



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-09-03/2013

P/13/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/015 Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	Leszek Żywucki specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86397 z dnia 03 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana adres	Gmina Elbląg (dalej: Gmina). Urząd Gminy Elbląg („Urząd”), 82 – 300 Elbląg, ul. Browarna 85.
kierownik jednostki kontrolowanej	Genowefa Kwoczek, Wójt Gminy Elbląg („Wójt”), od dnia 24 stycznia 2008 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

**Uzasadnienie
oceny ogólnej**

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- ujawnienie prawa własności Gminy w księgach wieczystych w odniesieniu do 97,8 % powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- złożenie, w latach 2010 – 2013, do sądu, 15 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 49 działek o łącznej powierzchni 22,7647 ha, co stanowiło 7,2 % ogółu powierzchni zajętych pod drogami,

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- nieewidencjonowaniu nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości, w sposób określony w art. 23 ust.1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami),
- nieprowadzeniu (do 1.07.2012 r.) ewidencji dróg gminnych, wymaganej ustawą z dnia 21.03.1985 o drogach publicznych³ (dalej: ustawa o drogach publicznych),
- przekazywaniu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) niezetelnych danych o publicznych drogach gminnych w corocznych informacjach,
- przeprowadzeniu za 2011 r. inwentaryzacji środków trwałych Gminy w części dotyczącej dróg w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (dalej: ustawa o rachunkowości) oraz Zarządzeniem

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

² j.t. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz.651 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

⁴ j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Wójta nr 26/2011 w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości (dalej: polityka rachunkowości),

- niezgodności danych w ewidencji środków trwałych ze stanem faktycznym, co skutkowało nie ujawnieniem wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. – 1.4. Na podstawie znajdującej się w Urzędzie dokumentacji dotyczącej nieruchomości stanowiących zasób Gminy⁵, ustalono, że wg stanu na dzień 30.06.2013 r. pod drogi na terenie Gminy zajętych było 97 nieruchomości (836 działek) o łącznej powierzchni 315,9914 ha, z czego:

- 796 działek, o pow. 297,7289 ha, tj. 94,2 % zostało nabytych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁶,
- 30, o pow. 15,4084 ha (4,9 %) zostało przekazanych jako tzw. „starodroże” drogi krajowej nr 7 (dalej: „starodroże” DR 7),
- 10, o pow. 2,8541 ha (0,9 %) zostało nabytych na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Spośród 97 nieruchomości w odniesieniu do 86 z nich (802 działki) o łącznej powierzchni 309,0249 ha (97,8%) Gmina ujawniła w księgach wieczystych swoje prawo własności. Nieujawnienie tego prawa miało miejsce w przypadku 11 nieruchomości (34 działek) o łącznej pow. 6,9665 ha. Dotyczyło to:

- sześciu nieruchomości (24 działki) o pow. 4,1124 ha nabytych przez Gminę w drodze decyzji komunalizacyjnych,
- pięciu nieruchomości (10 działek) o pow. 2,8541 ha przejętych w latach 2010 – 2013 od Agencji Nieruchomości Rolnych, które na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stały się własnością Gminy.

(dowód: akta kontroli str.3-20)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁷, właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

W wyjaśnieniach Wójt podał, że spowodowane to było niedopatrzaniem.

(dowód: akta kontroli str.26-28)

Ustalono nieprawidłowości

Do czasu kontroli NIK, w Urzędzie nie ewidencjonowano gminnego zasobu nieruchomości, w sposób o którym mowa w art. 23 ust. 1 i 23 ust.1c w zw. z art. 25 ust.1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str.4-5)

⁵ Ewidencji Gruntów i Budynków, uzyskanych ze Starostwa Powiatowego w Elblągu, Standardu Wymiany Danych Ewidencyjnych (dalej: C-SWDE), Integrującej Platformy Elektronicznej (dalej: IPE), prowadzonych za pomocą systemów informatycznych (za pomocą tych ewidencji można było ustalić dane dotyczące oznaczenie nieruchomości wg księgi wieczystej, powierzchnie oraz tytuły prawne).

⁶ Dz. U. z 1990 r., Nr 32, poz.191 ze zm.

⁷ j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.

