



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-09-01/2013
P/13/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/015, LOL-4101-09-01/2013 - Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
<i>Kontroler</i>	Edyta Piskorz-Zabujść, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86409 z dnia 31 lipca 2013 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Stawigudzie, 11-034 Stawiguda ul. Olsztyńska 10, zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Teodozy Jerzy Marcinkiewicz, Wójt Gminy Stawiguda (zwany dalej „Wójtem”), od dnia 12 lipca 1994 r.

(dowód: akta kontroli str.1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Wójta w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy w odniesieniu do 100% powierzchni nieruchomości zajętych pod drogami²,
- prawidłowa realizacja wypłat odszkodowań (poza jednym przypadkiem) za działki gruntu, wydzielone na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, pod drogi gminne,
- prowadzenie ewidencji dróg gminnych zgodnie z wymogami prawa,
- rzetelne i terminowe przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKiA”) informacji o sieci dróg publicznych za lata: 2010, 2011 i 2012 w zakresie długości dróg i ich powierzchni.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- ewidencjonowania nieruchomości stanowiących gminny zasób niezgodnie z niektórymi wymogami określonymi w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- niezgodnych ze stanem faktycznym danych odnośnie działek ewidencyjnych zajętych pod drogi, ujętych w ewidencji nieruchomości stanowiących gminny zasób, w tym m.in. w zakresie ich numeracji, powierzchni oraz wartości ewidencyjnej, a także prawa własności,
- nierzetelnego oraz niezgodnego z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów zajętych

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

² Dotyczy dróg gminnych, o których mowa w art. 7 pkt. 1, ustawy o drogach publicznych z 21 marca 1985 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 260) oraz dróg wewnętrznych na terenie Gminy

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

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

(przeznaczonych) pod drogi na terenie Gminy, ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości,

- nieujęcia w księdze środków trwałych gruntów zajętych pod drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne i ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności Gminy do tych nieruchomości

Opis stanu faktycznego

1.1. Z ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, według stanu na 30 czerwca 2013 r. wynika, że 158 nieruchomości⁵ (1218 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 244,9985 ha) jest zajętych lub przeznaczonych pod drogi gminne oraz wewnętrzne. Wszystkie ww. grunty miały uregulowany stan prawny i w stosunku do nich Gmina ujawniła w księgach wieczystych („KW”) prawo własności. Należy jednak zaznaczyć, że 10 działek o powierzchni łącznej 9,1983 ha (obręb Ruś)⁶, wpisanych jest do KW pod innymi, starymi numerami ewidencyjnymi, sprzed odnowienia ewidencji gruntów i budynków tego obrębu. Według wyjaśnień Stefanii Rózieckiej - Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami w Urzędzie („Kierownik RGN”), Gmina nie posiada oryginalnej dokumentacji geodezyjnej, niezbędnej do uregulowania sytuacji prawnej tych działek. Podała również, że w najbliższym czasie podjęte będą czynności w celu sporządzenia dokumentacji geodezyjnej, potwierdzenia jej przez Starostę Olsztyńskiego i wprowadzenia zmian do KW.

(dowód: akta kontroli str. 4-11)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie można było precyzyjnie ustalić liczby nieruchomości oraz działek zajętych (przeznaczonych) tylko pod drogi gminne, gdyż Gmina w swoich ewidencjach nie określiła, które z działek są pod tymi drogami, a które pod drogami wewnętrznymi.

Według wyjaśnień Kierownika RGN „znaczna część dróg gminnych przebiega przez obszary leśne, a Urząd Gminy nie posiada map leśnych z działkami ewidencyjnymi dróg, które winny być przyporządkowane do właściwej kategorii dróg”.

