składników – działek i ich wartości a ujęto zbiorczo).

<sup>16</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznowola, Bestwina, Kobiór, Kórnik, Knurów, Korfantów, Izbicko, Stawiguda, Elbląg.

<sup>17</sup> Dotyczy Gmin: Knurów, Łubniany.

<sup>18</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Lesznowola (w trakcie kontroli uzupełniono ewidencję), Legionowo, Elbląg, Dobrze Miasto, Korfantów, Knurów, Rędziny, Stawiguda, Kostrzyn.

(w dziesięciu urzędach gmin<sup>19</sup>) uniemożliwiło ustalenie lub weryfikację danych dotyczących liczby i powierzchni nieruchomości, a także przeznaczenia nieruchomości pod drogi gminne w planach miejscowych,

- niezakończony proces komunalizacji mienia Skarbu Państwa – jak wykazała kontrola - (brak decyzji wojewody stwierdzających nabycie przez gminy nieruchomości pod drogami gminnymi w trybie ustawy komunalizacyjnej lub nieujawnienie w księgach wieczystych prawa własności gmin do tych nieruchomości) skutkuje tym, że w ewidencji gruntów i budynków (katastrze) jako właściciel wpisany jest Skarb Państwa. Stan taki uniemożliwił wykorzystanie danych zgromadzonych w tej ewidencji do ustalenia, albo weryfikacji danych przedstawionych przez kontrolowanych, dotyczących liczby i powierzchni działek ewidencyjnych pod drogami gminnymi w tych gminach, które przejęły nieruchomości zajęte pod drogi gminne na podstawie ustawy komunalizacyjnej<sup>20</sup>.

Brak rzetelnych danych dotyczących liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne w skontrolowanych urzędach gmin – w ocenie NIK – wynikał przede wszystkim nienależytego wykonywania obowiązków dotyczących ewidencjonowania nieruchomości.

W 17 urzędach gmin<sup>21</sup>, spośród 20 objętych kontrolą, stwierdzono, że na dzień 30 czerwca 2013 r. nieuregulowano stanu prawnego lub nieujawniono w księgach wieczystych prawa własności łącznie w odniesieniu do 1 944 działek ewidencyjnych (co stanowi 17,5% łącznej liczby działek zajętych pod drogi gminne), o łącznej powierzchni 255,5742 ha (tj. 15,6% ogółu powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi w tych gminach). Powierzchnia nieruchomości zajętych pod drogi gminne o nieuregulowanym stanie prawnym lub o nieujawnionym prawie własności gmin w księgach wieczystych, w stosunku do ogólnej powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne, wynosiła od 0,58% (Gmina Izbicko) do 62,7% (Gmina Michałowice)<sup>22</sup>. Z łącznej liczby działek ewidencyjnych (1 944) zajętych pod drogi gminne o nieuregulowanym stanie prawnym lub o nieujawnionym w księgach wieczystych prawie własności gmin:

- 724 działki ewidencyjne (37,2% ogółu działek o nieujawnionym prawie własności) o łącznej powierzchni 70,0491 ha (27,4% ogółu powierzchni nieujawnionej w księgach wieczystych) przejęte były przez dziewięć gmin<sup>23</sup> na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające;
- 51 działek ewidencyjnych (2,6% ogółu działek o nieujawnionym prawie własności) o łącznej powierzchni 42,9170 ha (16,8% ogółu powierzchni nieujawnionej w księgach wieczystych) przejętych było przez siedem gmin<sup>24</sup> na mocy ustawy komunalizacyjnej.

<sup>19</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznowola, Otwock, Bestwina, Kobiór, Izbicko, Stawiguda, Kostrzyn, Puszczykowo.

<sup>20</sup> Dotyczy Gmin położonych na terenie województw: opolskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego: Bestwina, Knurów, Izbicko, Gietrzwałd, Stawiguda, Elbląg, Kostrzyn, Dopiewo.

<sup>21</sup> W trzech gminach (Korfantów, Reńska Wieś, Łubniany) wszystkie działki zajęte pod drogi gminne miały uregulowany stan prawny a prawo własności gmin zostało ujawnione w księgach wieczystych. Prezydent Miasta Otwock nie posiadał wiedzy ile działek pod drogami gminnymi ma nieuregulowany stan prawny lub w stosunku do ilu gmina nie ujawniła prawa własności w księgach wieczystych. Wójt Gminy Izbicko złożył (we wrześniu 2013 r., tj. po okresie objętym kontrolą) do sądu wnioski o ujawnienie prawa własności gmin pięciu działek, w stosunku do których na dzień badań kontrolnych gmina nie ujawniła prawa własności.

<sup>22</sup> W Gminie wiejskiej Michałowice nieruchomości zajęte pod drogi gminne obejmowały 969 działek ewidencyjnych o powierzchni 148,3973 ha, w tym 500 działek o powierzchni 93,0363 ha posiadało nieuregulowany stan prawny lub nieujawnione prawo własności w księgach wieczystych.

<sup>23</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznowola, Otwock, Bestwina, Kobiór, Knurów, Kostrzyn, Puszczykowo.

<sup>24</sup> Dotyczy Gmin: Knurów, Izbicko, Gietrzwałd, Elbląg, Dobre Miasto, Dopiewo, Kostrzyn.

Nieujawnienie prawa własności do nieruchomości pod drogami gminnymi przejętymi przez gminy z mocy prawa wynikało przede wszystkim z opieszałości w działaniach wójtów lub braku działań na rzecz uzyskania decyzji wojewody stwierdzających nabycie prawa tych nieruchomości, np.:

- **Gmina wiejska Kobiór** przejęła na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające 12 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,0590 ha. Wójt nie podjął działań na rzecz uzyskania decyzji wojewody stwierdzającej prawo własności gminy do tych nieruchomości. Jak wyjaśnił: (...) nie podjęto działań, ponieważ **dopiero w wyniku przeprowadzonej na potrzeby NIK analizy stwierdzono, że stan prawny tych działek jest nieuregulowany.**
- **Gmina miejska Legionowo** przejęła na podstawie art. 73 ustawy – Przepisy wprowadzające 475 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 10,8609 ha. Dotychczas Prezydent Miasta wystąpił do wojewody o wydanie decyzji stwierdzających nabycie przez Gminę tylko w stosunku do 29 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1,3943 ha. Prezydent wyjaśnił, że: (...) **przyczyną nieujawnienia prawa jest brak dokumentu potwierdzającego to prawo, tj. decyzji wojewody.** W pierwszym etapie skoncentrowaliśmy się na regulacji wniosków złożonych przez poprzednich właścicieli i na wypłacie odszkodowań z tytułu przejęcia gruntów. W założeniu w drugim etapie regulowane będą sprawy własnościowe z przygotowanych wniosków przez gminę. (...)
- Burmistrz **Gminy** miejskiej **Kostrzyn** nie wystąpił o wydanie decyzji stwierdzających nabycie prawa własności do 48 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 32,4880 ha przejętych na podstawie ustawy komunalizacyjnej. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: (...) **dopiero bieżąca kontrola NIK ujawniła faktyczną liczbę nieuregulowanych prawnie nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz liczbę nieruchomości, których stan prawny nie został ujawniony w księgach wieczystych (...).**

Przyczynami niewystępowania do właściwych wojewodów o decyzje stwierdzające nabycie z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogi gminne było – jak wyjaśnili wójtowie – przede wszystkim:

- niedysponowanie dokumentami umożliwiającymi złożenie kompletnych wniosków,
- braki kadrowe i ograniczone środki finansowe oraz przeoczenia.

Jak wykazała kontrola kolejną przyczyną tego stanu był brak znajomości (rozeznania) potrzeb w tym zakresie (liczby działek o nieuregulowanym stanie prawnym lub o nieujawnionym prawie własności)<sup>25</sup>.

### **Działania na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, przejętych w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające**

Spośród dziewięciu gmin (na 20 objętych kontrolą), które przejęły nieruchomości w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające<sup>26</sup>, do 30 czerwca 2013 r.:

- w trzech gminach<sup>27</sup> wójtowie nie złożyli wniosków o wydanie decyzji stwierdzających nabycie prawa do nieruchomości przejętych w tym trybie,
- w sześciu gminach<sup>28</sup> wójtowie złożyli do właściwych miejscowo wojewodów 127 wniosków o wydanie decyzji stwierdzających nabycie prawa własności 227 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne w tym trybie. Wojewodowie wydali decyzje stwierdzające nabycie przez gminy prawa własności do 123 działek, w trzech odmówili stwierdzenia tego prawa, a w stosunku do 101 działek ewidencyjnych toczyły się nadal postępowania. Kontrola NIK stwierdziła, że pomimo upływu 7-8 lat 18 postępowań w tych sprawach wszczętych na wnioski wójtów złożone w latach 2004–2005 nadal nie zostało zakończonych decyzją wojewody, np.:
- Wójt **Gminy** wiejskiej **Lesznawola** złożył w 2005 r. wnioski o stwierdzenie prawa własności do 14 działek ewidencyjnych przejętych przez gminę na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające.

<sup>25</sup> Np. w Gminach: Legionowo, Otwock, Kobiór, Rędziny, Kostrzyn.

<sup>26</sup> W pozostałych 11 gminach nie przejmowano nieruchomości w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające.

<sup>27</sup> Dotyczy Gmin: Kobiór, Kostrzyn, Puszczykowo.

<sup>28</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice (12 wniosków), Legionowo (22), Lesznawola (22), Otwock (61), Bestwina(8), Knurów (2).

W związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonymi w urzędach gmin w: Lesznowoli, Michałowicach i Legionowie, dotyczącymi długiego okresu oczekiwania na wydanie przez wojewodę decyzji stwierdzających nabycie z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogi gminne, NIK wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego o informację dotyczącą przyczyn takiej sytuacji. Wojewoda Mazowiecki poinformował<sup>29</sup>, że długotrwałość postępowań prowadzonych na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające wynika (...) z *ich skomplikowanego charakteru. Do wydania decyzji niezbędne jest bowiem:*

- sporządzenie dokumentacji geodezyjnej wydzielającej grunt zajęty pod drogę publiczną według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r.;
- badanie stanu prawnego gruntu zajętego pod drogę, w tym ustalenie jego właścicieli według stanu na 31 grudnia 1998 r.
- zebranie dokumentów potwierdzających władanie gruntem zajęтым pod drogę publiczną przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 1998 r.