W wyjaśnieniach Wójt podał, że spowodowane to było niedopatrzeniem. Zaznaczył jednocześnie, że niektóre dane dotyczące oznaczenia nieruchomości wg księgi wieczystej, powierzchni nieruchomości, tytułu prawnego, można było uzyskać korzystając z: ewidencji gruntów i budynków, C-SWDE oraz IPE.

(dowód: akta kontroli str.26-28)

1.5. W badanym okresie Wójt wystąpił do właściwego terytorialnie sądu rejonowego z 15 wnioskami (10 w 2011 r. i 5 w 2012 r.) o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy 49 działek zajętych pod drogi gminne o łącznej powierzchni 22,7647 (7,2 % ogółu powierzchni zajętych pod drogi gminne). Wszystkie wnioski zostały przez sąd rozpatrzone pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str.21-25)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Wójta na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości pod drogi gminne i ujawnienia prawa własności Gminy w księgach wieczystych.

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

Opis stanu faktycznego

Na terenie Gminy pod drogi nie zajmowano gruntów na podstawie przepisów przewidujących wypłatę odszkodowań z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str.29-31)

3. Rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne, ujętych w dokumentacji wytworzonej w Gminie.

Opis stanu faktycznego

3.1. – 3.3 Wg stanu na dzień 31.12.2012 r. Gmina posiadała w zasobie 300,66 km dróg o powierzchni 120,26 ha, z czego 40,302 km (20,5284 ha) stanowiły drogi publiczne (o numeracji „nadanej przez Warmińsko – Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego). Ewidencjonowanie dróg rozpoczęto dopiero od 1.07.2012 r. Prowadzono je za pomocą programu informatycznego pn. RoadMan. Wg stanu na dzień 30.06.2013 r. do ewidencji wprowadzono 87 % publicznych dróg gminnych (35,04 km położonych na 11,2000 ha).

(dowód: akta kontroli str.32-40)

Dane o długości i powierzchni były aktualizowane i przekazywane do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dalej GDDKiA).

(dowód: akta kontroli str.41-53)

Szczegółową analizą objęto 10 działek położonych na pięciu nieruchomościach o łącznej powierzchni 2,8541 ha, tj. 12% powierzchni działek zajętych pod drogi gminne w okresie objętym kontrolą. Z analizy wynika, że dane dotyczące liczby i powierzchni tych nieruchomości były zgodne z ewidencją gruntów i budynków oraz C-SWDE i IPE.

(dowód: akta kontroli str.54-55)

Ustalone nieprawidłowości

1. Kontrola wykazała, że spośród 10 analizowanych działek – siedem (2,3756 ha) o łącznej wartości 70.488,77 zł, zostało wprowadzonych do ewidencji środków trwałych dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK (11.07.2013 r. i 26.07.2013 r.), pomimo iż działki te zostały przejęte przez Gminę na mocy art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami w okresie od 14.06.2010 r. do 12.03.2013 r.

I tak działka nr:

- 51/11 położona w Nowym Batorowie została przejęta w dniu 14.06.2010 r.,
- 44/36, 47/4, 91/3 położone w Nowym Batorowie – 5.10.2010r.,
- 53/5 położona w Pasiekach – 5.04.2012 r.,
- 29/7 i 29/9 położone w Raczkach Elbląskich – 12.03.2013 r.

Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 – 3 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str.56-63)

Wójt, ponoszący wg art. 4 ust. 5 cyt. wyżej ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w wyjaśnieniach jako przyczynę podał otrzymanie informacji o nabyciu tych działek dopiero w dniu 28.06.2013 r., od pracownika merytorycznego zajmującego się gospodarką przestrzenną. Tę samą przyczynę podał w wyjaśnieniach Skarbnik Gminy. W wyjaśnieniach inspektor ds. gospodarki przestrzennej – pani Anetta Rutkiewicz podała, że informację przekazała dopiero w dniu 28.06.2013 r., a przyczyną tak znacznego opóźnienia było niedopatrzenie, które wystąpiło w związku z obciążeniem innymi przynależnymi jej obowiązkami służbowymi.

(dowód: akta kontroli str.26-28, 64-67)

2. W okresie od 1.01.2010 r. do 30.06.2012 r. nie prowadzono ewidencji publicznych dróg gminnych, co było niezgodne z art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸.