(dowód: akta kontroli str. 11)

Opis stanu faktycznego

1.2. W latach 2010 – 2013 (do 30 czerwca) Wójt złożył do Sądu Rejonowego w Olsztynie ogółem 27 wniosków o ujawnienie w KW prawa własności 37 działek o łącznej powierzchni 4,0541 ha, zajętych pod drogi (cztery wnioski w 2010 r., siedem w 2011 r., dziewięć w 2012 r. i siedem w I półroczu 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 12)

1.3. Wykazane według stanu na 30 czerwca 2013 r. w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości zajęte (przeznaczone) pod drogi gminne i wewnętrzne, Gmina nabyła głównie w drodze decyzji komunalizacyjnych, odpłatnie w drodze umów cywilnoprawnych (zgodnie z uchwałą Rady Gminy Stawiguda z dnia 30.06.2010 r.) oraz na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷. Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nabyto w latach 2010-2013 (I półrocze) ogółem 96 działek o łącznej powierzchni 14,1948 ha, których prawo

⁵ Według wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami w Urzędzie Gminy Stawiguda, pod pojęciem „nieruchomość” przyjęto „księgę wieczystą, w której wpisane są działki gruntu”.

⁶ Nabytych na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191 i nr 43, poz. 253), w drodze decyzji Wojewody Olsztyńskiego („decyzje komunalizacyjne”)

⁷ Nie było przypadków przejęcia na podstawie art. 73 ust.1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 ze zm.) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194 ze zm.).

własności Gminy zostało ujawnione w KW. Ponadto 27 działek o łącznej pow. 7,8863 ha, nabyto w wyniku zrzeczenia się własności nieruchomości przez właściciela na rzecz Gminy, dokonanego na podstawie art. 179 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny⁸ - przepis ten utracił moc z dniem 15 lipca 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 13-25)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wójta w zakresie regulowania stanu prawnego gruntów pod drogami gminnymi i ujawniania prawa własności Gminy w księgach wieczystych.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2010 – 2013 (do 30 czerwca), z tytułu przejętych przez Gminę działek gruntu, na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wójt wypłacił byłym właścicielom nieruchomości, zajętych pod drogi gminne, odszkodowania w łącznej wysokości 2.524,1 tys. zł, z czego 223,8 tys. zł w 2010 r., 149,5 tys. zł w 2011 r., 2.014,2 tys. zł w 2012 r. i 136,6 tys. zł w I półroczu 2013 r. Poniesione w tych latach wydatki na wypłatę odszkodowań stanowiły 2,46% ogólnych wydatków budżetowych Gminy oraz 45,3% planowanych środków na ten cel. Niewykonanie planu wydatków na odszkodowania wynikało z faktu, że planowane środki na ten cel uwzględniały wszystkie przewidywane wypłaty. Niższe wykonanie planu wydatków na odszkodowania spowodowane było głównie długotrwałą procedurą negocjacyjną z byłymi właścicielami działek przejętych pod drogi, dochodzącą nawet do dwóch lat.

(dowód: akta kontroli str. 26)

2.2. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 12 wniosków byłych właścicieli nieruchomości (dotyczyły 20 działek ewidencyjnych), zajętych pod drogi gminne, o odszkodowania, w tym pięć w 2010 r., po trzy w 2011 r. i 2012 r. oraz jeden w I połowie 2013 r.

Analiza dokumentacji związanej z realizacją odszkodowań wykazała, m.in. że:

- W przypadku 11 wniosków (dotyczących 19 działek), wysokość odszkodowania została ustalona w drodze negocjacji pomiędzy Wójtem, a Wnioskodawcami, natomiast w jednym przypadku strony nie ustaliły w drodze negocjacji wysokości odszkodowania, w związku z czym sprawa została przekazana Staroście Olsztyńskiemu. Wysokość odszkodowania została ustalona przez Starostę.
- Termin oczekiwania Wnioskodawców od złożenia wniosku do rozpoczęcia negocjacji wynosił od jednego do 159 dni (w czterech przypadkach mniej niż sześć dni, w pięciu – w przedziale od 25 do 48 dni i w trzech - w przedziale od 94 do 159 dni).
- Wypłaty odszkodowań zrealizowane zostały w następujących terminach:
 - od dwóch do 53 dni od daty podpisania protokołu uzgodnień (w sześciu przypadkach poniżej pięciu dni, w trzech od 11 do 18 dni i w dwóch w przedziale 42-53 dni),
 - w jednym przypadku w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się decyzji wydanej przez Starostę Olsztyńskiego,
 - od 21 do 631 dni od złożenia wniosku (w trzech przypadkach poniżej 37 dni, w jednym 70 dni, w czterech w przedziale 121 – 199 dni i w czterech w przedziale 278 – 631 dni).

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 27-42, 49-51)

⁸ Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.

Termin wypłat odszkodowań, według wyjaśnień Wójta, był uzależniony od szeregu okoliczności, w tym zwłaszcza związany z procedurą ujawnienia prawa własności Gminy do działek przejętych na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (złożenie wniosku do sądu i jego realizacja, tj. wpisanie prawa własności), a także od udanych negocjacji ustalających warunki i kwotę odszkodowania. Ważnym czynnikiem mającym wpływ na wypłatę odszkodowań było również odpowiednie zabezpieczenie w budżecie Gminy środków na ten cel. Wójt podał również, że byli właściciele działek nie nalegali na szybką zapłatę odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 43-48)

2.3. W latach 2010 – 2013 r. (I półrocze), Gmina nie płaciła odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec byłych właścicieli nieruchomości za grunty zajęte pod drogi gminne.

Stwierdzono natomiast, że 17 lipca 2013 r. wypłacono odszkodowanie w wysokości 28.638 zł (w tym odsetki w kwocie 1.142,38 zł naliczone za okres od 27.03.2013 r. do 15.07.2013 r.), z tytułu nabycia przez Gminę 30 grudnia 2002 r. prawa własności do trzech działek (96/5, 101/8 i 101/9 o łącznej powierzchni 0,0645 ha obręb Stawiguda) przejętych na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wypłata tego odszkodowania wraz z odsetkami, związana była z procedurą odwoławczą ze strony byłych właścicieli działek. Ustalono, że byli właściciele nie składali wniosku do Gminy o wypłatę odszkodowania. Wójt pismem z maja 2009 r. zaproponował im zapłatę odszkodowania za ww. działki w kwocie 30zł/m², tj. łącznie za całą powierzchnię 19.350 zł, prosząc jednocześnie o zajęcie stanowiska wobec tej propozycji. Byli właściciele nie zgodzili się z proponowaną wysokością odszkodowania, w związku z czym wnioskowali do Starosty Olsztyńskiego o dokonanie wyceny tych działek. Od decyzji Starosty z sierpnia 2012 r. ustalającej odszkodowanie w kwocie 28.638 zł, wnieśli odwołanie do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, który decyzją z października 2012 r. utrzymał w mocy decyzję Starosty. Decyzja Wojewody została zaskarżona przez byłych właścicieli do WSA. W dniu 3 stycznia 2013 r. Wójt został poinformowany o terminie posiedzenia sądu, na którym miało zapaść rozstrzygnięcie w tej sprawie. WSA oddalił skargę, a wyrok ten uprawomocnił się 12 marca 2013 r. W dniu 4 lipca 2013 r. byli właściciele działek wezwali Wójta do zapłaty w terminie siedmiu dni odszkodowania wraz z odsetkami liczonymi od 27 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 52-69)

Ustalone
nieprawidłowości

Zaniechanie działań w celu uzyskania informacji o rozstrzygnięciu WSA w sprawie odszkodowania za działki nr 96/5, 101/8 i 101/9 (obręb Stawiguda), skutkowało zapłatą odsetek za nieterminową wypłatę odszkodowania w kwocie 1.142,38 zł. Kierownik RGN wyjaśniła, że przyczyną zapłaty odsetek było przekonanie, iż WSA uchylił zaskarżoną decyzję do ponownego rozpatrzenia. Gmina oczekiwała na informacje w tej sprawie od Starostwa Powiatowego w Olsztynie, jako organu prowadzącego sprawę, jednak takiej informacji nie otrzymała.