Wytworzenie i pozyskanie ww. dokumentacji stanowi podstawową przyczynę długotrwałości postępowań tego typu. Przedmiotowe postępowania prowadzone są z urzędu przez wojewodę jako organ I instancji, a wnioski jednostek samorządu terytorialnego lub osób fizycznych, inicjujące wszczynanie ww. postępowań w swojej znakomitej większości nie zawierają dokumentacji prawnej i geodezyjnej, która jest niezbędna do wydania decyzji administracyjnej. Wojewoda Mazowiecki dołączył zestawienie, z którego wynika, że po okresie objętym kontrolą wydał decyzje stwierdzające nabycie przez gminy<sup>30</sup> w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ośmiu działek ewidencyjnych, a termin wydania decyzji stwierdzających nabycie prawa własności do pięciu działek wyznaczył na 31 stycznia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej upłynęły 23 lata, a ustawy – Przepisy wprowadzające – 15 lat.** Nieruchomości będące we władaniu gmin, w dniu wejścia w życie tych ustaw, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi gminne, z mocy prawa stały się własnością gmin. Jednakże, dla wywołania skutków prawnych konieczne jest wydanie przez właściwych wojewodów decyzji stwierdzających to nabycie. O decyzję może wystąpić wyłącznie organ wykonawczy gmin – wójtowie. Zdaniem Izby, z uwagi na upływ czasu od wejścia w życie ww. ustaw, argumenty podniesione przez wójtów i Wojewodę Mazowieckiego nie mogą stanowić uzasadnienia dla zaniechania działań w celu zakończenia postępowań dotyczących stwierdzenia nabycia przez gminy z mocy prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne.

### Ujawnianie prawa własności gmin w księgach wieczystych

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. wójtowie skontrolowanych gmin złożyli do właściwych sądów rejonowych ogółem 1 224 wnioski o ujawnienie prawa własności. Wnioskami objęto 1 869 działek ewidencyjnych pod drogami gminnymi o łącznej powierzchni 174,0082 ha. W trakcie kontroli NIK ustalono, że w siedmiu urzędach gmin<sup>31</sup> w stosunku do 250 działek ewidencyjnych wójtowie złożyli wnioski o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych

<sup>29</sup> Informacja uzyskana przez NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

<sup>30</sup> Dotyczy Gmin: Lesznowola, Michałowice, Legionowo.

<sup>31</sup> Dotyczy Gmin: Otwock, Bestwina, Kobiór, Łubniany, Dobre Miasto, Dopiewo, Kostrzyn.



nawet po upływie kilku lat od daty, w której mogli podjąć takie działania<sup>32</sup>, lub nie złożyli takich wniosków, np.:

- w **Gminie** miejskiej **Otwock** – od daty uzyskania ostateczności decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości do daty złożenia wniosku o wpis w księgach wieczystych upłynęło od 63 do 1 305 dni. W przypadku działek ewidencyjnych nabytych w trybie specustawy drogowej okres ten wynosił od 188 do 834 dni;
- w **Gminie** wiejskiej **Bestwina** – od daty uzyskania ostateczności 14 decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości do daty złożenia wniosku upłynęło od 86 do 1 421 dni;
- w **Gminie** miejskiej **Dobre Miasto** – od daty uzyskania ostateczności decyzji wójta zatwierdzającej podział w jednym przypadku upłynęło blisko trzy lata, w dwóch blisko dwa lata. Wnioski o wpis w księdze wieczystej prawa własności nie zostały złożone;
- w **Gminie** miejskiej **Kostrzyn** – przez okres od trzech do 19 lat Burmistrz Gminy nie wystąpił do sądu o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy w stosunku do 58 działek nabytych w latach 1994–2010 na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W okresie objętym kontrolą, spośród 20 skontrolowanych gmin, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

- w czterech gminach<sup>33</sup> nie nabyto nieruchomości w tym trybie,
- w 16 gminach<sup>34</sup> nabyto 772 działek ewidencyjnych o powierzchni 77,4540 ha z przeznaczeniem pod drogi gminne. W księgach wieczystych prawo własności zostało ujawnione w stosunku do 650 działek (84,2% ogółu działek nabytych w tym trybie) o powierzchni 66,8822 ha (86,4% ogółu powierzchni nabytej w tym trybie).

W latach 2010–2013 (I półrocze), spośród 20 skontrolowanych gmin, w trybie specustawy drogowej:

- w 11 gminach nie nabyto nieruchomości na podstawie tego trybu,
- w siedmiu gminach<sup>35</sup> nabyto 359 działek ewidencyjnych o powierzchni 17,4540 ha z przeznaczeniem pod drogi gminne. Prawo własności gmin zostało ujawnione w stosunku do 141 działek (39,3% ogółu działek nabytych w tym trybie) o powierzchni 10,4347 ha (59,8% ogółu powierzchni nabytej w tym trybie).

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. spośród 20 gmin objętych kontrolą tylko trzy gminy<sup>36</sup> ujawniły w księgach wieczystych prawo własności do wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi gminne (dotyczyło to 533 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 159,6805 ha).

Niewystępowanie do sądów o ujawnienie prawa własności gminy do nieruchomości zajętych pod drogi wójtowie wyjaśniali przede wszystkim ograniczonymi środkami finansowymi na przygotowanie dokumentacji geodezyjnej oraz problemami kadrowymi. W przypadku zaś nieruchomości nabytych na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami powodem było również oczekiwanie wójtów na złożenie przez byłych właścicieli wniosków o ujawnienie podziału nieruchomości. Zdaniem Izby, podniesione przez kontrolowanych argumenty nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niepodejmowania lub zbyt późnego podejmowania

<sup>32</sup> W przypadku nieruchomości przejętych na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające – od daty uprawomocnienia decyzji wojewody; nieruchomości nabytych w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – od daty ostateczności decyzji wójta zatwierdzającej podział nieruchomości; nieruchomości nabytych na podstawie art. 12 ust. 3 specustawy drogowej – od daty ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

<sup>33</sup> Dotyczy Gmin: Lesznawola, Izbicko, Korfantów, Gietrzwałd.

<sup>34</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Otwock, Bestwina, Kobiór, Rędziny, Knurów, Reńska Wieś, Łubniany, Elbląg, Dobre Miasto, Stawiguda, Kórnik, Dopiewo, Kostrzyn, Puszczykowo.

<sup>35</sup> Dotyczy Gmin: Legionowo, Lesznawola, Otwock, Reńska Wieś, Gietrzwałd, Kórnik, Puszczykowo.

<sup>36</sup> Dotyczy: Korfantów, Stawiguda, Łubniany. W Gminie Izbicko, Wójt złożył do sądu wnioski o ujawnienie prawa własności pięciu działek zajętych pod drogi po okresie objętym kontrolą.

działań na rzecz ujawniania prawa własności gmin w księgach wieczystych. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do niezwłocznego składania wniosków o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Jak wykazały poprzednie kontrole NIK oraz niniejsza kontrola, w ewidencjach gminnych zasobów nieruchomości ujęte zostały nieruchomości, w stosunku do których nie były podejmowane działania przez wiele lat. Znaczne przyspieszenie prac na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości i ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych nastąpiło po wejściu w życie ustawy ujawniającej. Zauważyć jednak należy, że ustawa ta zobowiązała organy jednostek samorządu terytorialnego do złożenia w sądach rejonowych wniosków o ujawnienia prawa własności wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa w terminie 24 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. do 19 listopada 2009 r.<sup>37</sup>. Po wejściu w życie ustawy ujawniającej nastąpiło zauważalne zwiększenie liczby nieruchomości, których stan prawny został uregulowany lub prawo własności zostało ujawnione w księgach wieczystych. Nadal jednak blisko 20% nieruchomości zajętych pod drogi gminne posiada nieuregulowany stan prawny lub prawo własności nie zostało ujawnione w księgach wieczystych.

### 3.2.2. Ustalanie i wypłata odszkodowań za nieruchomości zajęte (przeznaczone) pod drogi gminne

*Zgodnie z art. 73 ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające, Gmina wypłaca odszkodowanie za nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, które z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości winno być ustalone i wypłacane na wniosek właściciela nieruchomości złożony od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Ustalenie i wypłata odszkodowań następuje według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości.*

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

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

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r., spośród 20 gmin objętych kontrolą, w czterech gminach<sup>38</sup> nie ponoszono wydatków z tytułu odszkodowań za nieruchomości pod drogami. W pozostałych 16 gminach zrealizowało wydatki z tytułu wypłaty odszkodowań byłym właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne w łącznej kwocie 49 037,0 tys. zł, z tego:

<sup>37</sup> Dla nieruchomości objętych uzupełnieniem wykazu starosty, termin realizacji tego obowiązku wynosił 72 miesiące od wejścia w życie ustawy, tj. do 19 listopada 2013 r.

<sup>38</sup> Odszkodowań nie wypłacano w gminach: Korfantów, Izbicko, Elbląg, Dobre Miasto.

- 17 004,9 tys. zł – w 2010 r.,
- 13 913,4 tys. zł – w 2011 r.,
- 14 543,5 tys. zł – w 2012 r.,
- 3 576,0 tys. zł – 2013 r. (do 30 czerwca).

Łączna kwota wydatków poniesionych na ten cel, w gminach w których wypłacono odszkodowania, stanowiła od 0,05%<sup>39</sup> do 5,48%<sup>40</sup> wydatków budżetowych kontrolowanych gmin ogółem.

Wydatki objętych kontrolą gmin z tytułu wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne, przejęte na podstawie:

- art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające – wyniosły 18 363,0 tys. zł,
- ustawy o gospodarce nieruchomościami – wyniosły 28 174,9 tys. zł,
- specustawy drogowej – wyniosły 2 499,1 tys. zł.

## Ustalanie i wypłata odszkodowań za nieruchomości pod drogami przejęte w trybie

### art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające

Spośród 20 gmin objętych kontrolą dziewięć gmin przejęło nieruchomości w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające. Z dziewięciu gmin, w których zasobach były takie nieruchomości, w trzech gminach<sup>41</sup> nie wypłacano odszkodowań, w pozostałych sześciu gminach<sup>42</sup> odszkodowania zostały wypłacone w łącznej kwocie 18 363,0 tys. zł.

Analiza dokumentacji 40 spraw<sup>43</sup>, dotyczącej ustalania wysokości i wypłaty odszkodowań, w gminach, w których dokonywano wypłaty odszkodowań, wykazała, że:

- w okresie objętym kontrolą w 21 sprawach postępowania zakończyły się wypłatą odszkodowań; w 10 sprawach postępowania zostały zawieszona do czasu wydania przez właściwego wojewodę decyzji stwierdzających nabycie przez gminę nieruchomości; w pięciu sprawach na decyzje starosty wniesiono skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego; trzy sprawy pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu nieuzupełnienia akt sprawy przez byłych właścicieli, w jednej sprawie decyzja starosty została uchylona w postępowaniu odwoławczym, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania;
- w 21 sprawach, w których wypłacono odszkodowania, od daty złożenia wniosków przez byłych właścicieli do daty wypłaty odszkodowania upłynęło od 4 do 10 lat, a od daty uprawomocnienia się decyzji wojewody stwierdzającej nabycie przez gminy nieruchomości pod drogi (stanowiącej podstawę wszczęcia przez starostę postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania) do czasu wypłaty odszkodowania od 292 dni do 6 lat, np.:
  - w urzędzie **Gminy miejskiej Otwock** badanie 11 postępowań dotyczących wypłaty odszkodowań za grunty nabyte na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające wykazało, że od złożenia przez byłych właścicieli wniosku o ustalenie odszkodowania do wypłaty odszkodowania upływało od 1 735 do 3 686 dni;
  - w urzędzie **Gminy miejskiej Legionowo** byli właściciele dwóch działek złożyli wnioski o wypłatę odszkodowania 8 grudnia 2003 r. Wojewoda wydał decyzje stwierdzające nabycie tych działek przez Gminę 7 października 2004 r. Odszkodowanie zostało wypłacone 24 listopada 2010 r.;

<sup>39</sup> Gmina Reńska Wieś.