(dowód: akta kontroli str.56-63)

Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem (w tym okresie) wystarczających środków na sfinansowanie zakupu odpowiedniego programu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str.38-40)

3. Od rozpoczęcia ewidencjonowania publicznych dróg gminnych (1.07.2012 r.) do czasu zakończenia kontroli NIK nie zaewidencjonowano 13 % powierzchni publicznych dróg gminnych o łącznej długości 5,262 km (9,3284 ha), co było niezgodne z art.10 ust. 11 cyt. wyżej ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str.32-33, 68-82)

W wyjaśnieniach Wójt oraz pracownik zatrudniony na stanowisku – pomoc administracyjna ds. drogownictwa, melioracji i zabezpieczenia przeciwpowodziowego (który zajmował się m.in. prowadzeniem ewidencji dróg gminnych) podali, że do ewidencji dróg gminnych nie wprowadzono 13 % publicznych dróg gminnych, ponieważ dotyczyły one tzw. „starodroża” DR7 o łącznej długości 5,262 km (9,3284 ha). Wskazali, że Gmina jest w trakcie jego przekazania Powiatowi Elbląskiemu.

(dowód: akta kontroli str.38-40, 83-85)

4. W informacjach za 2010 – 2012 r. do GDDKiA przekazywano dane o długości i powierzchni wszystkich dróg położonych na terenie Gminy, zamiast danych o drogach publicznych jak stanowi § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie trybu sporządzenia informacji), wg którego do GDDKiA przekazywane są informacje o sieci dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str.32-33, 41-53, 68)

⁸ j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz. 583 ze zm.

W wyjaśnieniach Wójt i inspektor ds. drogownictwa, melioracji i zabezpieczenia przeciwpowodziowego podali, że spowodowane to było błędną interpretacją przepisów cyt. wyżej rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji, ponieważ w informacjach do GDDKiA podawano długość wszystkich dróg znajdujących się na terenie Gminy Elbląg, w tym publicznych dróg gminnych, których na terenie Gminy Elbląg jest 40,302 km.

(dowód: akta kontroli str.38-40, 86-87)

5. Informację dla celów statystycznych o drogach za 2011 r. Gmina przekazała do GDDKiA w dniu 6.06.2012 r., tj. 67 dni po terminie, co było niezgodne z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji.

(dowód: akta kontroli str.46-49)

W wyjaśnieniach Wójt podał, że spowodowane to było przeoczeniem pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za opracowanie i przesłania informacji o drogach do GDDKiA. Zobowiązał się jednocześnie podjąć działania organizacyjne mające na celu wyeliminowanie w przyszłości takich opóźnień.

(dowód: akta kontroli str.26-28)

Opis stanu
faktycznego

3.4. Ostatnią inwentaryzację nieruchomości przeznaczonych pod drogi gminne przeprowadzono za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.88-92)

Na podstawie zarządzenia nr 62/2011 Wójta Gminy Elbląg z dnia 28 października 2011 r. powołano komisję do przeprowadzenia weryfikacji sald wartości m.in. gruntów oraz środków trwałych w budowie do których dostęp jest utrudniony. Przewodniczącą komisji została z-ca Skarbnika Gminy Elbląg. Z przeprowadzonej weryfikacji sporządzony został protokół, z którego wynika, że w ramach weryfikacji porównano dane ewidencji księgowej syntetycznej z danymi wynikającymi z ewidencji analitycznej. Wg protokołu wartość dróg ustalono na kwotę 4.338.856,57 zł. W trakcie kontroli ustalono, że kwota ta dotyczyła wartości 782 działek.

(dowód: akta kontroli str.96-120)

**Ustalone
nieprawidłowości**

1. Niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 cyt. wyżej ustawy o rachunkowości oraz polityką rachunkowości¹⁰ przeprowadzono inwentaryzację gruntów zajętych pod drogami, ponieważ porównano dane z ewidencji księgowej syntetycznej z danymi wynikającymi z ewidencji analitycznej, zamiast porównać dane ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami (aktami notarialnymi, wyciągami z ksiąg wieczystych, wypisami z rejestru gruntów) oraz dokonać weryfikacji wartości tych składników. Spowodowało to, że podczas inwentaryzacji przeoczono 32 działki (zajęte pod drogi na terenie Gminy), o łącznej wartości 17.944,80 zł (położone na 13,2094 ha).