(dowód: akta kontroli str. 52-69)

Opis stanu
faktycznego

2.4. W okresie 2010 – 2013 r. (I półrocze) do Gminy wpłynęło łącznie osiem skarg, przy czym żadna z nich nie dotyczyła spraw związanych z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne oraz wypłat odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 70-71)

2.5. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli, nie są prowadzone postępowania sądowe w sprawie odszkodowań za grunty zajęte pod drogi gminne.

(dowód: akta kontroli str. 72)

NIK pozytywnie ocenia działalność Wójta w zakresie wypłaty odszkodowań za działki gruntu wydzielone pod drogi gminne, przejęte na mocy art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości. Podstawą pozytywnej oceny jest fakt, że odszkodowania dotyczące 12 wniosków złożonych w latach 2010 – 2013 (I półrocze), zostały wypłacone w należnej wysokości i bez zbędnej zwłoki. Jak ustalono, różnicowane terminy realizacji tych wypłat nie były spowodowane opieszałością ze strony Gminy.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wójt (będący zarządcą dróg gminnych), realizując obowiązek wynikający z art. 20 pkt. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹, zlecił firmie P.P.H.U. MAXDROGI CENTRUM opracowanie do dnia 31 sierpnia 2010 r. ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Sporządzona ewidencja była zgodna z wymogami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.¹⁰, tj. zawierała m.in. książki dróg gminnych, wykazy dróg gminnych oraz ich numerację. Przed sierpniem 2010 r. w Urzędzie znajdował się wykaz dróg z nadanymi numerami na podstawie uchwały Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 grudnia 2004 r.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 73-78, 384-386)

Wg stanu na 31 grudnia 2012 r., w ewidencji dróg gminnych określono, że ich długość oraz powierzchnia wynosiła odpowiednio 119,4 km oraz 422,6 tys. m².

(dowód: akta kontroli str. 79-80)

W okresie objętym kontrolą, Wójt rzetelnie i terminowo przekazywał GDDKiA dane o sieci gminnych dróg publicznych. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r.¹² informacje za 2010 r., 2011 r. i 2012 r. złożono w terminie do końca I kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a dane w nich zawarte były zgodne z prowadzoną w Gminie ewidencją dróg gminnych. Zarówno ewidencja dróg gminnych, jak i dane o drogach przekazywane do GDDKiA były aktualizowane. I tak w informacji do GDDKiA za lata 2010 – 2011 wykazano, że długość dróg gminnych wynosi 105,8 km a ich powierzchnia 355,4 tys. m², zaś w informacji za 2012 r. podano, że długość zwiększyła się o 13,6 km (do 119,4 km) oraz powierzchnia o 67,2 tys. m² tj. do 422,6 tys. m².

Wykazane w informacji do GDDKiA za 2012 r. zwiększenia długości i powierzchni dróg gminnych, wynikały z uchwały Rady Gminy w Stawigudzie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zaliczenia niektórych dróg do kategorii dróg gminnych, w obrębach Tomaszkowo (cztery drogi), Stawiguda (trzy drogi) oraz Bartąg i Jaroty (po jednej drodze).

(dowód: akta kontroli str. 74-78, 81-94)

3.2. W latach 2010 – 2013 (I półrocze) ewidencja gminnego zasobu nieruchomości, prowadzona była w trzech oddzielnych zestawieniach, w tym w dwóch ujęto działki zajęte pod drogi. W zestawieniach tych dla poszczególnych obrębów geodezyjnych wykazano m.in.: numery i powierzchnie działek, numery ksiąg wieczystych, podstawę prawną nabycia oraz wartości ewidencyjne. I tak, według stanu na 31 grudnia 2012 r., w zestawieniu pn.:

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

¹⁰ 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. z 2005 r. nr 67, poz. 582 ze zm.)

¹¹ W sprawie nadania numeracji drogom gminnym na terenie województwa warmińsko-mazurskiego

¹² W sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. z 2005 r. nr 67, poz. 583 ze zm.)

- Drogi wykazano 1089 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 231,7377 ha zajętych i przeznaczonych w planach miejscowego zagospodarowania przestrzennego pod drogi gminne oraz wewnętrzne.
- Grunty komunalne - wykazano 526 działek o łącznej powierzchni 237,2059 ha, w tym 129 działek o pow. 13,2608 ha, jako działki pod drogami powstałe z podziałów geodezyjnych.

Aktualizacja ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, polegała na wprowadzaniu zmian dotyczących m.in. podziałów i połączeń działek, ich zakupów, przejęć z mocy prawa oraz doksiegowań różnic z pomiarów jak i scaleń działek.

(dowód: akta kontroli str. 95-172)

Ustalone
nieprawidłowości

Ewidencja gminnego zasobu nieruchomości (drogi), nie była prowadzona w pełni zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzono m.in., że jednostką rejestrową w ewidencji była działka ewidencyjna, a nie nieruchomość oraz nie wskazano w niej przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto, na podstawie danych zawartych w ewidencji, nie było możliwości ustalenia liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne.

W złożonych na tą okoliczność wyjaśnieniach, Wójt podał, że zostaną podjęte działania celem uzupełnienia i uporządkowania ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 43-48, 96-163)

Opis stanu
faktycznego

3.3. W toku kontroli, badaniem objęto rzetelność danych o 352 działkach zajętych (przeznaczonych) pod drogi gminne i wewnętrzne (wg stanu na 31 grudnia 2012 r.), z czego:

- 322 działki o łącznej powierzchni 61,5698 ha, wykazane w prowadzonej w Urzędzie ewidencji dotyczącej gruntów zajętych pod drogami, co stanowiło 26,4% ogółu działek i 25,1% ogółu ich powierzchni (przeznaczonych pod drogi),
- 30 działek, które według zapisów w księgach wieczystych stanowią własność Gminy, a nie były ujęte w ewidencji zasobu Gminy.

W ramach tych badań dokonano porównania numerów działek, ich powierzchni, właścicieli oraz ksiąg wieczystych, w których te działki się znajdują, zawarte w:

- ewidencji gminnego zasobu nieruchomości,
- ewidencji gruntów i budynków (prowadzonej w Starostwie Powiatowym w Olsztynie),
- sprawozdaniu IPE (integrująca platforma elektroniczna) - wykaz nieruchomości sporządzony przez Starostę Olsztyńskiego na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹³,
- Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych, będącej podstroną strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zgodność danych w zakresie numerów ewidencyjnych, powierzchni, właścicieli oraz numerów KW stwierdzono w przypadku 172 działek, tj. 48,9% objętych badaniami.

(dowód: akta kontroli str. 173-187)

Ustalone
nieprawidłowości

1) W ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (zestawienie dotyczące dróg), wykazano w danym obrębie dwukrotnie te same działki, przy czym

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460 ze zm.

w niektórych przypadkach podano różne ich powierzchnie, a także przypisano im różne wartości ewidencyjne. Dotyczyło to działek o numerach:

- a) 620/4 (w obrębie Gryźliny), której wartość wskazano na 301,32 zł i 291,60 zł, a pow. odpowiednio 0,0186 ha oraz 0,0180 ha. Prawidłowa wartość ewidencyjna oraz powierzchnia wynosiła natomiast 301,32 zł oraz 0,0186 ha.
- b) 163 (obręb Stawiguda) o wartości 100,00 zł i 251,00 zł (prawidłowa 251,00 zł).
- c) 124/32 (obręb Tomaszkowo): 968,00 zł i 31.760,00 zł (prawidłowa 31.760,00 zł).
- d) 119/10 (obręb Tomaszkowo): wartość 415,00 zł i 70.433,00 zł, a pow. 0,0415 ha i 0,2128 ha (prawidłowa wartość ewidencyjna wynosiła 70.433,00 zł, a powierzchnia 0,0415 ha).
- e) 124/25 (obręb Tomaszkowo): 216,00 zł i 7.407,00 zł (prawidłowa 7.407,00 zł).
- f) 129/13 (obręb Tomaszkowo): 4.154,00 zł i 23.955,00 zł (prawidłowa 23.955,00 zł).
- g) 127/22 (obręb Tomaszkowo): 19.132,00 zł i 236.512,00 zł o pow. 0,7926 ha i 0,0194 ha. Żadna z podanych wartości nie jest prawidłowa, gdyż rzeczywista wartość ewidencyjna wynosiła: 142.725,00 zł, a pow. 0,4783 ha.
- h) 127/32 (obręb Tomaszkowo): 997,15 zł i 6.652,00 zł (prawidłowa 6.652,00 zł).
- i) 101/16 (obręb Miodówko): 100,00 zł i 210,00 zł (prawidłowa 210,00 zł).
- j) 123/13 (obręb Tomaszkowo), która raz występuje z pełnym opisem dotyczącym m.in. powierzchni, wartości (3.143,00 zł) i nr KW, w której się znajduje, a drugi raz jako sam numer (bez dodatkowych danych). Prawidłowa wartość ewidencyjna wynosiła 93.787,00 zł.

Wg ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (stan na 31 grudnia 2012 r.), wartość ewidencyjna ww. 10 działek wynosiła 506.998,07 zł, zaś prawidłowa 477.481,32 zł.

2) Dokonana analiza danych o 352 działkach gruntów zajętych (przeznaczonych) pod drogi wykazała m.in., że:

- a) 12 działek (o numerach 287/1, 28/1, 288/4, 290/1, 20/1, 306/1, 25/1, 279/14, 590/6, 41/1, 40/1 oraz 518/11 w obrębie Stawiguda), ujętych w zasobie, nie jest własnością Gminy. Właścicielem 11 działek jest bowiem Skarb Państwa, a jednej - Spółka Jawna.
- b) Dla 77 działek ujętych w zasobie, w kolumnie dotyczącej numeru księgi wieczystej wpisano błędny numer, z czego w 43 przypadkach nie wpisano zaktualizowanego numeru wg systemu nowych ksiąg wieczystych.
- c) W przypadku trzech działek (58/7 obręb Ruś oraz 25/9 i 293/1 obręb Stawiguda), wskazanych w zasobie, podano powierzchnię działek niezgodną z ewidencją gruntów i budynków oraz trzech (206/1 obręb Ruś oraz 312/2 i 13/8 obręb Stawiguda) - niezgodną z powierzchnią wskazaną w księgach wieczystych. W przypadku działki nr 312/2 obręb Stawiguda, Gmina wystąpiła do sądu rejonowego z wnioskiem o zmianę danych dotyczących powierzchni działki. Sąd zawiadomieniem z 09.01.2012 r. poinformował o wykonaniu wniosku. Jednakże, wg stanu na 26 sierpnia 2013 r., dane dotyczące powierzchni działki, ujęte w KW, nadal są niewłaściwe. Gmina nie występowała kolejny raz o sprostowanie. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika RGN Gmina ponownie wystąpi do sądu w celu sprostowania danych dotyczących powierzchni tych działek.
- d) Czterech działek wskazanych w zasobie (269/10, 1/37, 1/41 obręb Ruś i 64/17 obręb Miodówko), nie wprowadzono do sprawozdania IPE, a w przypadku dwóch (318 i 587 obręb Stawiguda) w sprawozdaniu IPE podano ich niewłaściwą powierzchnię.
- e) W ewidencji gruntów i budynków, dla 12 działek wskazanych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości (1/17, 1/42, 1/44, 206/1 obręb Ruś, 101/9, 163 obręb Stawiguda, 225/10, 225/12, 3341/1, 3340/7 obręb Gryźliny, 101/23 obręb Miodówko oraz 279/5 obręb Jaroty) nie podano numeru ksiąg wieczystych, w których się znajdują.

- f) W ewidencji gminnego zasobu nieruchomości ujęto dwie działki: nr 13/5 (obręb Kręsk) oraz 201/5 (obręb Tomaszkowo), co do których Gmina nie jest właścicielem. Wg wyjaśnień Kierownika RGN, do ewidencji gminnego zasobu nieruchomości wpisano błędne numery działek, a właściwymi numerami działek powinny być odpowiednio 5/6 i 201/4 (są własnością Gminy, a prawo własności zostało ujawnione w KW).
- g) Spośród 29 działek, które według zapisów w KW stanowią własność Gminy, a nie były ujęte w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości:
- 21 działek nie powinno znajdować się w tych KW, z czego 16 pozostało w księdze wieczystej, pomimo tego, że działki te zostały włączone do innych działek w wyniku odnowienia ewidencji gruntów i budynków, a według wyjaśnień Kierownika RGN, Gminie nie została przekazana dokumentacja geodezyjna z odnowienia tej ewidencji. Natomiast w przypadku pięciu działek (54, 6, 56, 14 i 2 obręb Gagławki), Gmina nie ma do nich prawa własności. Wprawdzie w dniu 17.12.2002 r. Gmina wystąpiła do Starostwa Powiatowego o odłączenie działek, jednakże do dnia kontroli NIK wniosek nie został wykonany. Według wyjaśnień Kierownika RGN, do Starostwa niezwłocznie zostanie skierowane ponownie pismo o ich odłączenie,
 - trzy działki (15/7 obręb Ruś, 185/1 obręb Stawiguda i 358/1 obręb Pluski) nie były ujęte w zasobie, mimo że są własnością Gminy,
 - pięć działek (12/4 obręb Kręsk, 230/1 obręb Gryżliny, 786, 225/32 i 225/31 obręb Stawiguda) zostało przyjętych do zasobu w 2013 r.,
- h) Pięć działek (265, 216/3, 119/3, 215/2, obręb Ruś, 185 obręb Stawiguda) znajduje się w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, pomimo że Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Olsztynie pismem z dnia 15.11.2010 r. poinformował Wójta o wykreśleniu tych działek z ewidencji gruntów i budynków,
- i) Cztery działki (186/2, 14/1, 185 i 135/1 obręb Stawiguda) znajdują się w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości pomimo tego, iż według ewidencji gruntów i budynków działki o takich numerach nie istnieją. Według wyjaśnień Kierownika RGN, Gmina nie ma informacji co się z nimi stało wobec czego, w najbliższym czasie wystąpi do Starosty Olsztyńskiego o informacje odnośnie tych działek.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 173-251)

Opis stanu faktycznego

3.4. Ostatnia pełna inwentaryzacja okresowa gruntów, w tym zajętych pod drogi, została przeprowadzona na podstawie zarządzenia Wójta z dnia 02.12.2011 r., według stanu na 31 grudnia 2011 r. Zgodnie z zarządzeniem, Wójt powołał przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej, ustalił pola spisowe (m.in. grunty) oraz składy komisji inwentaryzacyjnych odpowiedzialnych za dane pole spisowe.

(dowód: akta kontroli str. 292-296)

Ustalone nieprawidłowości

1) W Instrukcji dotyczącej inwentaryzacji aktywów i pasywów Urzędu Gminy Stawiguda¹⁴, brak jest wskazania metody inwentaryzacji gruntów. Według wyjaśnień Wójta, inwentaryzację przeprowadzano metodą weryfikacji, gdyż spośród wymienionych rodzajów składników majątku objętych tą metodą znajdował się również zapis „inne niedostępne w czasie spisu rzeczowe składniki majątku”, przez który rozumiano grunty. Wójt dodał jednak, że w celu uściślenia zapisów instrukcji, w najbliższym czasie zostaną opracowane nowe zasady przeprowadzania inwentaryzacji, które będą podstawą do inwentaryzacji za rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 259-268, 290-291)

¹⁴ Będącej załącznikiem nr 1 do Zarządzenia Nr 82/2010 z dnia 18 sierpnia 2010 r. Wójta

2) Inwentaryzacja gruntów zajętych pod drogi, została wykonana niezgodnie z zapisami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w myśl których powinno się ją przeprowadzić „drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników”. Według wyjaśnień członków komisji inwentaryzacyjnej, odpowiedzialnych za przeprowadzenie inwentaryzacji m.in. gruntów zajętych pod drogi polegało na porównaniu:

- ewidencji gminnego zasobu nieruchomości – drogi (prowadzona przez Referat Gospodarki Nieruchomościami),
- rozliczenia gruntów - dróg na terenie Gminy Stawiguda (z 2010 i 2011 r.), znajdowały się tutaj zmiany (dot. m.in. przejęcia działek z mocy prawa, podziału, połączenia, zakupu itp. w 2011 r. oraz 2010 r.) powierzchni oraz wartości poszczególnych działek (dokument przekazany z Referatu Gospodarki Nieruchomościami),
- stanu konta 011,
- wyników poprzedniej inwentaryzacji.

Ponadto jeden z członków komisji stwierdził, że nie znał zasad ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości i nie wiedział, że nie mogą występować działki o tych samych numerach ewidencyjnych w tym samym obrębie.

(dowód: akta kontroli str. 337-342)

Zgodnie z ww. instrukcją, za przeszkolenie komisji odpowiedzialna była Skarbnik Gminy, która wyjaśniła m.in. że poinformowała członków komisji o sposobie dokonania inwentaryzacji tj. że powinni przeprowadzić inwentaryzację poprzez weryfikację wyników poprzedniej inwentaryzacji oraz zmian na koncie 011. W wyjaśnieniu podała również, że uważała iż „porównanie zestawienia działek co do ilości, powierzchni i wartości po zmianach na koncie w danym roku obrachunkowym do inwentaryzacji z roku wcześniejszego będzie prawidłowe”.

(dowód: akta kontroli str.259-268, 343-350)

W wyniku nieprawidłowo przeprowadzonej inwentaryzacji, nie ujawniono nieprawidłowości wykazanych w punkcie 3.3. niniejszego wystąpienia. Nieprawidłowości te skutkowały tym, że sporządzony na dzień 31 grudnia 2011 r. bilans Gminy nie odzwierciedlał stanu faktycznego, gdyż wartość majątku Gminy (aktywów) została zawyżona.

(dowód: akta kontroli str. 297-336, 351-354, 357-358)

W złożonych wyjaśnieniach, Wójt podał, że w okresie od 16 grudnia 2011 r. do 29 lutego 2012 r., czyli w czasie przeprowadzania inwentaryzacji, przebywał na zwolnieniu lekarskim. Podał też, że w tym czasie obowiązki wójta sprawował jego ówczesny zastępca (odwołany ze stanowiska 19 marca 2012 r.), który również podpisał protokół z inwentaryzacji za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 43-48)

3) Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, w Gminie nie prowadzono księgi środków trwałych z grupy „0” – grunty pomimo takiego wymogu wskazanego w art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W dniu 19 września 2013 r., Skarbnik Gminy, poinformowała kontrolera NIK o założeniu księgi oraz o dokonaniu wpisu do niej „wszystkich działek ilościowo i wartościowo, numeracji działek i numeru księgi wieczystej wg stanu na dzień 31.12.2012 roku w poszczególnych obrębach. Na dzień 31.08.2013 rok zaksięgowano zmiany powierzchni i wartości gruntów w poszczególnych obrębach Gminy Stawiguda (z pominięciem obrębu Bartąg i Ruś, ponieważ wyjaśnienia odnośnie działek w tych obrębach wymagają dłuższego terminu) uwzględniając wszystkie nieścisłości z lat wcześniejszych wykazane

podczas kontroli Najwyższej Izby Kontroli, jak również zmiany dokonane w miesiącach styczeń-sierpień 2013 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 361-381)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierzetelne prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz sposób przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów pod drogami.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Zapewnienie prowadzenia ewidencji nieruchomości stanowiących gminny zasób zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym w zakresie ich prawidłowej numeracji, powierzchni oraz wartości ewidencyjnej, a także prawa własności Gminy.
2. Przeprowadzanie i rozliczanie inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i uregulowaniami wewnętrznymi.
3. Podjęcie działań celem ustalenia faktycznej liczby i powierzchni nieruchomości (działek ewidencyjnych) zajętych pod drogi gminne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia 4 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.