<sup>40</sup> Gmina Puszczykowo.

<sup>41</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Bestwina, Kostrzyn.

<sup>42</sup> Dotyczy Gmin: Legionowo, Lesznów, Otwock, Kobiór, Knurów, Puszczykowo.

<sup>43</sup> Sprawy zostały wybrane metodą losową.

- w urzędzie **Gminy miejskiej Knurów** były właściciel dwóch działek złożył wniosek o odszkodowanie 29 grudnia 2005 r. Prezydent Miasta wniosek o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie nieruchomości w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające złożył do wojewody 23 października 2008 r., tj. po upływie 1 023 dni od daty złożenia wniosku przez byłego właściciela. Wojewoda wydał decyzje po upływie 1 056 dni od daty złożenia wniosku przez Prezydenta. Odszkodowanie zostało wypłacone 17 sierpnia 2012 r., tj. po upływie 292 dni od dnia uprawomocnienia decyzji wojewody;
- spośród 21 spraw, w których wypłacono odszkodowanie, w 18 sprawach wypłata odszkodowania nastąpiła w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja starosty ustalająca wysokość odszkodowania stała się ostateczna. W trzech sprawach (w Gminie Puszczykowo) wypłata odszkodowania nastąpiła z przekroczeniem tego terminu (tj. po 104, 625 i 654 dniach), co stanowiło naruszenie art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skutkiem nieterminowego uregulowania zobowiązań była zapłata przez gminę Puszczykowo odsetek w 2011 r. w łącznej kwocie 5 642,61 zł<sup>44</sup>.

Przyczynami długiego oczekiwania poprzednich właścicieli na uzyskanie odszkodowania za utracone mienie było:

- niepodejmowanie przez długi okres przez wójtów działań w celu uzyskania decyzji właściwego wojewody stwierdzającej nabycie z mocy prawa własności nieruchomości,
- wykorzystanie przez gminy środków odwoławczych od decyzji starosty orzekającej o wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne<sup>45</sup>.

Na rozstrzygnięcie postępowania dotyczącego ustalenia wysokości odszkodowania oczekują właściciele 900 działek ewidencyjnych położonych na terenie czterech gmin<sup>46</sup>.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli postępowania o ustalenie odszkodowania za nieruchomości pod drogami publicznymi, przejęte w trybie art. 73 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, są prowadzone długotrwałe, niekiedy wręcz opieszale. Od 31 grudnia 2005 r. (końcowa data, w której właściciele mogli składać wnioski o odszkodowanie) do dnia 30 czerwca 2013 r. (koniec okresu objętego kontrolą) upłynęło 7,5 roku. Mimo tak długiego okresu sprawy związane z wypłatą odszkodowań nie zostały zakończone, a w niektórych przypadkach nawet nie rozpoczęte. Odpowiedzialność za ten stan ponoszą wójtowie kontrolowanych gmin ze względu na fakt niepodejmowania lub późnego podejmowania działań w celu uzyskania decyzji właściwego wojewody stwierdzającej nabycie prawa własności. Zauważyć należy, że decyzje właściwego wojewody są niezbędne do rozpoczęcia postępowania odszkodowawczego. Odpowiedzialność ponoszą również wojewodowie z uwagi na fakt długotrwałości postępowań w sprawie stwierdzenia prawa własności gmin w stosunku do nieruchomości przejętych pod drogi gminne na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest m.in. zapłata odsetek.

<sup>45</sup> W większości spraw, w wyniku rozpatrzenia środków odwoławczych, wysokość odszkodowania była wyższa niż w pierwotnych decyzjach starosty, np. w **Gminie** miejskiej **Legionowo** spośród 15 objętych badaniem spraw, w sześciu przypadkach, w wyniku wykorzystania środków odwoławczych, Gmina wypłaciła byłym właścicielom **wyższe odszkodowania (łącznie o 689,5 tys. zł)** niż ustalone w „pierwszych” decyzjach starosty. W trzech przypadkach wypłacone odszkodowania były **niższe (łącznie o 103,6 tys. zł)** od ich wysokości określonych w „pierwszych” decyzjach starosty.

<sup>46</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznowola, Puszczykowo – na podstawie informacji uzyskanych od starostów.

## Ustalanie i wypłata odszkodowań za nieruchomości pod drogami przejęte w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Spośród 20 gmin objętych kontrolą 16 gmin przejęło nieruchomości w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z 16 gmin, które przejęły nieruchomości w tym trybie, w jednej gminie<sup>47</sup> nie wypłacano odszkodowań, w pozostałych 15 gminach<sup>48</sup> odszkodowania zostały wypłacone w łącznej kwocie 28 174,9 tys. zł.

Analiza dokumentacji 199 spraw<sup>49</sup>, dotyczącej ustalania wysokości i wypłaty odszkodowań, w gminach, w których dokonywano wypłaty odszkodowań, wykazała, że:

- w 141 sprawach postępowania zostały zakończone wypłatą odszkodowania, z tego w 124 sprawach wysokość odszkodowania została ustalona w drodze negocjacji pomiędzy gminą a byłymi właścicielami, w 17 sprawach – w drodze decyzji właściwego starosty, w czterech sprawach toczą się postępowania administracyjne o ustalenie wysokości odszkodowania, w 15 sprawach byli właściciele złożyli oświadczenia o odstąpieniu od odszkodowania, w dziewięciu sprawach byli właściciele nie złożyli wniosku o wypłatę odszkodowania, w 28 sprawach byli właściciele oczekują na podjęcie negocjacji, w jednej sprawie nie ustalono wysokości odszkodowania w drodze negocjacji, a były właściciel nie skorzystał z drogi administracyjnej, w jednej sprawie pomimo wyznaczenia terminu negocjacji były właściciel nie stawiał się na spotkanie, np.:
  - Burmistrz **Gminy** miejskiej **Dobre Miasto nie podjął negocjacji** z właścicielami trzech działek ewidencyjnych, pomimo upływu dwóch lat od wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Jak wyjaśnił, nie prowadzono uzgodnień w zakresie ustalenia wysokości odszkodowania gdyż (...) wydzielone pod drogi działki nie stanowią jeszcze własności Gminy. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1676/09 – dopiero ujawnienie w księdze wieczystej własności gminy daje podstawy do powołania się w obrocie prawnym na zdarzenia przejścia działek z mocy prawa na rzecz Gminy. Po ujawnieniu w KW prawa własności Gminy do wymienionych działek zostanie sporządzony operat szacunkowy i będą prowadzone z właścicielami uzgodnienia w sprawie wysokości odszkodowania;
- spośród 124 spraw, w których wysokość odszkodowania została ustalona w drodze negocjacji, byli właściciele na podjęcie negocjacji oczekiwali od 5 do 574 dni od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie, np.:
  - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Bestwina** pomiędzy dniem złożenia wniosku przez byłych właścicieli, a dniem rozpoczęcia negocjacji w sprawie odszkodowania upływało od 179 do 574 dni. W gminie przyjęto praktykę, że wysokość odszkodowania ustalana była na podstawie operatów szacunkowych. W trakcie kontroli ustalono, że pomiędzy dniem odbioru operatów szacunkowych, a dniem zaproszenia byłych właścicieli do rokowań upływało od 29 do 260 dni. Długotrwałość postępowania wynikała z realizowania zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami przez jednego pracownika;
  - w urzędzie **Gminy** miejskiej **Otwock** pomiędzy dniem złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania, a dniem rozpoczęcia negocjacji upływało od 34 do 239 dni. Wiceprezydent Miasta poinformował, że: (...) do podpisania protokołu, a tym samym uzgodnienia wysokości odszkodowania niezbędne jest wykonanie operatu szacunkowego ustalającego wartość nieruchomości. Dokument ten jest podstawą do negocjacji wysokości odszkodowania w granicach oszacowania nieruchomości (...);
  - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Dopiewo** termin oczekiwania byłych właścicieli na podjęcie negocjacji z Wójtem w sprawie ustalenia kwoty odszkodowania wyniósł od 10 do 84 dni. W jednym przypadku do dnia

<sup>47</sup> Dotyczy Gminy Dobre Miasto.

<sup>48</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznów, Otwock, Bestwina, Kobiór, Rędziny, Knurów, Reńska Wieś, Łubniany, Stawiguda, Kórnik, Dopiewo, Kostrzyn (wypłata dwóch odszkodowań nastąpiła w sierpniu 2013 r., tj. po okresie objętym kontrolą w symbolicznej kwocie po 1 zł), Puszczykowo.

<sup>49</sup> Sprawy zostały wybrane metodą losową.

rozpoczęcia czynności kontrolnych<sup>50</sup> gmina nie podjęła negocjacji z byłym właścicielem, pomimo upływu 722 dni od dnia złożenia wniosku. Wójt wyjaśnił, że: (...) wnioskodawca powołał się na niewłaściwe przepisy, a ponadto dwie z czterech działek wskazanych w piśmie wnioskodawcy nie figurowały w ewidencji gruntów i budynków, nie zostały wydzielone pod drogi publiczne i nie znajdowały się w ewidencji mienia gminnego, a więc żądanie wypłaty odszkodowania nie mogło zostać rozpatrzone (...);

- w 14 urzędach gmin<sup>51</sup> wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania następowało na wniosek byłych właścicieli, w urzędzie Gminy Reńska Wieś – przed wszczęciem postępowania w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w urzędzie Gminy Łubniany z własnej inicjatywy Wójta,
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Reńska Wieś** przyjęto praktykę uzgadniania wysokości należnego odszkodowania przed wszczęciem postępowania w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości. Zauważyć jednak należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>52</sup> prezentowany jest pogląd o braku skuteczności zawieranych w ten sposób porozumień, jak również oświadczeń o zrzeczeniu się odszkodowania, składanych przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna;
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Łubniany** z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna, Wójt zawiadamiał byłych właścicieli o wszczętym z urzędu postępowaniu w sprawie wypłaty odszkodowania za przejętą nieruchomość. Terminy oczekiwania byłych właścicieli na podjęcie negocjacji od momentu zawiadomienia przez Gminę o wszczęciu postępowania do dnia podpisania porozumienia wynosiły od 3 do 334 dni. Zdaniem Izby taki sposób działania ułatwiał Wójtowi bieżące monitorowanie spraw oraz odpowiednie zabezpieczenie środków na wypłatę odszkodowania i może stanowić przykład dobrej praktyki;
- w 141 sprawach, w których wypłacono odszkodowanie ich wypłata następowała od 21 do 631 dni od dnia złożenia wniosku przez byłych właścicieli, np.:
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Michałowice** odszkodowania wypłacane były w terminach od 31 do 433 dni od dnia złożenia wniosku przez byłych właścicieli<sup>53</sup>. Wójt Gminy wyjaśnił, że czas trwania postępowania o wypłatę odszkodowania spowodowany był m.in. niezwracaniem przez byłych właścicieli przygotowanych projektów porozumień oraz koniecznością zlecenia sporządzenia operatu szacunkowego nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego;
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Stawiguda** odszkodowania wypłacane były w terminie od 21 do 631 dni od dnia złożenia wniosku przez byłych właścicieli (w trzech sprawach – poniżej 37 dni, w jednej – po 70 dniach, w czterech – od 121 do 199 dni, w czterech od 278 do 631). Wójt wyjaśnił, że termin wypłat odszkodowań uzależniony był od: ujawnienia prawa własności Gminy w księdze wieczystej, terminu zakończenia negocjacji ustalających warunki i kwotę odszkodowania. Wójt poinformował również, że ważnym czynnikiem mającym wpływ na termin wypłaty odszkodowania było również zabezpieczenie w budżecie Gminy środków na ten cel, oraz że byli właściciele nie nalegali na szybką zapłatę odszkodowań;
- spośród 141 spraw, w których wypłacono odszkodowania na rzecz byłych właścicieli, w 133 – wypłata odszkodowania nastąpiła w terminach określonych w porozumieniach lub decyzjach starosty, a w ośmiu – z przekroczeniem tych terminów<sup>54</sup>. W tych przypadkach Gminy nie zapłaciły odsetek. Przyczyną opóźnień – jak wyjaśnili wójtowie – był przede wszystkim brak środków finansowych na rachunkach gmin;

<sup>50</sup> 9 sierpnia 2013 r.

<sup>51</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznowola, Otwock, Bestwina, Kobiór, Rędziny, Knurów, Dobre Miasto, Stawiguda, Kórnik, Dopiewo, Kostrzyn, Puszczykowo.

<sup>52</sup> Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1658/00 (publ. System Informacji Prawnej LEX nr 81734).

<sup>53</sup> Badaniem objęto 18 spraw, z tego: w dziewięciu sprawach ustalono terminy wypłat, w pozostałych sprawach w Gminie nie było dokumentów (wniosków) umożliwiających ustalenie tych terminów.

<sup>54</sup> Dotyczy Gmin: Lesznowola, Kobiór, Knurów, Puszczykowo.

- w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Michałowice** stwierdzono brak dokumentów potwierdzających prowadzenie negocjacji w 15 sprawach spośród 18 objętych analizą, co zostało ocenione jako działanie nierzetelne. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także z obowiązującym orzecznictwem wysokość odszkodowania ustala się w pierwszej kolejności w drodze uzgodnień między byłym właścicielem lub byłym użytkownikiem wieczystym a organem wykonawczym odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzenie rokowań jest obligatoryjne i powinno zostać udokumentowane stosownym protokołem<sup>55</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie regulują zagadnień dotyczących formy, sposobów oraz terminów podjęcia i zakończenia negocjacji z właścicielami nieruchomości w sprawie wypłaty odszkodowania z tytułu przejścia na własność nieruchomości w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem NIK długi okres oczekiwania byłych właścicieli na podjęcie negocjacji w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości zajęte pod drogi gminne wynikał przede wszystkim z braku rzetelności działania w celu ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowań.

### Wypłata odszkodowań za nieruchomości pod drogami przejęte w trybie specustawy drogowej

Spośród 20 gmin objętych kontrolą siedem gmin przejęło nieruchomości w trybie specustawy drogowej. Z siedmiu gmin, które przejęły nieruchomości w tym trybie, w dwóch gminach<sup>56</sup> nie wypłacano odszkodowań, w pozostałych pięciu gminach<sup>57</sup> odszkodowania zostały wypłacone w łącznej kwocie 2 499,1 tys. zł.

Decyzje dotyczące ustalenia wysokości odszkodowania za **nieruchomości przejęte na drogi gminne w trybie specustawy drogowej wydaje starosta. W kontrolowanych gminach badanie dokumentacji dotyczyło terminowości wypłat odszkodowań** na rzecz byłych właścicieli. Analizie poddano dokumentację 90 spraw<sup>58</sup> w pięciu gminach<sup>59</sup>.

Ustalono, że w 11 sprawach w urzędzie **Gminy** miejsko-wiejskiej **Kórnik** odszkodowania zostały wypłacone po upływie od 33 do 55 dni od dnia, w którym decyzje ustalające wysokość odszkodowania stały się ostateczne. Stanowiło to naruszenie art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że zapłata odszkodowania winna nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Gmina nie zapłaciła odsetek za nieterminowe uregulowanie zobowiązań. Przyczyną opóźnień było – jak wyjaśnił Wójt – *wystąpienie do właściwego organu o potwierdzenie ostateczności decyzji lub uzupełnienie danych dotyczących numerów rachunków bankowych od byłych właścicieli, na które należało wpłacić odszkodowania*. W pozostałych sprawach odszkodowania zostały wypłacone w terminie ustawowym.

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 13 czerwca 2013 r. sygn. akt IISAB/Bk 16/13 (publ. System Informacji Prawnej LEX nr 1328621). Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. akt III SA/Po 695/07 (publ. System Informacji Prawnej LEX nr 510380) oraz wyrok SA w Poznaniu z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt I Aca 36/06 (publ. System Informacji Prawnej LEX nr 271367).

<sup>56</sup> Dotyczy Gmin: Reńska Wieś (właściciele złożyli oświadczenia o odstąpieniu od odszkodowania) i Legionowo.

<sup>57</sup> Dotyczy Gmin: Lesznawola, Otwock, Gietrzwałd, Kórnik, Puszczykowo.

<sup>58</sup> Sprawy zostały wybrane metodą losową.

<sup>59</sup> Dotyczy Gmin: Lesznawola, Otwock, Gietrzwałd, Kórnik, Puszczykowo.

W trakcie kontroli ustalono<sup>60</sup>, że Starosta Otwocki nie wydał decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania w stosunku do właścicieli 79 działek ewidencyjnych, które zostały przejęte przez Gminę miejską Otwock w trybie specustawy drogowej. Starosta poinformował, że (...) wydanie decyzji w terminie 30 dniowym wskazanym w art. 12 ust. 4b ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie jest możliwe. Powyższe wynika z faktu, że sprawy w przedmiocie ustalenia odszkodowania należą do szczególnie skomplikowanych (...). Z wyjaśnień Starosty wynika również, że wydanie decyzji wiąże się z koniecznością przeprowadzenia szeregu czynności poprzedzających ustalenie wysokości odszkodowania, takich jak m.in. ustalenie zakresu podmiotowego postępowania, tj. kręgu właścicieli, którym przysługuje prawo własności, wyłonienie w drodze przetargu rzeczoznawcy majątkowego i powierzenie mu sporządzenia opinii określającej wartość nieruchomości, zawiadomienie stron o wykonaniu i możliwości zapoznania się z wyceną. Starosta podał również, że posiada ograniczone środki finansowe na wykonanie operatów szacunkowych.

Sprawy dotyczące **niedotrzymania 30-dniowego terminu** na wydanie decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania były przedmiotem skarg na przewlekłość postępowania lub bezczynność organu. W orzecznictwie administracyjnym prezentowany jest pogląd, iż: (...) *Wprawdzie art. 12 ust. 4b specustawy drogowej (nakłada na organ obowiązek ustalenia wysokości odszkodowania za wyłączonej nieruchomości w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu realizacji inwestycji drogowej stała się ostateczną. Jednak ta sama ustawa (...) treścią art. 12 ust. 5 i 18, odsyła do regulacji zawartych w art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc do powierzenia rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenia opinii określającej wartość nieruchomości. Wyłonienie zaś rzeczoznawcy majątkowego może jedynie nastąpić w myśl ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>61</sup>. Stosowanie przez organ przepisów z trzech ustaw niespójnych i nie do końca zsynchronizowanych w przedmiocie terminów w nich określonych, powoduje, że organ nie zawsze może dotrzymać przesłanek zawartych w art. 12 ust. 4b specustawy drogowej<sup>62</sup>. (...) należy zauważyć, że przywołany w art. 12 ust. 4b specustawy drogowej, wyznaczający trzydziestodniowy termin do wydania decyzji o odszkodowaniu (...) ma charakter normy prawa procesowego, a nie materialnego. Wskazany tam 30-dniowy termin jest terminem szczególnym, w rozumieniu art. 35 §4 i art. 36 k.p.a. Mimo tego, że sprawę w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania należy uznać za szczególnie skomplikowaną, która według ogólnych reguł mogłaby być załatwiona w ciągu dwóch miesięcy (art. 35 §3 k.p.a.), ustawodawca postanowił, kierując się konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 2 Konstytucji), której elementem jest również czas wypłaty odszkodowania za wyłączenie nieruchomości na cel publiczny, wprowadzić trzydziestodniowy termin załatwienia sprawy. Tym niemniej termin z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej, jako termin proceduralny może być przedłużony według reguł określonych w art. 36 ust. 2 k.p.a. Zarzut naruszenia art. 12 ust. 4b specustawy drogowej należy więc oceniać z perspektywy właściwego zastosowania art. 36 k.p.a.<sup>63</sup>.*

Zdaniem Izby opieszałość działań na rzecz ustalenia wysokości odszkodowania i jego wypłaty wynika przede wszystkim z zaniechania czynności, od których postępowania te są uzależnione (np. niewystąpienie do wojewody o decyzję stwierdzającą nabycie własności, niewystąpienie do sądu o ujawnienie w księdze wieczystej praw do nieruchomości, niepodjęcie negocjacji).

<sup>60</sup> Informacja uzyskana na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>62</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 28 października 2010 r., sygn. akt II SAB/Bk 58/10.

<sup>63</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1621/12.



Brak działań poprzedzających ustalenie wysokości odszkodowania jest działaniem nierzetelnym. Długi czas od złożenia wniosku o odszkodowanie do jego wypłaty nie służy też realizacji zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a., stanowiącej, że organy administracji publicznej prowadzą postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Wskazanie przez ustawodawcę terminu na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, z jednej strony ma zobligować organy do niezwłocznego podjęcia działań na rzecz wydania tej decyzji, a następnie wypłaty odszkodowania, z drugiej jednak strony pozwala byłym właścicielom na zorientowanie się co do przybliżonego możliwego terminu wypłaty odszkodowania. Jak wykazała kontrola postępowania te prowadzone są długotrwanie z przyczyn, na które organy wydające decyzje nie zawsze mają wpływ. Przekroczenie terminów ustawowych budzi w byłych właścicielach niezadowolenie i wrażenie, że organy administracji nie działają rzetelnie. Biorąc pod uwagę linię orzecznictwa, zdaniem NIK, należy rozważyć określenie terminu na ustalenie wysokości odszkodowania w sposób uwzględniający czas na podjęcie czynności niezbędnych do wydania decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte w trybie specustawy drogowej.

### 3.2.3. Rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w urzędach gmin

#### Ewidencjonowanie nieruchomości stanowiących gminny zasób

*Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wójt gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, a gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 powołanej ustawy, tj. m. in. na ewidencjonowaniu nieruchomości. Ewidencja nieruchomości stanowiących gminny zasób, zgodnie z art. 23 ust. 1c wymienionej ustawy, obejmuje:*

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

W trakcie kontroli ustalono, że spośród 20 gmin objętych kontrolą, obowiązek prowadzenia ewidencji gminnego zasobu nieruchomości został zrealizowany w 18 urzędach gminach, z tego:

- w ośmiu urzędach gmin<sup>64</sup> ewidencja spełniała wymogi określone w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami,

<sup>64</sup> Dotyczy Gmin: Kórnik, Dopiewo, Puszczykowo, Reńska Wieś, Izbicko, Gietrzwałd, Otwock, Bestwina.

- w 10 urzędach gmin<sup>65</sup> ewidencja nie spełniała wymogów określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie zawarto w niej kompletnych danych, tj. m.in. informacji o: oznaczeniu nieruchomości według księgi wieczystej; powierzchni nieruchomości; przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; informacji o zgłoszonych roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych<sup>66</sup>, np.:
  - w urzędzie **Gminy** miejskiej **Otwock** ewidencja zawierała nieaktualne numery ksiąg wieczystych, błędne powierzchnie działek. Nie ujęto w niej siedmiu działek, natomiast wpisano jedną działkę, dla której Gmina nie ujawniła prawa własności.

Spośród 18 urzędów gmin, w których prowadzone były ewidencje gminnego zasobu nieruchomości, dane w ewidencjach 10 urzędów gmin<sup>67</sup> były nierzetelne, np.:

- w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Bestwina** badanie zgodności danych dotyczących oznaczenia i powierzchni 20 nieruchomości zajętych pod drogi gminne, ujętych w ewidencjach: gminnego zasobu nieruchomości, księgowej, gruntów i budynków oraz wykazu nieruchomości przekazanych przez starostę wykazała, że w ewidencji gminnego zasobu:
  - dla dwóch nieruchomości podana była inna powierzchnia niż w ewidencji księgowej,
  - dla czterech nieruchomości podano inne numery ksiąg wieczystych niż w ewidencji gruntów i budynków,
  - dla trzech nieruchomości nie wskazano numeru księgi wieczystej pomimo, że dane te były w ewidencji gruntów i budynków,
- w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Lesznwola** powierzchnia działek zajętych pod drogi gminne podana w ewidencji gminnego zasobu wynosiła 179,8946 ha, a w ewidencji księgowej – 100,6373 ha. Różnice stwierdzono również w liczbie działek ewidencyjnych wchodzących w skład sześciu obrębów ewidencyjnych, np. w jednym obrębie w ewidencji nieruchomości wyszczególniono 81 działek, podczas gdy w ewidencji księgowej – 22 działki.

Wójtowie dwóch objętych kontrolą gmin nie prowadzili ewidencji gminnego zasobu, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a dane dotyczące liczby i powierzchni nieruchomości pozyskiwali z innych zbiorów:

- **Prezydent Miasta Knurów** prowadził rejestr informacji o obiekcie mienia oraz informacje o stanie mienia komunalnego, lecz żaden z ww. dokumentów nie zawierał informacji m.in. o przeznaczeniu nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, roszczeniach do nieruchomości oraz informacji o postępowaniach sądowych. Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnił, że: *Gmina nie posiada jednej ewidencji zawierającej wszystkich elementów, o których mowa w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. W celach ustalenia ilości nieruchomości gminnych korzystamy z gminnej ewidencji gruntów jako środków trwałych, systemu EWID (rejestr gruntów prowadzonych przez starostę), do którego mamy podgląd, a w przypadku przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego posiłkujemy się informacjami udostępnianymi przez nasz Wydział Urbanistyki, Architektury, Strategii Rozwoju Miasta i Spraw Lokalowych.*
- w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Łubniany** dane dotyczące liczby i powierzchni nieruchomości pozyskiwane były z ewidencji księgowej i ewidencji środków trwałych. Wójt wyjaśnił, że: *(...) brak ewidencji wyniknąć mógł z obciążenia Kierownika Referatu Gospodarki Gruntami (...) wieloma zadaniami i koniecznością realizacji bieżących spraw. W trakcie kontroli podjęte zostały procedury wdrożenia przedmiotowej bazy.*

<sup>65</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Elbląg, Dobrze Miasto, Kostrzyn, Rzędziny, Korfantów, Stawiguda, Lesznwola, Kobiór.

<sup>66</sup> W trakcie kontroli NIK, Wójt Gminy Lesznwola uzupełnił i dostosował ewidencję do wymagań określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>67</sup> Dotyczy Gmin: Michałowice, Legionowo, Lesznwola, Otwock, Bestwina, Kobiór, Izbicko, Stawiguda, Kostrzyn, Puszczykowo.

Przyczynami nierzetelności danych ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości – jak wyjaśnili wójtowie – były m.in.: omyłki, brak czasu i przeoczenie.

### Informacje o sieci dróg gminnych przekazywane do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Zgodnie z §2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie trybu sporządzania informacji, zarządca drogi jest zobowiązany sporządzać informacje dla celów statystycznych, poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych (m.in. długość i powierzchnię) i przekazywać je raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

W myśl art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych dla poszczególnych kategorii dróg, właściwy zarządca drogi prowadzi m.in. ewidencję dróg. Stosownie do §16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, aktualizacji ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

Analiza dokumentacji dotyczącej ewidencji dróg przeprowadzona w 20 objętych kontrolą urzędach gmin wykazała, że:

- w 16 urzędach gmin prowadzono ewidencję dróg, o której mowa w art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych,
- w czterech urzędach gmin<sup>68</sup> nie prowadzono ewidencji dróg, np.:
  - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Dopiewo** program do ewidencji dróg zakupiono w 2006 r., jednakże prace związane z założeniem i prowadzeniem ewidencji nie zostały sfinalizowane z uwagi na brak środków finansowych. W 2013 r. (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK) sporządzono dokumentację w celu ogłoszenia przetargu na wykonanie ewidencji. Zadanie miało zostać zrealizowane do końca 2013 r.
  - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Izbicko** nie prowadzono ewidencji dróg. Wójt wyjaśnił, że: Urząd Gminy w Izbicku bazuje na opracowanej w 1997 r. „Ewidencji technicznej” (do dnia dzisiejszego nie zlecono jej zaktualizowania ze względu na wysokie koszty opracowania (...)).

Główną przyczyną niewywiązania się z obowiązku prowadzenia ewidencji dróg – jak wyjaśnili wójtowie – był brak środków finansowych gmin i wysokie koszty jej opracowania;

- spośród 16 urzędów gmin, w których prowadzono ewidencję:
  - ✓ w trzech urzędach gmin<sup>69</sup> ewidencja dróg została sporządzona po terminie określonym w § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, tj. po terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia<sup>70</sup>, w tym:
    - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Elbląg** prowadzenie ewidencji rozpoczęto od 1 lipca 2012 r., tj. po upływie 5 lat od dnia, w którym należało sporządzić ewidencje dróg;
    - w urzędzie **Gminy** miejskiej **Knurów** prowadzenie ewidencji rozpoczęto od grudnia 2012 r., tj. po upływie 5,5 roku od dnia powstania tego obowiązku;
    - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Gietrzwałd** prowadzenie ewidencji rozpoczęto od czerwca 2013 r., tj. po upływie 6 lat od dnia powstania tego obowiązku;

<sup>68</sup> Dotyczy Gmin: Izbicko, Rędziny, Dobre Miasto, Dopiewo.

<sup>69</sup> Knurów, Elbląg, Gietrzwałd.

<sup>70</sup> Rozporządzenie weszło w życie 10 maja 2005 r.

- ✓ w sześciu urzędach gmin<sup>71</sup> ewidencja ta nie była aktualizowana, co było niezgodne z §16 ww. rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Zgodnie z powołanym przepisem aktualizacja ewidencji powinna być dokonywana na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, np.:
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Łubniany** ostatni wpis w ewidencji dróg został dokonany według stanu na 31 grudnia 2002 r. Wójt Gminy Łubniany wyjaśnił, że ewidencja dróg zostanie zaktualizowana;
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Bestwina** w ewidencji dróg długość i powierzchnia dróg była wykazana według stanu na dzień 26 sierpnia 2005 r. Nie uwzględniono w niej zmian powstałych po tym terminie;
  - w urzędzie **Gminy miejskiej Kostrzyn** nie dokonano przez okres 5 lat aktualizacji ewidencji dróg w zakresie danych dotyczących jednej drogi gminnej. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż nastąpiło to w wyniku przeoczenia;
- ✓ w ośmiu urzędach gmin<sup>72</sup> ewidencje dróg zawierały nierzetelne dane, np.:
  - w urzędzie **Gminy miejsko-wiejskiej Kórnik** do ewidencji nie wprowadzono danych dotyczących 41% dróg gminnych;
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Michałowice** do ewidencji nie wprowadzono jednej ulicy zaliczonej do kategorii dróg gminnych, zaś 13 ulic, pomimo iż posiadały one status drogi gminnej, ujęto w kategorii dróg niezaliczonych do dróg gminnych;
- wójtowie wszystkich gmin objętych kontrolą wywiązali się z corocznego obowiązku sporządzenia i przekazania GDDKiA informacji o drogach publicznych<sup>73</sup>, przy czym wójtowie trzech gmin<sup>74</sup> przekazali te informacje z opóźnieniem od 67 dni do 2,5 roku, w stosunku do terminu określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, np.:
  - Wójt **Gminy Dopiewo** przekazał informację za 2010 r. dopiero w trakcie kontroli NIK w 2013 r. Nieprzekazanie informacji w określonym terminie było wynikiem problemów związanych ze zmianą kierownictwa urzędu;
- zarządcy dróg w pięciu gminach<sup>75</sup> przekazywali rzetelne informacje o drogach publicznych. W pozostałych 15 gminach<sup>76</sup> informacje te były nierzetelne, np.:
  - Wójt **Gminy Elbląg**, Wójt **Gminy Michałowice** oraz Burmistrz **Miasta Kostrzyn** podawali dane o długości i powierzchni wszystkich dróg na terenie gminy, zamiast danych o drogach publicznych;
  - Burmistrz **Miasta Puszczykowo** w informacji za 2012 r. przekazał zawyżone dane o długości i powierzchni dróg, pomimo że nie podjęto żadnych działań uzasadniających zwiększenie długości dróg gminnych;
  - Burmistrz **Miasta Korfantów** w informacjach o drogach publicznych przekazywał dane niezgodne (zaniżone) z prowadzoną i zaktualizowaną ewidencją dróg. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji dróg wyjaśnił, że błąd powstał w 2010 r. przez nieuwagę i był powielany w kolejnych latach. W trakcie kontroli NIK, przygotowano i przekazano do GDDKiA korektę informacji za 2012 r.

**Zdaniem NIK**, nierzetelność prowadzenia i brak aktualizacji ewidencji dróg wpłynęły na nierzetelność informacji o drogach publicznych, przekazywanych do GDDKiA.

<sup>71</sup> Dotyczy Gmin: Łubniany, Kobiór, Bestwina, Michałowice, Kórnik, Kostrzyn.

<sup>72</sup> Dotyczy Gmin: Łubniany, Puszczykowo, Kobiór, Bestwina, Michałowice, Gietrzwałd, Kórnik, Kostrzyn.

<sup>73</sup> W jednym przypadku, Prezydent Miasta Knurów nie dopełnił tego obowiązku w 2011 r. i nie przekazał informacji za 2010 r. do GDDKiA. Przyczyną nieprzekazania informacji była absencja pracownika.

<sup>74</sup> Dotyczy Gmin: Dopiewo, Elbląg, Knurów.

<sup>75</sup> Dotyczy Gmin: Dopiewo, Reńska Wieś, Otwock, Stawiguda, Legionowo.

<sup>76</sup> Dotyczy Gmin: Kobiór, Łubniany, Bestwina, Kórnik, Izbicko, Rędziny, Gietrzwałd, Knurów, Korfantów, Dobre Miasto, Lesznówola, Kostrzyn, Michałowice, Puszczykowo, Elbląg.

## Inwentaryzacja gruntów zajętych pod drogi gminne

*Inwentaryzację gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Odpowiednie dokumenty, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, to dokumenty potwierdzające tytuł prawny do tych gruntów, czyli takie jak: umowy notarialne, wyciągi z ksiąg wieczystych, nie zaś dokumenty sporządzone przez pracowników urzędu. Tylko dokumenty źródłowe pozwalają na przeprowadzenie rzetelnej inwentaryzacji i na weryfikację realnej wartości poszczególnych składników mienia.*

Kontrola wykazała, że w dziewięciu urzędach gmin<sup>77</sup> terminowość, metoda przeprowadzenia i rozliczenie inwentaryzacji było zgodne z przepisami ustawy o rachunkowości. W 11 urzędach gmin stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na:

- przeprowadzeniu inwentaryzacji gruntów niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, m.in.:
  - w urzędzie **Gminy** miejskiej **Korfantów** inwentaryzację gruntów pod drogami (nieruchomości, do których dostęp był znacznie utrudniony) przeprowadzono drogą spisu z natury, zamiast drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami;
  - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Michałowice** dokonano porównania danych z ewidencji księgowej z dokumentami wytworzonymi przez pracowników urzędu;
  - w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Lesznówola** inwentaryzacja została dokonana poprzez przepisanie do arkuszy spisowych danych z ewidencji księgowych. Przyczyną takiego działania było przekonanie, że wymieniony sposób inwentaryzacji jest prawidłowy. Dodatkowo w arkuszach spisowych podano, że inwentaryzacja została przeprowadzona 25 i 26 grudnia, a więc w dniach wolnych od pracy;
- nieobjęciu inwentaryzacją części gruntów, np.:
  - w urzędzie **Gminy** miejsko-wiejskiej **Kórnik** 20 działek nie zostało objętych inwentaryzacją w 2009 r. Do roku 2011 działki te nie były ujęte w ewidencji księgowej i ewidencji środków trwałych. Burmistrz Gminy Kórnik poinformował, że przyczyną była przewlekła (od 2002 r. do 2011 r.) realizacja procesu wyceny działek.

Zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>78</sup>.

## Prawidłowość ujmowania nieruchomości zajętych pod drogi gminne w ewidencji księgowej

**Porównanie danych** zawartych w ewidencji księgowej, księdze środków trwałych i w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości wykazało, że tylko w czterech urzędach gmin<sup>79</sup> ewidencja księgowa i księga środków trwałych prowadzona była prawidłowo i rzetelnie. Dane zawarte w tych ewidencjach i gminnym zasobie nieruchomości były ze sobą zgodne. W pozostałych 16 urzędach gmin stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- nieprowadzenie księgi środków trwałych w urzędzie **Gminy** wiejskiej **Stawiguda**, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Księga taka została założona w trakcie kontroli NIK,

<sup>77</sup> Dotyczy Gmin: Otwock, Rędziny, Łubniany, Reńska Wieś, Gietrzwałd, Dobre Miasto, Dopiewo, Kostrzyn, Puszczykowo.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

<sup>79</sup> Dotyczy Gmin: Kostrzyn, Łubniany, Gietrzwałd, Dobre Miasto.

- nieujmowanie wszystkich działek pod drogami w księdze środków trwałych lub w ewidencji księgowej. Było to niezgodne z art. 24 ust. 1-3 ustawy o rachunkowości, np.:
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Lesznówola** do ewidencji księgowej nie wprowadzono danych 263 spośród 363 działek ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że (...) różnice odnośnie ilości i powierzchni działek stanowią wynik prac ze środkami trwałymi przed rokiem 2009, kiedy to ewidencja prowadzona była w formie papierowej (...);
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Michałowice** w ewidencji księgowej nie ujęto 108 działek wykazanych w gminnym zasobie nieruchomości. Wójt wyjaśnił, że 55 działek nie wprowadzono przez przeoczenie, a w odniesieniu do pozostałych 53 nie posiada wiedzy na temat przyczyn ich niewprowadzenia;
  - w urzędzie **Gminy miejskiej Otwock** w ewidencji środków trwałych nie ujęto czterech działek oraz 13 dróg (jako budowli), pomimo, że były one ujęte w ewidencji gminnego zasobu. Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie zostały one ujęte w ewidencji z powodu nieokreślenia ich wartości i nieponoszenia nakładów na budowę lub przebudowę dróg;
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Elbląg** nie wprowadzono do ewidencji środków trwałych siedmiu działek o wartości 70,5 tys. zł, mimo że zostały one nabyte przez Gminę w okresie od 2010 do 2013 roku. Działki te wprowadzono do ewidencji dopiero w trakcie kontroli NIK. Przyczyną było opóźnione przekazanie dokumentów przez pracownika merytorycznego z innej komórki;
- zbiorcze ujmowanie kilku działek w ewidencjach, jako jeden środek trwały lub wspólne ujmowanie gruntów i budowli jako jeden środek trwały, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz z pkt 1.3. załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych<sup>80</sup>, np.:
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Dopiewo** wartość wszystkich nabytych w 2011 r. i 2012 r. gruntów wprowadzono łącznie jedną kwotą, bez wyodrębnienia poszczególnych składników (działek) i ich wartości;
  - w urzędzie **Gminy wiejskiej Bestwina** w ewidencji księgowej ujęto 45 pozycji, przy czym w trzech pozycjach ujęto więcej niż jedną działkę. Dopiero od 2011 roku nabyte przez Gminę nieruchomości były ewidencjonowane pojedynczo, jako odrębne obiekty inwentarzowe;
  - w urzędzie **Gminy miejskiej Knurów** wszystkie nieruchomości wykorzystywane w ten sam sposób, ewidencjonowane były jako jeden numer inwentarzowy (jeden obiekt), a nie jako odrębne środki trwałe (odrębne działki). Ponadto, w księgach rachunkowych wartość 19 nabytych działek ujęta została w kwotach niezgodnych z wartością nabycia i została zaniżona o 261,9 tys. zł.;
  - w urzędzie **Gminy miejskiej Korfantów** w ewidencji księgowej ilościowo-wartościowej ujmowano drogi i zajęte pod te drogi grunty jako jedne środki trwałe;
- opóźnienia w ewidencjonowaniu w księgach rachunkowych operacji dotyczących zmian majątku trwałego, m.in. w Gminie Kobiór 16 przejętych przez Gminę działek, o łącznej powierzchni 3 262 m<sup>2</sup> i łącznej wartości 125,4 tys. zł, ujęto w ewidencji księgowej po upływie od pięciu do 13 miesięcy od dnia nabycia własności.

Stosownie do art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, prowadzenia ich wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach niezetelnych danych podlega odpowiedzialności karnej.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie** rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w urzędach gmin. **Zdaniem NIK**, działania znacznej części kontrolowanych wójtów w zakresie ewidencjonowania nieruchomości stanowiących zasób gminny oraz ewidencji księgowej i inwentaryzacji były nieprawidłowe. Podobnie ocenić należy ich działania jako zarządców dróg w zakresie realizacji obowiązków określonych w przepisach ustawy o drogach publicznych dotyczących prowadzenia ewidencji dróg oraz sporządzania

<sup>80</sup> Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

i przekazywania do GDDKiA informacji o drogach publicznych. Skutkiem tych nieprawidłowości był brak wiarygodnych danych o wielkości i wartości dróg gminnych, co w konsekwencji uniemożliwiło sporządzenie rzetelnych informacji o drogach publicznych, bilansu i innych sprawozdań.

**W opinii NIK**, przeprowadzone w połowie kontrolowanych gmin inwentaryzacje nie dają gwarancji, że w sposób kompletny i rzetelny obejmują one wszystkie nieruchomości gminne, w tym zajęte pod drogi gminne. Prowadzone w większości urzędów gmin ewidencje księgowo w tym zakresie były bowiem nierzetelne i nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 20 gminach przez kontrolerów z Departamentu Administracji Publicznej oraz z czterech Delegatur NIK w: Katowicach, Olsztynie, Opolu i Poznaniu. Wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób losowy. Wybrano gminy podmiejskie, położone w pobliżu dużych miast. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano od starostów informacje dotyczące postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań i od wojewodów informacje dotyczące wydawania decyzji stwierdzających nabycie przez gminy własności z mocy prawa.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 19 czerwca do 23 grudnia 2013 r.

W 20 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezydentów, burmistrzów i wójtów zawarto ogółem 79 wniosków pokontrolnych dotyczących przede wszystkim wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali<sup>81</sup> o zrealizowaniu 22 wniosków oraz o podjęciu działań na rzecz realizacji 36 wniosków.

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- podjęcia działań celem ustalenia faktycznej liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- ustalenia, które nieruchomości pod drogami gminnymi wymagają uregulowania stanu prawnego lub ujawnienia prawa własności gminy w księgach wieczystych,
- podjęcia działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- zintensyfikowania działań na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gminy do nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- uzupełnienia ewidencji księgowej o brakujące dane,
- zaktualizowania ewidencji dróg gminnych i zapewnienia rzetelności danych zawartych w tej ewidencji oraz skorygowania informacji przekazanych do GDDKiA,
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie spójności danych pomiędzy ewidencjami: nieruchomości, dróg, środków trwałych, księgowej, dotyczących m.in. liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- wyeliminowania przewlekłości postępowań związanych z wypłatą odszkodowań byłym właścicielom za nieruchomości nabyte przez gminę na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez dwóch kierowników skontrolowanych jednostek.

Prezydent Legionowa wniósł zastrzeżenie do uwagi NIK, w której podano, że w wyjaśnieniach Prezydent wskazał nieobowiązujący akt prawa. Prezydent podniósł, iż w przepisach przejściowych obowiązującego aktu podano, że do ewidencji operacji gospodarczych stosuje się przepisy dotychczasowe. Komisja Rozstrzygająca, w uchwale z dnia 5 lutego 2014 r. uwzględniła w całości zastrzeżenie.

Wójt Gminy Rędziny wniósł zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego dotyczącego *podjęcia działań mających na celu przejęcie przez Gminę nieruchomości, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod drogi gminne*. Wniosek ten został sformułowany w związku z nieprawidłowością polegającą na niepodjęciu działań mających na celu przejęcie od prywatnych właścicieli na rzecz Gminy Rędziny nieruchomości znajdującej się pod jedną z ulic, która w przejętych

<sup>81</sup> Dane według stanu na dzień 24 stycznia 2013 r.



miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczona jest pod drogę publiczną, pomimo składanych przez właścicieli deklaracji o chęci jej przekazania w drodze darowizny. Komisja Rozstrzygająca, w uchwale z dnia 6 grudnia 2013 r. oddaliła zastrzeżenie.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała dwa zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych<sup>82</sup>.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 25 606,3 tys. zł, z tego:

- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa<sup>83</sup> – 5,6 tys. zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości<sup>84</sup> – 25 600,7 tys. zł.

---

<sup>82</sup> Dotyczy: Gminy Elbląg, Gminy Korfantów – zawiadomienia w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. W przygotowaniu jest także zawiadomienie o popełnieniu czynu określonego w art. 77 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

<sup>83</sup> Dotyczy zapłaty odsetek za nieterminowe uregulowanie zobowiązań z tytułu odszkodowania za nieruchomości pod drogami w Gminie Puszczykowo.

<sup>84</sup> Dotyczy Gmin: Lesznowola (do ewidencji księgowej nie wprowadzono działek ewidencyjnych o łącznej wartości 1 904,9 tys. zł), Knurów (nieujęcie w księgach rachunkowych zobowiązania lub wartości nieruchomości przejętych przez Gminę na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami na łączną kwotę 261, 9 tys. zł), Kobiór (nieuwzględnienie w sprawozdaniach rocznych (Rb-28S) i bilansie zobowiązań z tytułu nabycia nieruchomości na łączną kwotę 23,8 tys. zł), Stawiguda (w bilansie Gminy zawyżono wartość nieruchomości o łączną kwotę 29,5 tys. zł), Elbląg (niewprowadzenie do ewidencji księgowej siedmiu działek ewidencyjnych o łącznej wartości 70,5 tys. zł, nieobjęcie inwentaryzacją 32 działek o łącznej wartości 17,9 tys. zł), Puszczykowo (zakwalifikowanie wydatków majątkowych w łącznej kwocie 112,2 tys. zł do wydatków bieżących, nieujęcie w ewidencji księgowej aktywów o łącznej wartości 315,0 tys. zł), Kórnik (nieujęcie w ewidencji księgowej działek ewidencyjnych o łącznej wartości 22 863,6 tys. zł).

Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Jednostka objęta kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Ocena ogólna kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Gmina Michałowice	Krzysztof Grabka, Wójt	N <sup>85</sup>	Departament Administracji Publicznej
2.	Miasto Legionowo	Roman Smogorzewski, Prezydent	P(n)	
3.	Gmina Lesznowola	Maria Batycka-Wąsik, Wójt	P(n)	
4.	Miasto Otwock	Zbigniew Szczepaniak, Prezydent	N	
5.	Gmina Bestwina	Stefan Wodniak, Wójt (od 13.12.2008 r. do 21.02.2012 r.), Stanisław Wojtczak, p.o. Wójt (od 13.03.2012 r. do 31.05.2012 r.), Artur Beniowski, Wójt (od 21.05.2012 r.)	N	Delegatura NIK w Katowicach
6.	Gmina Kobiór	Stefan Ryt, Wójt	P(n)	
7.	Gmina Rędziny	Waldemar Chmielarz, Wójt	N	
8.	Miasto Knurów	Adam Rams, Prezydent	N	
9.	Miasto Korfantów	Zdzisław Martyna, Burmistrz	P(n)	Delegatura NIK w Opolu
10.	Gmina Reńska Wieś	Marian Wojciechowski, Wójt	P	
11.	Gmina Łubniany	Krzystian Baldy, Wójt	P(n)	
12.	Gmina Izbicko	Brygida Pytel, Wójt	O	
13.	Gmina Gietrzwałd	Mieczysław Ziółkowski, Wójt	P(n)	Delegatura NIK w Olsztynie
14.	Gmina Stawiguda	Teodozy Marcinkiewicz, Wójt	P(n)	
15.	Gmina Elbląg	Genowefa Kwoczek, Wójt	P(n)	
16.	Miasto Dobre Miasto	Stanisław Trzaskowski, Burmistrz	P(n)	
17.	Miasto i Gmina Kórnik	Jerzy Lechnerowski, Burmistrz	P(n)	Delegatura NIK w Poznaniu
18.	Gmina Dopiewo	Zofia Dobrowolska, Wójt	P(n)	
19.	Miasto i Gmina Kostrzyn	Paweł Iwański, Burmistrz	N	
20.	Miasto Puszczykowo	Andrzej Balcerek, Burmistrz	P(n)	

<sup>85</sup> P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna, O – ocena opisowa.

## Charakterystyka stanu prawnego

### Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne

▪ **Ustawa – Przepisy wprowadzające** miała przełomowe znaczenie dla uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Zgodnie z jej art. 73 ust. 1, 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. Mimo, że nabycie nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub j.s.t. nastąpiło z mocy prawa, to dla wywołania skutków prawnych konieczne było wydanie przez wojewodę decyzji. Ostateczna decyzja wojewody stanowi podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości zajętych pod drogi (art. 73 ust. 3).

▪ **Od 1 stycznia 1998 r. przejmowanie nieruchomości pod drogi uregulowane jest w ustawie o gospodarce nieruchomościami.** Zgodnie z art. 98 ust. 1 tej ustawy, działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne m.in.: gminne, z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela<sup>86</sup>, przechodzą z mocy prawa, na własność gminy, z dniem w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 **ustawy o księgach wieczystych i hipotece**, organ który wydał decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości jest zobowiązany do złożenia we właściwym sądzie rejonowym wniosku o zmianie właściciela. Sąd po otrzymaniu takiego zawiadomienia z urzędu wpisuje ostrzeżenia, że stan prawny ujawniony w księdze wieczystej jest niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości. Właściwy organ składa wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Podstawą wpisu tych praw jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział (art. 98 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami)<sup>87</sup>.

▪ **Kolejnym aktem prawnym umożliwiającym nabycie przez podmiot publiczny nieruchomości, w celu przeprowadzenia inwestycji drogowej, jest specustawa drogowa.** Określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Ustawa ta wprowadziła uproszczoną procedurę wywłaszczenia nieruchomości pod drogi publiczne. Właściwym, w sprawie tegoż postępowania, zgodnie z art. 11a

<sup>86</sup> **Jeżeli postępowanie o podział nieruchomości zostało wszczęte z urzędu (art. 97 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) lub na wniosek zarządu drogi (art. 22 ust. 3 tej ustawy), to nie powstaje skutek w postaci przejścia własności działki pod drogę. Wydzielone działki pod drogę pozostają nadal własnością właściciela, a ich nabycie na rzecz podmiotu publicznoprawnego może nastąpić w drodze umowy cywilnoprawnej lub wywłaszczenia.**

<sup>87</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 1 k.p.a. decyzja jest ostateczna jeżeli nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W przypadku gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości, wydana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uzyska klauzulę ostateczności, wówczas decyzja ta stanowi podstawę ujawnienia zmian w księdze wieczystej i ewidencji gruntów i budynków.

ust. 1 ustawy, jest starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, który wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zrid). Postępowanie wszczyna się na wniosek właściwego zarządcy drogi. Cechuje je przyśpieszony i uproszczony tryb postępowania. Właściwy organ, na mocy art. 11a ust. 3 ustawy, jest zobowiązany do wydania decyzji wywłaszczeniowej w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku przez zarządcę drogi. Z kolei odwołanie od decyzji wywłaszczeniowej rozpatrywane jest w terminie 30 dni. Nieruchomość objęta ostateczną decyzją administracyjną o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej staje się własnością jednostek samorządu terytorialnego z mocy samego prawa. Dopiero w następnej kolejności określone jest – w odrębnej decyzji – odszkodowanie za przejętą nieruchomość. Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości i stanowi ona podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości (art. 12 ust. 1 i 3 specustawy).

Zgodnie z art. 114 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw rzeczowych do nieruchomości. Pozyskanie nieruchomości w celu realizacji inwestycji drogowej od innej jednostki samorządu terytorialnego lub od Skarbu Państwa może nastąpić w drodze darowizny. Darowizny nieruchomości SP dokonuje starosta, za zgodą wojewody, a nieruchomości stanowiącej przedmiot własności j.s.t. – wójt/burmistrz/prezydent miasta za zgodą rady lub sejmiku (art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

### Odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi

- Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP<sup>88</sup> **wywłaszczenie** jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest **dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem**. W przepisach nie zostało doprecyzowane pojęcie *słusznego odszkodowania*. W tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z 19 czerwca 1990 r. podkreślił, że słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Powinno zatem dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił, lub – w szerszym ujęciu – pozwolić wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową, jaką miał przed wywłaszczeniem. Trybunał Konstytucyjny podniósł również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania<sup>89</sup>.
- Zgodnie z **ustawą – Przepisy wprowadzające**, odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości winno być ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek jej właściciela, złożony w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa (art. 73 ust. 4)<sup>90</sup>. Podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia ustawy w życie<sup>91</sup>, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania nieruchomością (art. 73 ust. 5). Odszkodowanie wypłaca gmina – w odniesieniu do dróg będących

<sup>88</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>89</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

<sup>90</sup> Według pierwotnego brzmienia tego przepisu „odrębna ustawa” miała uregulować zasady i tryb ustalania odszkodowań. Ustawa nowelizująca z 7 stycznia 2000 r. dokonała zmiany w brzmieniu cytowanego przepisu: odesłanie do „odrębnej ustawy” zostało zastąpione odesłaniem do „przepisów o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości (chodzi o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami). W pozostałym zakresie treść art. 73 ust. 4 ustawy – Przepisy wprowadzające nie uległa zmianie.

<sup>91</sup> Ustawa – Przepisy wprowadzające weszła w życie z dniem 29 października 1998 r.

w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi (art. 73 ust. 2). Jest ono ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości.

- W myśl art. 98 ust. 3 **ustawy o gospodarce nieruchomościami**, za działki gruntu, wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie istniejących dróg, gmina wypłaca odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem a wójtem. W przypadku niezgodnienia odszkodowania, zastosowanie mają zasady i tryb obowiązujące przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 106 ust. 1). W przypadku, gdy negocjacje nie zakończą się zawarciem umowy cywilnoprawnej, byłym właścicielom działek lub użytkownikom wieczystym przysługuje prawo żądania ustalenia odszkodowania w formie decyzji administracyjnej. Podstawę prawną decyzji stanowi art. 129 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odszkodowanie ustala, zgodnie z art. 129 ust. 1 tej ustawy, starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, po zasięgnięciu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającego wartość nieruchomości (art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wysokość odszkodowania za nieruchomość wydzieloną pod drogi publiczne ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości nieruchomości w dniu wydania decyzji o podziale nieruchomości albo jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu (art. 130 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Warunkiem wszczęcia postępowania administracyjnego jest złożenie wniosku przez byłego właściciela lub użytkownika wieczystego. W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna (art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

- Zgodnie ze **specustawą drogową**, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomość, przejęte z mocy prawa przez odpowiednią j.s.t., wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w terminie 30 dni od dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna (art. 12 ust. 4a i 4b). Odszkodowanie za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne przysługuje dotychczasowym właścicielom, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo (art. 12 ust. 4f). Do ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami (art. 12 ust. 5). Wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz wg jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania (art. 18 ust. 1). Odszkodowanie podlega waloryzacji na dzień wypłaty, według zasad obowiązujących w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 18 ust. 3).

Zgodnie z art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 12 ust. 5 specustawy drogowej zapłata odszkodowania powinna nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu odszkodowania stała się ostateczna.

Szczegółowe metody szacowania wartości nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>92</sup> (dalej rozporządzenie o wycenie).

Do 25 sierpnia 2011 r. przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosowało się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży nieruchomości odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne (§ 36 ust. 1 rozporządzenia o wycenie). Natomiast w przypadku braku takich cen,

<sup>92</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

wartość gruntów określana była na podstawie iloczynu wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów i ich powierzchni. W przypadkach niskiej wartości wywłaszczanych nieruchomości wycena ta była powiększana o 50%. W dniu 26 sierpnia 2011 r. weszła w życie nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wycen nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>93</sup>. Nowelizacją zmieniono m.in. § 36 rozporządzenia. W rozporządzeniu zmieniającym zrezygnowano z określania wartości nieruchomości wyłącznie na podstawie danych z rynku nieruchomości drogowych. **Odstąpiono również od zasady automatycznego powiększania odszkodowania o 50%**. Obecnie rzeczoznawca majątkowy, na podstawie analizy cen na rynku lokalnym, będzie samodzielnie określał wysokość stawki procentowej, o którą powiększona zostanie wartość nieruchomości przeznaczanej na cele drogowe. Wysokość tego zwiększenia nie będzie jednak mogła przekroczyć 50% wartości nieruchomości (§ 36 ust. 3 rozporządzenia o wycenie).

Obecnie **wartość rynkową nieruchomości na potrzeby ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów specustawy drogowej określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami** (według ustaleń miejscowego planu zagospodarowania, w przypadku jego braku zgodnie ze studium, a ostatecznie – zgodnie z faktycznym sposobem użytkowania), bez uwzględnienia ustaleń decyzji (§ 36 ust. 1 rozporządzenia o wycenie).

W przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania **decyzji** była już przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych (§ 36 ust. 3 rozporządzenia o wycenie).

W przypadku braku lub niewystarczającej liczby transakcji rynkowych wartość nieruchomości określa się w podejściu kosztowym (§ 36 ust. 2 rozporządzenia o wycenie). Zgodnie z zasadami podejścia kosztowego (art. 153 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 21 rozporządzenia) przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości za koszt nabycia gruntu, o którym mowa w art. 153 ust. 3 **ustawy o gospodarce nieruchomościami**, przyjmuje się wartość rynkową gruntu o takich samych cechach. Za koszt odtworzenia części składowych gruntu, o którym mowa w art. 153 ust. 3 ustawy, przyjmuje się kwotę równą kosztom ich odtworzenia lub kosztom ich zastąpienia, pomniejszoną o wartość zużycia tych części składowych.

Operaty szacunkowe można wykorzystywać, zgodnie z art. 156 ust. 3 w zw. z art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami, **do celu dla którego zostały sporządzone przez 12 miesięcy od daty ich sporządzenia** chyba, że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, takich jak np. przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Zmiany wprowadzono na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz. U. Nr 165, poz. 985.

<sup>94</sup> Również te, które były sporządzone na podstawie przepisów obowiązujących do 25 sierpnia 2011 r.

### Ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości pod drogami gminnymi

▪ Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 **ustawy o księgach wieczystych i hipotece, księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości**. Zakłada i prowadzi się je dla nieruchomości, które nie mają ksiąg wieczystych, albo których księgi wieczyste zaginęły lub uległy zniszczeniu. Księgi wieczyste są jawne. W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (art. 5). Prowadzenie ksiąg wieczystych należy do właściwości sądów rejonowych, a czynności sądu w zakresie prowadzenia ksiąg wieczystych mogą wykonywać referendarze sądowi (art. 23). Przy każdej księdze wieczystej prowadzi się akta księgi wieczystej. Do akt tych składa się dokumenty i pisma dotyczące nieruchomości (art. 28).

Wpis w księdze wieczystej ma moc wsteczną od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu, a w wypadku wszczęcia postępowania z urzędu - od chwili wszczęcia tego postępowania (art. 29). Wpis może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy szczególne nie przewidują innej formy dokumentu. Wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami (art. 31).

**Właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej (art. 35 ust. 1)**. Sądy, organy administracji rządowej i j.s.t. oraz notariusze sporządzający akty poświadczenia dziedziczenia zawiadamiają sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (art. 36). Dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych, albo których księgi zaginęły lub uległy zniszczeniu, prowadzi się we właściwych sądach rejonowych, do czasu założenia ksiąg, zbiory dokumentów przeznaczone do składania wniosków i dokumentów dotyczących ograniczonych praw rzeczowych i ograniczeń w rozporządzaniu tymi nieruchomościami (art. 123 ust. 1).

▪ **Ustawa ujawniająca** w art. 1 ust. 1 **zobowiązała starostów do sporządzenia** i przekazania właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast **wykazu nieruchomości**, które na mocy odrębnych przepisów<sup>95</sup> przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>96</sup>. Wykaz nieruchomości, który winien sporządzić starosta, zgodnie z art. 1 ust. 5 powinien obejmować

<sup>95</sup> Do tych przepisów należy zaliczyć m.in.: ustawę z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (art. 73, 103); ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (art. 51 ust 1 pkt 2); ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (art. 16 ust. 3, 50, 82; Dz. U. Nr 22, poz. 99), ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 98, 112-113); ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (art. 12). Patrz: Bończak-Kucharczyk E. Ustawa o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Komentarz, Lex.

<sup>96</sup> Termin sporządzenia przez starostów wykazów nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. został pierwotnie określony na 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a po nowelizacji ustawy ujawniającej starostwie byli zobowiązani do sporządzenia wykazu w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 19 maja 2009 r.

oznaczenie nieruchomości według danych katastru nieruchomości, informację o prowadzonej dla nieruchomości księdze wieczystej lub zbiorze dokumentów o stanie danych należących do działu pierwszego i drugiego księgi wieczystej oraz inne informacje, niezbędne do ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Zgodnie z art. 1a ust. 1 ustawy ujawniającej starostowie, którzy przekazali niekompletny wykaz nieruchomości zostali zobowiązani do uzupełnienia, w terminie 66 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy<sup>97</sup>, tego wykazu według stanu na dzień jego sporządzenia i przekazania go właściwym organom. Właściwi wojewodowie, na podstawie art. 1a ust. 3 ustawy, mogą żądać od starostów uzupełnienia wykazu określając termin i zakres tego uzupełnienia.

W myśl postanowień art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy ujawniającej, starostowie oraz właściwe w sprawach gospodarowania nieruchomościami organy jednostek samorządu terytorialnego zostali zobowiązani do złożenia w sądach rejonowych, w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy<sup>98</sup>, wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i prawa własności nieruchomości j.s.t. wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa. W przypadku nieruchomości, które zostały objęte uzupełnieniem wykazu, w trybie art. 1a ust. 1 i 3 ustawy ujawniającej, termin realizacji obowiązku złożenia wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości wynosi 72 miesiące od dnia wejścia w życie tej ustawy<sup>99</sup>.

### Funkcjonowanie sieci dróg publicznych

Zasady funkcjonowania i rozwoju sieci dróg publicznych w Polsce określa **ustawa o drogach publicznych**. W myśl jej art. 1, drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (art. 2 ust. 1). Zgodnie z uzasadnieniem do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r.<sup>100</sup>: (...) *Nie każda droga spełniająca funkcję ciągu komunikacyjnego może być uznana za drogę publiczną. By zyskała taki status, musi zostać zaliczona w trybie przewidzianym ustawą o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-4 tej ustawy i jednocześnie spełniać warunek możliwości powszechnego korzystania z niej (...)*. Podobnie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 31 marca 2008 r.<sup>101</sup> Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a).

Zgodnie z art. 7 ustawy, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Nowo wybudowany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi, w której ciągu leży. Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (art. 10 ust. 1). Dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi ewidencję

<sup>97</sup> To jest do 19 maja 2013 r.

<sup>98</sup> To jest do 19 listopada 2009 r.

<sup>99</sup> To jest do 19 listopada 2013 r.

<sup>100</sup> I SA/Wa 383/08, LEX nr 496206.

<sup>101</sup> II SA/Kr 1285/07, LEX nr 485816.



dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy, zarządcą drogi jest organ administracji rządowej (Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad) lub organ jednostki samorządu terytorialnego, tj. zarząd województwa, zarząd powiatu, wójt (burmistrz lub prezydent miasta), do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Do zarządcy drogi, w myśl art. 20 ustawy, należy m.in.:

- prowadzenie ewidencji dróg oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom,
- sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad,
- nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości,
- nabywanie nieruchomości innych niż ww. na potrzeby zarządzania drogami, gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa.

Na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy o drogach publicznych, Minister Infrastruktury wydał **rozporządzenie z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach**. Zgodnie z § 2 rozporządzenia zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu, inni zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, koncesjonariusze autostrad płatnych oraz spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, sporządzają informacje dla celów statystycznych, poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad. Informacje te przekazywane są GDDKiA raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

## Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.);
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 687 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).
7. Ustawa 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).
8. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, (Dz. U. Nr 23, poz. 143).
16. Rozporządzenie 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).
17. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
18. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121).

### Literatura:

1. Bończak-Kucharczyk E. Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. II, LEX 2013.
2. Bończak-Kucharczyk E. Ustawa o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, LEX.
3. Gdesz M. Trembecka A. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi, wyd. I., Katowice 2011 r.
4. Wancke P. Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji. Oficyna Wydawnicza 7 (LEX).

## Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
15. Szef Kancelarii Prezydenta RP
16. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
17. Szef Kancelarii Sejmu
18. Szef Kancelarii Senatu
19. Minister Administracji i Cyfryzacji
20. Minister Skarbu Państwa
21. Minister Infrastruktury i Rozwoju
22. Główny Geodeta Kraju
23. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
24. Wojewodowie