Dotyczyło to działek o następujących numerach:

- 89/31 o pow. 0,0264 ha, 89/167 o pow. 0,0258 ha, 89/228 o pow. 0,3198 ha – położonych w obrębie Gronowo Górne,
- 515 o pow. 3,8500 ha, 466 o pow. 0,1377, 465 o pow. 0,0400 ha, 290 o pow. 0,0455 ha, 611 o pow. 1,9200 ha, 469 o pow. 0.1406 ha, 123 o pow. 0.0454 ha – położonych w obrębie Janowo,
- 87 o pow. 1,2200 ha – położonej w obrębie Kępa Rybacka,
- 627 o pow. 0,0490, 383 o pow. 0,0359, 37 o pow. 0,2032 – położonych w obrębie Komorowo Żuławskie,

¹⁰ przyjętą Zarządzeniem nr 26/2011 Wójta Gminy Elbląg z dnia 28 czerwca 2011 r.

- 285 o pow. 0,0800, 395 o pow. 0,0480 ha, 372 o pow. 0,2620 – położonej w obrębie Nowakowo,
- 197 o pow. 0,1100, 244 o pow. 0,9310 ha – położonych w obrębie Nowe Pole,
- 469 o pow. 0,1522 ha położonej w obrębie Nowina,
- 44/36 o pow. 0,1177 ha, 47/4 o pow. 0,2608, 51/11 o pow. 1,2467 ha, 91/3 o pow. 0,0495 położonej w obrębie Nowe Batorowo,
- 33/113 o pow. 0,8400 – położonej w obrębie Nowotki,
- 391 o pow. 0,0812 ha, 378 o pow. 0,0693 ha, 388 o pow. 0,0506 ha – położonych w obrębie Przechmark,
- 136 o pow. 0,3500 ha, 141 o pow. 0,3600 ha 144 o pow. 0,0600 ha, 151/1 o pow. 0,0811 ha – położonych w obrębie Raczki Elbląskie.

Ponadto kontrola wykazała, że cztery spośród 782 działek (o łącznej wartości 1,2 tys. zł i 0,7481 ha) nie były przeznaczone pod drogi. Były to następujące działki, nr: 44/2 o pow. 0,0018 położona w obrębie Adamowo; 79/1 o pow. 0,3263 ha – Bogaczewo; 129 o pow. 0,0400 – Pilona; 151 o pow. 0,38 – Raczki Elbląskie.

(dowód: akta kontroli str.38-40, 93-102, 121-163)

W wyjaśnieniach Wójt nie potrafił wskazać przyczyn niedokonania weryfikacji danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Zobowiązał się natomiast do podjęcia działań organizacyjnych, aby podczas następnej inwentaryzacji (która będzie obejmowała nieruchomości zajęte pod drogi gminne) porównywano dane z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami (aktami notarialnymi, wyciągami z ksiąg wieczystych, wypisami z rejestru gruntów). Natomiast z – ca Skarbnika Gminy jako przewodnicząca komisji do przeprowadzenia weryfikacji sald wartości m.in. gruntów oraz środków trwałych w budowie do których dostęp jest utrudniony podała, że powyższe nieprawidłowości spowodowane były niedopatrzeniem.

(dowód: akta kontroli str.38-40, 164)

3.5. W analizowanym okresie nie odnotowano w Urzędzie wpływu skarg dotyczących spraw związanych z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne.

(dowód: akta kontroli str.165-169)

Opis stanu
faktycznego

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dane jakimi dysponowała Gmina w zakresie nieruchomości zajętych pod drogi gminne, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli, wnosi o:

- 1) Ewidencjonowanie nieruchomości w sposób zgodny z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- 2) Ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 34 działek położonych na 11 nieruchomościach, których nie ujawniono w wyniku niedopatrzenia,
- 3) Podjęcie działań zapewniających:
 - niezwłoczne księgowanie nabytych działek do ewidencji środków trwałych,
 - ujęcie wszystkich publicznych dróg gminnych w ewidencji prowadzonej przy pomocy programu informatycznego RoadMan,

- rzetelne sporządzanie informacji o drogach i terminowe przekazywanie ich do GDDKiA,
- obejmowanie inwentaryzacją wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi,
- przeprowadzanie inwentaryzacji w drodze weryfikacji metodą porównywania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami.

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 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 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 27 września 2013 r.

Kontroler
Leszek Żywucki

specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor