



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-07-01/2013

P/13/015

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## 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 Opolu
Kontroler	Celina Augustyn, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86579 z dnia 18 czerwca 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Izbicku <sup>1</sup> , ul. Powstańców Śląskich 12, 47-180 Izbicko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Brygida Pytel, Wójt Gminy Izbicko <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W czynnościach związanych z ewidencjonowaniem nieruchomości gminnych zajętych pod drogi, w tym wprowadzaniem do ewidencji danych dotyczących liczby, powierzchni oraz stanu prawnego tych nieruchomości, Gmina opierała się wyłącznie na danych ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez Starostę Strzeleckiego (katastru nieruchomości)<sup>3</sup>, nie sięgając do dokumentów źródłowych potwierdzających stan prawny nieruchomości zajętych pod drogi<sup>4</sup>. W okresie objętym kontrolą ewidencja gminnego zasobu nieruchomości była prowadzona w sposób odpowiadający wymogom określonym w przepisach art. 23 ust. 1c pkt 1-7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, jednak realizując ww. obowiązki w zakresie ewidencjonowania, Wójt nie aktualizowała numerów ksiąg wieczystych nieruchomości zajętych pod drogi, mimo iż dysponowała dokumentami, na podstawie których aktualizacja ta była możliwa.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Wójta Gminy w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi i ujawnienia prawa własności Gminy w księgach wieczystych. Na powyższą ocenę wpłynęły działania podjęte w trakcie kontroli NIK, zmierzające do wystąpienia do Wojewody Opolskiego o stwierdzenie nabycia z mocy prawa przez Gminę własności nieruchomości stanowiącej mienie Skarbu Państwa oraz ujawnienia prawa własności Gminy w księdze wieczystej.

<sup>1</sup> Dalej: Gmina.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt.

<sup>3</sup> Odbywało się to z wykorzystaniem udostępnionego przez Starostwo Powiatowe programu *Kataster Online - Baza katastralna powiatu strzeleckiego*.

<sup>4</sup> Rozumiejąc pod pojęciem dokumentów źródłowych odpisy z ksiąg wieczystych lub decyzje Wojewody, na mocy których Gmina uzyskiwała prawo własności gruntów, ponieważ z takimi dokumentami związane jest domniemanie zgodności z rzeczywistym stanem prawnym.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania Wójt Gminy na rzecz zapewnienia rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w Urzędzie Gminy. Na powyższą ocenę wpłynęły nieprawidłowości w dwóch różnych obszarach działań. Pierwszym z nich było nieprzewodzenie przez Wójt Gminy dokumentacji ewidencyjnej dróg gminnych, w szczególności brak książki dróg,<sup>6</sup> drugim - przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne z pominięciem wymogu porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami stwierdzającymi tytuł prawny Gminy do gruntu o danej powierzchni i lokalizacji, czego wymagał art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*<sup>7</sup>. Pominięcie wymogów dostosowania dokumentacji ewidencyjnej dróg do obowiązującego stanu prawnego, wynikającego z art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*<sup>8</sup>, a w przypadku inwentaryzacji gruntów - nieuzasadnione odstępianie od porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi potwierdzającymi stan prawny nieruchomości zajętych pod drogi, w konsekwencji pozbawiało Wójt Gminy jako zarządcę dróg publicznych, wiedzy zarówno o liczbie i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, jak również o ich parametrach techniczno-eksploatacyjnych. Konsekwencją niezapewnienia prawidłowego ewidencjonowania dróg gminnych było naruszenie przepisów § 9 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*<sup>9</sup>, a także przekazywanie nierzetelnych informacji o drogach w corocznych informacjach kierowanych do Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych i Autostrad w trybie przepisów art. 20 pkt 9a ustawy *o drogach publicznych* oraz § 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 promach*<sup>10</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. Gmina pozostawała właścicielem 24 nieruchomości<sup>11</sup> zajętych pod drogi, obejmujących łącznie 522 działki ewidencyjne o powierzchni ogółem 114,6995 ha. Wszystkie nieruchomości zajęte pod drogi przejęte zostały z mocy prawa przez Gminę na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*<sup>12</sup>, przy czym poprzednim właścicielem

<sup>6</sup> Brak książki dróg zarówno w okresie objętym kontrolą, jak i w okresie wcześniejszym. Wykaz dróg gminnych Gminy Izbicko nie podlegał aktualizacji od momentu jego opracowania, tj. od 1997 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 330, dalej: *ustawa o rachunkowości*.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 260.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: *rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg*.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 58, dalej: *rozporządzenie w sprawie trybu sporządzania informacji*.

<sup>11</sup> Nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: *Przepisy wprowadzające ustawę komunalizacyjną*.

przedmiotowych działek był Skarb Państwa<sup>13</sup>. W stosunku do 23 nieruchomości zajętych pod drogi (517 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 114,0305 ha) prawo własności Gminy zostało ujawnione w księgach wieczystych<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 27, 29)

W każdym przypadku podstawą wpisu (ujawnienia) prawa własności Gminy w księdze wieczystej była ostateczna decyzja administracyjna Wojewody Opolskiego<sup>15</sup>, wydana zgodnie z art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 *Przepisów wprowadzających ustawę komunalizacyjną*. Wnioski o założenie księgi wieczystej lub ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości przekazanych na podstawie ww. decyzji Wojewody były składane przez Gminę w okresie od listopada 2005 r. do września 2009 r. do właściwego terytorialnie Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 28, 79-82, 85-88, 256-257)

We wszystkich poddanych analizie ośmiu przypadkach nieruchomości, dla których została urządzona księga wieczysta (33,3 % z 24 nieruchomości objętych księgami wieczystymi), treść decyzji komunalizacyjnych oraz treść wyciągów z ksiąg wieczystych potwierdziła prawo własności Gminy do ww. nieruchomości. Dane z gminnej ewidencji nieruchomości - w odniesieniu do poddanych analizie ośmiu nieruchomości - również nie wykazały różnic w stosunku do zapisów katastru nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 304)

Z informacji Starostwa Powiatowego o działkach nieskomunalizowanych wynikało, że pięć z 522 działek ewidencyjnych, tj. działki o numerach: 598/2, 258/1 i 258/2, 441/3 oraz 168/3<sup>17</sup> (o łącznej powierzchni 0,6690 ha), z których jedna zajęta była pod drogę gminną, do dnia kontroli posiadało nieuregulowany stan prawny.

(dowód: akta kontroli str. 61-65)

Analiza dokumentacji źródłowej wykazała, że stan prawny czterech z pięciu ww. działek został uregulowany albo decyzjami Wojewody<sup>18</sup> oraz Uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 79-82, 85-88, 370-376)

Dla żadnej z ww. pięciu działek ewidencyjnych nie została założona księga wieczysta, jak również wskazane powyżej decyzje oraz uchwała nie zostały złożone do zbioru dokumentów, o którym mowa w § 54 rozdziału 4 (*Prowadzenie zbioru dokumentów i postępowanie w tych sprawach*) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów<sup>20</sup>.

Wójt Gminy ewidencjonowała nieruchomości stanowiące zasób gminny, w tym nieruchomości zajęte pod drogi gminne, zachowując wymogi art. 23 ust. 1c pkt 1-7

<sup>13</sup> Wpisu na rzecz Skarbu Państwa dokonano na podstawie art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o *majątkach opuszczonych i poniemieckich* (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.).

<sup>14</sup> Ostatni wniosek na podstawie którego Gmina ujawniła prawo własności złożony był 1 września 2009 r.

<sup>15</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>16</sup> Sąd Rejonowy w Strzelcach Opolskich, V Wydział Ksiąg Wieczystych.

<sup>17</sup> Pozostałe cztery działki, tj. działki nr 258/1, 258/2 - w miejscowym planie zagospodarowania oraz w ewidencji oznaczone zostały jako szlaki wodne (KW), a działki nr 168/3 i nr 598/2 - jako drogi wewnętrzne, dojazdowe (KDW oraz U-10). Wszystkie działki zostały ujęte w spisach inwentaryzacyjnych sporządzonych przez Gminę na podstawie art. 17 ust. 1 *Przepisów wprowadzających ustawę komunalizacyjną*.

<sup>18</sup> Decyzje wydane w latach 1992-1996: nr G.IV.7227-54/96 z 20.03.1996 r. (karta inwentaryzacyjna nr 3) dz. nr 598/2, obręb Izbicko, nr G.IV-7227/52/92 z 13.02.1992 r. (karta inwentaryzacyjna nr 1) dz. nr 258 (258/1, 258/2), obręb Grabów, nr G.IV.7227-189/95 z 20.09.1995 r. (karta inwentaryzacyjna nr 1) dz. nr 168/3, obręb Suchodaniec.

<sup>19</sup> W przypadku działki nr 441/3, prawo własności Gmina nabyła z mocy prawa na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*, o czym stanowi treść Uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej nr XVII/147/87 z 27 marca 1987 r. (Dz. Urz. Województwa Opolskiego z 15 grudnia 1987 r., Nr 6, poz. 92).

<sup>20</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1122.

ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym uwzględniając przeznaczenie i funkcje określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego<sup>21</sup>. W ewidencji nieruchomości stanowiących gminny zasób zostało ujęte 99,935 % powierzchni nieruchomości<sup>22</sup>, które stanowią własność Gminy i zostały zajęte pod drogi.

(dowód: akta kontroli str. 29-36, 99-103)

Gmina stosowała do oznaczenia dróg w gminnej ewidencji nieruchomości następujące symbole literowe: KD (tereny dróg publicznych), KDW (tereny dróg wewnętrznych) oraz KW (tereny komunikacji wodnej, szlaki wodne), co odpowiadało przepisowi § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>23</sup>. Wójt Gminy wyjaśniła jednocześnie, iż oznaczenia KD, KDD, KDL, KDW z planów zagospodarowania przestrzennego, nie stanowią o charakterze (kategorii) danej drogi w tym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 343-347, 361-369)

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości powinno być studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Wójt Gminy wyjaśniła, iż *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Izbicko zatwierdzone Uchwałą nr IX/52/99 Rady Gminy Izbicko z dnia 14 czerwca 1999 r. jest w świetle obowiązujących przepisów prawa nadal aktualne, chociaż pochodzi z 1999 r. Jest tylko w wersji papierowej, a mapa jest w skali 1 :10000, więc określenie kategorii dróg w odniesieniu do poszczególnych działek jest niemożliwe.*

(dowód: akta kontroli str. 343-369, 370-371)

Jak wyjaśniła Wójt Gminy, z uwagi na fakt, że zajęte pod drogi 24 nieruchomości, zawierają nie tylko działki oznaczone w ewidencji nieruchomości jako droga, ale również pozostałe użytki, nie można jednoznacznie wskazać, na tym poziomie, nieruchomości mających charakter dróg gminnych. Dodatkowo w każdej z 24 cytowanych nieruchomościach znajdują się zarówno działki o kategorii drogi zaliczone do dróg gminnych, jak i do wewnętrznych czy dojazdowych do gruntów rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 343-369)

Wójt Gminy wyjaśniła również, iż wskazanie charakteru dróg gminnych powinno nastąpić na poziomie poszczególnych, w tym przypadku 522, działek oznaczonych w gminnej ewidencji jako droga oraz, że w chwili obecnej, nie mając aktualnych podkładów mapowych, nie jesteśmy w stanie określić każdej pojedynczej działki, a zakup aktualnych map z zasobów Starostwa Powiatowego w Strzelcach Opolskich wiąże się z wydatkiem, który nie jest przewidziany w tegorocznym budżecie gminy. Jak zapewniła Wójt Gminy, w roku 2014 Gmina planuje opracowanie gminnej ewidencji dróg i zakres ten zostanie ujęty w ww. opracowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 343-369)

Analiza dokumentacji źródłowej, tj. decyzji Wojewody Opolskiego stwierdzających nabycie przez Gminę z mocy prawa własności dziewięciu z 24 nieruchomości (co

<sup>21</sup> Np. Uchwała nr XIII/52/2011 Rady Gminy Izbicko z dnia 26 września 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Siedlec przewidywała w § 28 poszerzenie oraz wydłużenie pięciu dróg gminnych oznaczonych jako KDL-2, KDD-1, KDD-2, KDD-3, KDD-4 oraz załącznik nr 3 do ww. Uchwały przewidujący budowę oraz przebudowę trzech dróg gminnych, przy czym termin realizacji tych inwestycji przewiduje wieloletni plan inwestycyjny gminy Izbicko.

<sup>22</sup> Stosunek powierzchni (114,6255 ha) działek o uregulowanym stanie prawnym do powierzchni (114,6995 ha) wszystkich działek pod drogami.

<sup>23</sup> Szczegółowe dane zawierał załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia; dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu projektu (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz.1587).

stanowiło 37,5 % nieruchomości zajętych pod drogi) nie wykazała nieprawidłowości pod kątem zgodności danych ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z dokumentami źródłowymi<sup>24</sup>, tj. ww. decyzjami komunalizacyjnymi oraz aktualną treścią ksiąg wieczystych. Ponadto, dokonane porównanie danych wynikających z operatów ewidencji gruntów, dotyczących 70 działek, tj. 13,4 % z 522 działek ewidencyjnych - pod kątem ich występowania w ewidencji gminnej oraz ewidencji gruntów i budynków, nie wykazało rozbieżności w zakresie oznaczenia właściciela działek (Gmina), powierzchni tych działek oraz oznaczenia księgi wieczystej.

(dowód: akta kontroli str. 150-168, 275-286)

W ośmiu przypadkach prawo własności Gmina nabyła w wyniku komunalizacji mienia uprzednio należącego do Skarbu Państwa, który w dniu 27 maja 1990 r.<sup>25</sup> wykonywał swoje prawa właścicielskie przez jednostkę organizacyjną, jaką był terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego, właściwy dla miejsca położenia przedmiotowych nieruchomości.

W jednym przypadku w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Strzeleckiego, została wykazana działka nr 218/3 (obwód Grabów), ze wskazaniem zbioru dokumentów nr 75 jako tytułu prawa własności Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 167, 253-254)

W latach 2010-2013 (I półrocze) Wójt nie występowała do właściwego terytorialnie sądu rejonowego o ujawnienie prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 28)

W ww. okresie Gmina nie nabywała nieruchomości (działek) przeznaczonych pod drogi<sup>27</sup> w trybie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Dokonywanie weryfikacji informacji o nieruchomościach gminnych zajętych pod drogi wyłącznie na podstawie katastru prowadzonego przez Starostę Strzeleckiego przyczyniło się do nieujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy w stosunku do pięciu działek zajętych pod drogi<sup>29</sup> oraz nieuregulowania stanu

<sup>24</sup> Badanie obejmowało cztery decyzje komunalizacyjne Wojewody wraz z załącznikami, tj. 4 kartami inwentaryzacji nieruchomości. Wszystkie decyzje zostały podpisane przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Geodezji Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego i wszystkie pochodziły z października 2007 r.). Drugą grupę badanych dokumentów stanowiły wyciągi z operatów gruntów wygenerowane z Katastru Online dostępnego w Gminie oraz aktualna treść ksiąg wieczystych dostępna do przejrzania w Centralnej Bazie Ksiąg Wieczystych. Badanie przeprowadzono na próbie ośmiu ksiąg wieczystych (ośmiu nieruchomości), na które składało się 70 działek ewidencyjnych.

<sup>25</sup> Data wejścia w życie *Przepisów wprowadzających ustawę komunalizacyjną*.

<sup>26</sup> Proces ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi zakończył się w Gminie we wrześniu 2009 r.

<sup>27</sup> W Gminie nie wystąpiły w badanym okresie przypadki wydzielenia działek gruntu pod drogę publiczną lub poszerzenie drogi publicznej.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm., dalej: *specustawa drogowa*. Zgodnie z art. 11a ust. 3 tej ustawy właściwym organem w odniesieniu do dróg gminnych jest starosta, który wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

<sup>29</sup> Wśród pięciu nieujawnionych działek, tylko działka nr 441/3 stanowi nieruchomość zajęta pod drogę gminną KD-4, dwie stanowią tereny komunikacji wodnej KW, dwie pozostałe mają przeznaczenie U-1 oraz KDW- drogi wewnętrzne, dojazdowe).

prawnego dwóch działek pozostających do dnia kontroli własnością Skarbu Państwa<sup>30</sup>.

Pominięcie we wnioskach do Sądu pięciu działek zajętych pod drogi, Wójt Gminy wyjaśniła w następujący sposób: *Wnioski do ujawnienia w KW nieruchomości przekazanych Decyzjami Wojewody Opolskiego z mocy art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, były składane od listopada 2005 roku w Rejonowym Sądzie w Strzelcach Opolskich. Obejmowały zawsze większą liczbę nawet 110 – 200 działek. Przy tak dużej liczbie działek doszło do pominięcia ww. działek we wnioskach.*

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 343-369)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż Gmina powinna z większą rzetelnością (starannością) analizować dokumenty źródłowe potwierdzające tytuł prawny Gminy do nieruchomości zajętych pod drogi gminne, w celu niezwłocznego podjęcia działań na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy.

W trakcie składania wniosków do Wojewody w sprawie komunalizacji (stwierdzenia przejścia własności mienia Skarbu Państwa na rzecz Gminy), Wójt Gminy pominęła działkę nr 1072/1<sup>31</sup>, wpisaną do księgi wieczystej jako własność Skarbu Państwa, jak również do dnia kontroli - nie skierowała do Wydziału Ksiąg Wieczystych wniosku w sprawie ujawnienia prawa własności działki nr 218/3.

(dowód: akta kontroli str. 61-65, 73, 370-376)

Przeprowadzona analiza dokumentu źródłowego, tj. ostatecznej decyzji Wojewody z lutego 1992 r.<sup>32</sup> wykazała, iż działka nr 218/3 jako jedyna nieruchomość objęta *Zbiorem Dokumentów* nr 75, została ujęta w spisie inwentaryzacyjnym mienia Skarbu Państwa i na mocy ww. decyzji komunalizacyjnej stała się własnością Gminy.

(dowód: akta kontroli str.85-88)

Zgodnie z informacją Wiceprezes Sądu Rejonowego w Strzelcach Opolskich<sup>33</sup>, przedmiotowa decyzja Wojewody nie została umieszczona w *Zbiorze Dokumentów* nr 75, przy czym nieruchomość składa się z działki nr 218/3, stanowi drogę obszaru 0,0432 ha i jest własnością osoby fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 337-338)

Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia do dnia kontroli działań na rzecz komunalizacji działek nr 1072/1 oraz nr 218/3 - zajętych pod drogi i stanowiących własność Skarbu Państwa - Wójt Gminy, odnosząc się do pierwszej z ww. działek, podała: *Działka 1072/1 obręb Suchodaniec, stanowiąca własność Skarbu Państwa, znalazła się w wykazie Starostwa Strzelce Opolskie jako droga do skomunalizowania przez gminę Izbicko. Przedmiotowy wykaz został przesłany do Gminy Izbicko drogą elektroniczną w dniu 20.06.2013 r. Do dnia 20.06.2013 r. Gmina nie była świadoma iż przedmiotowa działka stanowi własność Skarbu Państwa.*

(dowód: akta kontroli str. 65, 73, 75-78)

Odnosząc się do drugiej nieskomunalizowanej do dnia kontroli działki (nr 218/3) Wójt Gminy wyjaśniła: *Wniosek o wpis do KW skierowany do Sądu Rejonowego w dniu 14 maja 2008 r. obejmował w/w decyzję w całości, w dokumentacji tego wniosku zabrakło wypisu z dz. 218/3 i to spowodowało, iż działka została w ZD 75. Stan dz. 218/3 nie budził niepokoju ze względu na fakt, iż w ewidencji gruntów*

<sup>30</sup> Działka nr 1072/1 pozostająca własnością Skarbu Państwa oraz działka nr 218/3 ujęta w *Zbiorze Dokumentów* nr 75 jako własność osoby fizycznej. Pierwsza z ww. działek jako własność Skarbu Państwa nie była ujęta w gminnej ewidencji nieruchomości, zaś druga miała oznaczenie drogi wewnętrznej, dojazdowej (KDW).

<sup>31</sup> Przedmiotowa działka nie była objęta spisem inwentaryzacyjnym nieruchomości, o którym mowa w art. 17 ust. 1 *Przepisów wprowadzających ustawę komunalizacyjną.*

<sup>32</sup> Decyzja nr G IV-7227/52/92 stała się ostateczna dnia 4 marca 1992 r.

<sup>33</sup> Dalej: SR.



dostępnej przez *Kataster Online* działka widnieje jako własność Gminy Izbicko i ma ZD (Zbiór Dokumentów) prowadzony przez Sąd Rejonowy.

(dowód: akta kontroli str. 343-360)

Wójt Gminy podkreśliła również, iż *Gmina na dzień dzisiejszy nie będzie występowała o przejęcie działki 218/3 będącej własnością osoby prywatnej, dlatego iż przedmiotowa działka nie ma znaczenia drogi gminnej – nie jest w żaden sposób połączona z inną drogą dojazdową, znajduje się w środku użytków rolnych.*

(dowód: akta kontroli str. 301-304)

Wójt Gminy zapewniła: *W najbliższym terminie Gmina Izbicko złoży wniosek o ujawnienie w KW dz. 288/2, 258/1, 258/2, 168/3 i 441/3, jak również wystąpi do Wojewody Opolskiego o stwierdzenie nabycia z mocy prawa działki Skarbu Państwa 1072/1.*

(dowód: akta kontroli str. 74-75)

Do dnia zakończenia kontroli, Wójt Gminy zwróciła się do Wojewody Opolskiego oraz do Starostwa Powiatowego o wydanie dokumentów (kopii decyzji Wojewody z 1996 r., wypisów i wyrysów) niezbędnych do uregulowania stanu prawnego ww. działek.

(dowód: akta kontroli str. 348-350)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Gmina posiadała wystarczające instrumenty<sup>34</sup>, pozwalające na doprowadzenie danych zgromadzonych w ewidencjach nieruchomości wytworzonych w Gminie do stanu zgodnego z rzeczywistym stanem prawnym. Uwzględniając niewielką powierzchnię działek nr 1072/1 (0,0740 ha) oraz nr 218/3 (0,0432 ha) w łącznej powierzchni gruntów zajętych pod drogi (114,6995 ha), co stanowiło 0,1 % powierzchni ww. gruntów, Najwyższa Izba Kontroli nie kwalifikuje przeoczenia Gminy w tym zakresie jako nieprawidłowości, ale zauważa potrzebę bardziej starannej analizy danych zamieszczanych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, w tym weryfikowania tych danych poprzez porównanie z treścią ksiąg wieczystych.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 73, 65, 75-78, 225-228, 289-303, 337-338)

2. Wójt nie aktualizowała ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, w tym nieruchomości zajętych pod drogi, numerów ksiąg wieczystych według systemu Nowej Księgi Wieczystej. Porównanie danych ujętych w ewidencji wytworzonej i prowadzonej w Gminie<sup>35</sup> z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków (katastru) nie wykazały natomiast jakichkolwiek różnic, co miało związek z faktem, iż Gmina w pracach związanych z gruntami nie posługiwała się innymi rejestrami niż program *Kataster Online Baza katastralna powiatu strzeleckiego*, co potwierdziła w wyjaśnieniach Wójt Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 29,150-168, 221-228)

I tak, do dnia kontroli w ewidencji nieruchomości pozostających w zasobie gminnym nie zaktualizowano numerów 22 nieruchomości oznaczonych numerem KW sprzed migracji ksiąg wieczystych, pomimo iż od stycznia 2009 r. wszystkie zawiadomienia Sądu kierowane do Wójt Gminy w związku z założeniem księgi wieczystej lub ujawnieniem prawa własności Gminy w istniejącej już księdze wieczystej,

<sup>34</sup> Poza dostępem do programu *Kataster Online*, tj. bazy katastralnej powiatu strzeleckiego, Gmina miała zagwarantowaną możliwość przeglądania aktualnej treści ksiąg wieczystych w Centralnej Bazie Ksiąg Wieczystych.

<sup>35</sup> Tj. w gminnej ewidencji nieruchomości oraz ewidencji środków trwałych Gminy.

wskazywały aktualne numery ksiąg według systemu Nowej Księgi Wieczystej - inne niż w ewidencji nieruchomości prowadzonej w Gminie<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 29, 150-168, 221-228, 256-274, 315-318)

Wójt Gminy wskazała, iż *Gmina w pracach związanych z gruntami posługuje się programem Kataster Online - Baza katastralna powiatu strzeleckiego, w przypadku kiedy do tej bazy zostanie wpisany numer KW poprzedzony oznaczeniem OP1S (czyli nr jaki księga otrzymała w elektronicznym obiegu) wówczas system nie odpowiada na polecenia (brak obiektów o danych parametrach. Zmień parametry i wyszukaj ponownie). (...) Przy stosowaniu instrukcji programu internetowego i użyciu starego nr księgi bez problemu można dotrzeć do szukanej KW. W sytuacji, gdy wejdziemy na stronę [www.elektroniczne-ksiegi-wieczyste.pl](http://www.elektroniczne-ksiegi-wieczyste.pl) - w instrukcji znalezienia danych figuruje zapis „Numer księgi wieczystej (w zamówieniu można podać stary numer KW)”*.

(dowód: akta kontroli str. 221-228)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż realizacja obowiązku Wójt Gminy w zakresie rzetelnego ewidencjonowania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu była możliwa na podstawie dokumentów otrzymywanych z Sądu Rejonowego w Strzelcach Opolskich oraz poprzez dostęp (od czerwca 2010 r.) do Centralnej Bazy Ksiąg Wieczystych.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wójt Gminy w zbadanym zakresie. Wpływ na powyższą ocenę miały działania Wójt podjęte już w trakcie kontroli NIK.

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

Opis stanu faktycznego

W Gminie nie wystąpiły przypadki postępowań w sprawie wypłaty odszkodowania z tytułu nabycia z mocy prawa nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, co było konsekwencją braku przesłanek nabycia przez Gminę z mocy prawa nieruchomości pod drogę publiczną na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*<sup>37</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 27, 104)

Gmina nie dokonywała wypłat odszkodowań w trybie ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, bowiem nie wystąpiły przesłanki określone w art. 98 ust.1 ww. ustawy, m.in. w całym objętym badaniem okresie nie były wydawane decyzje zatwierdzające projekt podziału nieruchomości na wniosek ich właścicieli, skutkujące nabyciem z mocy prawa przez Gminę własności działek wydzielonych pod drogi publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 104)

W Gminie nie wystąpiły przypadki wypłaty odszkodowań za nieruchomości nabyte przez Gminę w związku z podziałem nieruchomości na podstawie decyzji właściwego starosty wydanej na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, bowiem Gmina w całym objętym badaniem okresie nie występowała z wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w trybie *specustawy drogowej*.

<sup>36</sup> Posługiwanie się starym oznaczeniem księgi wieczystej stwierdzono w objętych próbą 16 przypadkach ksiąg wieczystych (nieruchomości zajętych pod drogi gminne). Stare oznaczenie KW było używane w odniesieniu do nieruchomości ujawnionych zarówno w gminnej ewidencji, jak i ewidencji prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

Do Gminy nie wpłynęły skargi dotyczące spraw nabycia przez Gminę z jakiegokolwiek tytułu nieruchomości pod drogi gminne lub dotyczące wypłaty odszkodowań z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 104, 241-242)

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od sformułowania oceny działalności Wójt w zbadanym zakresie.

### **1.3. Rzetelność danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w Urzędzie Gminy**

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec 2012 r. Gmina zarządzała 55 drogami gminnymi o łącznej długości 42,938 km. Ze względu na nieprowadzenie w Gminie książki dróg, o której mowa w § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, ustalenie powierzchni dróg gminnych nie było w trakcie kontroli możliwe.

(dowód: akta kontroli str.119,120)

Wójt Gminy realizując obowiązki ewidencyjne wynikające z przepisów art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych opierała się w zakresie ewidencji dróg i drogowych obiektów inżynierskich na założonej w czerwcu 1997 r. *Ewidencji technicznej dróg, ulic i mostów administrowanych przez UG Izbicko*<sup>38</sup>, w tym *Wykazie dróg gminy Izbicko* (załącznik nr 1), z którego wynikała łączna długość dróg - 48,436 km. Ewidencja była złożona z części opisowej i części graficznej (map ewidencji gruntów).

(dowód: akta kontroli str. 110-118)

W Gminie drogi gminne uzyskały swój status poprzez uchwałę Rady Gminy Izbicko z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych<sup>39</sup>. Z załączonego do ww. uchwały *Wykazu dróg* wynikała łączna długość dróg gminnych wynosząca 42,938 km<sup>40</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 132-135)

W przypadku 15 z 16 dokumentacji<sup>41</sup> poddanych analizie, dane ujęte w wytworzonych w Gminie rejestrach, w tym ewidencji środków trwałych, ewidencji elektronicznej<sup>42</sup> obejmującej drogi, informacjach o stanie mienia komunalnego z wyszczególnieniem powierzchni dróg oraz przekazywanych cyklicznie<sup>43</sup> Gminie przez Starostwo Powiatowe wykazach zmian w operacie ewidencji gruntów,

<sup>38</sup> Dalej: *Ewidencja techniczna dróg*.

<sup>39</sup> Dz. Urz. Woj. Op. z dnia 24 sierpnia 2004 r. Nr 56, poz. 1577; dalej: uchwała z 26 lipca 2004 r.

<sup>40</sup> Inna długość niż w *Ewidencji technicznej dróg*.

<sup>41</sup> Analizą objęto następujące 15 ksiąg wieczystych: OP1S/00041561/7, OP1S/00027170/5, OP1S/00055000/8, OP1S/00041875/1, OP1S/00036336/3, OP1S/00047872/2, OP1S/00058061/4, OP1S/00054064/7, OP1S/00027170/3, OP1S/00054996/9, OP1S/00014688/5, OP1S/00041561/4; OP1S/00015148/5, OP1S/00029019/3, OP1S/00026393/7 oraz Zbiór Dokumentów nr 75. Oprócz tego analizą objęto: 16 wykazów właścicieli i władających gruntów, pozyskanych z systemu Kataster Online (baza katastralna powiatu strzeleckiego) w formie wyciągów z gminnego zasobu nieruchomości, 4 zestawienia nieruchomości stanowiących mienie komunalne Gminy Izbicko według stanu na 31 grudnia 2011 r., 31 grudnia 2012 r., 9 kwietnia 2013 r. oraz na 30 czerwca 2013 r.

<sup>42</sup> Ewidencja elektroniczna prowadzona w komórce księgowości jest w fazie opracowywania, przed formalnym zatwierdzeniem ze strony Wójt Gminy.

<sup>43</sup> Do Gminy trafiało średnio 12 zawiadomień o zmianach w treści operatów gruntów w trakcie 1 roku kalendarzowego.

odpowiadały liczbie i powierzchni nieruchomości ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 169, 150, 307-316, 321-336)

W jednym przypadku wykazano rozbieżność w zakresie stanu faktycznego i prawnego pomiędzy wszystkimi ww. ewidencjami (niezależnie od tego, czy wytworzone zostały w Gminie, czy Starostwie) a zbiorem dokumentów prowadzonym przez sąd właściwy dla miejsca położenia przedmiotowej nieruchomości (działka 218/3 obręb Grabów), co zostało szczegółowo przedstawione w pkt 1 sekcji 3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 138-149, 150-169, 256-274)

Wójt Gminy nie występował do dnia kontroli<sup>44</sup> na piśmie do potencjalnych wykonawców zamówienia w zakresie opracowania książki dróg.

Zastępca Wójta i inspektor ds. dróg gminnych podał, iż *zapytania te były kierowane po przyjęciu uchwały dotyczącej zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych w formie telefonicznej, aby wstępnie oszacować koszt zamówienia.*

(dowód: akta kontroli str. 250, 254)

Skarbnik Gminy odpowiedzialna za opracowywanie projektu budżetu Gminy<sup>45</sup> potwierdziła, że *w ostatnich trzech latach w trakcie prac nad projektami budżetu była omawiana sprawa konieczności dostosowania Ewidencji technicznej dróg, ulic i mostów administrowanych przez UG Izbicko do wymogów nowych przepisów.*

(dowód: akta kontroli str. 249-250)

Powyższy postulat dostosowania dokumentacji do obowiązującego stanu prawnego nie znalazł jednak odzwierciedlenia nie tylko w zapisach projektu uchwały budżetowej, ale w żadnej innej formie pisemnej. Skarbnik Gminy podała, iż *ze spotkań roboczych nad projektem budżetu nie sporządza się protokołów.*

(dowód: akta kontroli str. 249-250)

Odnosząc się do projektów z poprzednich lat budżetowych Skarbnik Gminy wskazała, iż *w ostatnich trzech latach w trakcie prac nad projektami budżetu była omawiana sprawa konieczności dostosowania Ewidencji technicznej dróg, ulic i mostów administrowanych przez UG Izbicko do wymogów nowych przepisów. Uwzględniając bardzo niskie dochody Gminy, zachodziła konieczność weryfikacji wydatków i ostatecznie w projektach budżetu nie znalazły się wydatki na opracowanie w/w ewidencji.*

(dowód: akta kontroli str. 215, 243-248)

Wójt Gminy jako zarządca dróg przekazywała Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych i Autostrad coroczne informacje sprawozdawcze o sieci dróg publicznych (w formularzu danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast) za trzy kolejne okresy sprawozdawcze, tj. za lata 2010, 2011 i 2012, z zachowaniem terminu wskazanego w § 2 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie trybu sporządzenia informacji.*

(dowód: akta kontroli str. 229-240)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>44</sup> W trakcie kontroli Gmina zwróciła się o przygotowanie oferty w zakresie aktualizacji i uzyskała ofertę jednego wykonawcy w zakresie aktualizacji ewidencji dróg gminnych, wskazującą szacunkową wartość zamówienia w kwocie około 47 000 zł brutto.

<sup>45</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr OR 0050.15.2012 Wójta Gminy Izbicko z dnia 2 kwietnia 2012 r. *w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy.*

1. Osoby przeprowadzające inwentaryzację, odstąpiły od porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi potwierdzającymi stan prawny nieruchomości zajętych pod drogi, jak np. wyciągi z ksiąg wieczystych lub ostateczne decyzje o komunalizacji oraz weryfikacji wartości tych składników - na rzecz wykorzystania danych z rejestru w postaci ewidencji gruntów i budynków (katastru), której zapisy miały charakter wtórny w stosunku do ww. dokumentów źródłowych, czym naruszono przepis art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. W konsekwencji zapisy ksiąg rachunkowych nie zostały w Gminie porównane z „odpowiednimi dokumentami” rozumianymi jako dokumenty źródłowe, potwierdzające prawo własności Gminy do objętych inwentaryzacją gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 170-180a)

Z przepisów art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz § 15 ust. 4 Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym oraz inwentaryzacji majątku<sup>46</sup>, wynikał obowiązek inwentaryzacji gruntów stanowiących mienie komunalne w drodze weryfikacji (porównania) danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, a następnie weryfikacji wartości tych składników majątkowych.

W Zarządzeniu Nr OR 0050.5.2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, Wójt Gminy zarządziła inwentaryzację gruntów gminnych (w tym nieruchomości zajętych pod drogami) metodą weryfikacji danych wynikających z ksiąg gminnej ewidencji gruntów oraz z ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego (tzw. katastru).

(dowód: akta kontroli str. 170, 205-208)

Metoda weryfikacji, którą inwentaryzuje się m.in. grunty (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości), polega na sprawdzeniu, czy jednostka dysponuje dokumentami stwierdzającymi jej prawny tytuł do gruntu o danej powierzchni i lokalizacji oraz czy w księgach wartość gruntu wykazana jest w prawidłowej wielkości<sup>47</sup>.

Stosownie do przepisów art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>48</sup> oraz art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, Wójt ponosiła odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej Gminy, za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, w tym odpowiadała za zarządzenie inwentaryzacji, a także terminowe i prawidłowe jej przeprowadzenie<sup>49</sup>.

Wójt Gminy wyjaśniła: *Komisja powołana Zarządzeniem Nr OR 0050.5.2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji postępowała zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. i z jego § 6 pkt 6: („Inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiednio gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości”). Wójt Gminy, powołując się na treść art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>50</sup>, wskazała: Dane zawarte w ewidencji geodezyjnej są m.in. podstawą oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami. Dane te mają charakter źródłowy, a nie wtórny i potwierdzają rzeczywisty stan prawny gruntów. W wyniku porównania stanu ewidencji gruntów Starostwa Powiatowego i stanu wg naszych ksiąg gminnej ewidencji gruntów wystąpiły różnice inwentaryzacyjne.*

<sup>46</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr OR 0152/51/2007 Wójta Gminy Izbicko z dnia 31 grudnia 2007 r.; dalej: Instrukcja.

<sup>47</sup> Komentarz do ustawy o rachunkowości pod red. E. Walińskiej, stan prawny na 30 czerwca 2011 r., Warszawa 2011, s. 221-222.

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>49</sup> Odpowiedzialność w tym zakresie potwierdzała treść § 9 Instrukcji.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287.

Wójt Gminy podkreśliła również, iż (...) powyższe działania zostały przeprowadzone metodą weryfikacji danych ze Starostwem Powiatowym, gdyż wyciąg z ksiąg wieczystych naraziłby gminę na dodatkowe koszty.

(dowód: akta kontroli str. 22, 221-224)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż przeglądanie treści ksiąg wieczystych w Centralnej Bazie Ksiąg Wieczystych<sup>51</sup>, a w przypadku zbioru dokumentów zamówienie we właściwym wydziale sądu rejonowego zbioru dokumentów do wglądu lub zwrócenie się z wnioskiem o wydanie zaświadczenia<sup>52</sup> ze zbioru dokumentów, stanowiło wystarczające instrumenty pozwalające na doprowadzenie do stanu zgodnego ze stanem faktycznym danych zgromadzonych w ewidencjach nieruchomości wytworzonych w Gminie.

2. Wójt Gminy nie prowadziła dokumentacji ewidencyjnej dróg stosownie do wymogów przepisów art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, w sposób określony w przepisach § 9 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, w tym Wójt Gminy pomimo obowiązku wynikającego z przepisu § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, nie dokonała aktualizacji Ewidencji technicznej dróg, w tym Wykazu dróg gminnych, prowadzonego na podstawie przepisu § 4 zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych<sup>53</sup>, w szczególności Wójt nie założyła książki dróg<sup>54</sup>.

Stosownie do przepisu § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, Wójt Gminy działając jako zarządca dróg zobowiązana była do realizacji tego obowiązku w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia<sup>55</sup>, tj. do dnia 10 maja 2008 r., czego nie dopełniła do dnia zakończenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 119, 170, 205-208)

Odpowiedzialna za zarządzanie drogami gminnymi, wyjaśniając przyczyny nieprowadzenia ewidencji w formie książki dróg, Wójt Gminy podała: *Urząd Gminy w Izbicku bazuje na opracowanej w 1997 roku „Ewidencji technicznej (...)”. Do dnia dzisiejszego nie zlecono zaktualizowania ze względu na wysokie koszty opracowania. W związku z trudną sytuacją finansową nie ma możliwości zlecenia opracowania ww. aktualizacji. W roku 2014 zaplanujemy w budżecie Gminy Izbicko środki na aktualizację ww. ewidencji.*

(dowód: akta kontroli str. 22, 289-291)

W związku z brakiem aktualizacji przedmiotowej ewidencji począwszy od czerwca 1997 r., obowiązek w zakresie aktualizacji ewidencji powstał już z dniem wejścia w życie poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych<sup>56</sup>, bowiem zgodnie z treścią § 18 ust. 1 ww. rozporządzenia, termin założenia ewidencji dla dróg publicznych i obiektów inżynierskich użytkowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, tj.

<sup>51</sup> [www.elektroniczne-ksiegi-wieczyste.pl](http://www.elektroniczne-ksiegi-wieczyste.pl)

<sup>52</sup> Ten sposób weryfikacji nie generowałby nadmiernych kosztów dla Gminy, gdyż zbiór dokumentów występuje już niezwykle rzadko. Wśród badanych 24 tytułów własności nieruchomości zajętych pod drogi wystąpił 1 zbiór dokumentów, a resztę (23 tytuły) stanowiły księgi wieczyste.

<sup>53</sup> M.P. z 1986 r. Nr 18, poz. 122.

<sup>54</sup> Książka drogi stanowi formę zestawienia wszystkich danych dotyczących dróg (oddzielnie dla każdego odcinka drogi w jednym zarządzie).

<sup>55</sup> Rozporządzenie weszło w życie w dniu 10 maja 2005 r.

<sup>56</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 393; dalej: rozporządzenie w sprawie numeracji dróg. Rozporządzenie powyższe utraciło moc z dniem 9 grudnia 2004 r., na podstawie art. 9 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 200, poz. 1953 oraz z 2004 r. Nr 273, poz. 2703).

10 maja 2000 r. i posiadających ewidencję na podstawie dotychczasowych przepisów<sup>57</sup> wynosił 72 miesiące od daty wejścia w życie rozporządzenia<sup>58</sup>.

Wejście w życie Uchwały Rady Gminy Izbicko z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych wskazującej – w załączniku nr 1 - długość dróg gminnych odmienną niż w Ewidencji technicznej dróg również nie wpłynęło na przyspieszenie działań Wójta Gminy na rzecz zaktualizowania przedmiotowego wykazu dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 110-118, 132-135)

W sprawie przyczyn pominięcia przedmiotowego wydatku w projektach uchwał budżetowych w kolejnych latach od daty wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych<sup>59</sup>, inspektor ds. dróg gminnych i zastępca Wójta wyjaśnił: *W związku z trudną sytuacją finansową, nie ma możliwości zlecenia opracowania ww. aktualizacji. W roku 2014 zaplanujemy w budżecie Gminy Izbicko środki na aktualizację części ww. ewidencji. Wskazał ponadto: Do dnia dzisiejszego nie zlecono zaktualizowania ze względu na wysokie koszty opracowania. Szacunkowy koszt opracowania aktualizacji to około 48 tys. zł netto.*

(dowód: akta kontroli str. 215, 132-135)

3. Przekazywane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych i Autostrad dane dotyczące długości i powierzchni dróg gminnych, w formie informacji sprawozdawczych o sieci dróg publicznych (część A informacji, tj. dane dotyczące dróg) nie były rzetelne.

W każdym z badanych trzech lat sprawozdawczych Wójt Gminy podawała dane o drogach - według stanu na 31 grudnia 2010, 2011 i 2012 roku<sup>60</sup>, nie zapewniając ich rzetelności, ponieważ w Gminie nie była prowadzona dokumentacja ewidencyjna dróg.

(dowód: akta kontroli str. 120-131, 229-240)

Odpowiedzialna za sporządzenie corocznych informacji sprawozdawczych, Wójt Gminy podała: *W związku z brakiem danych dotyczących powierzchni oraz rozbieżnością dot. długości dróg gminnych zarówno w „Ewidencji technicznej dróg, ulic i mostów administrowanych przez UG Izbicko” jak i w Uchwale Rady Gminy Izbicko z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych - nie jestem w stanie potwierdzić prawidłowości przekazywanych danych o drogach publicznych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.*

Jak zapewniła Wójt Gminy, dane te zostaną zweryfikowane w momencie opracowania nowej ewidencji dróg gminnych w 2014 r. Powyższa aktualizacja będzie skutkowała podjęciem nowej uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Będzie to też podstawa do weryfikacji oraz ewentualnej korekty danych przekazywanych GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

---

<sup>57</sup> Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 6.06.1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych, poprzedzające rozporządzenie w sprawie numeracji dróg.

<sup>58</sup> Powyższy termin sześciu lat został przez ustawodawcę przedłużony o kolejne dwa lata, wskutek tej zmiany i odpowiednio do wymogu § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, aktualizacji ewidencji założonej i prowadzonej dla dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów na podstawie dotychczasowych przepisów, Wójt Gminy powinna była dokonać w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia, a zatem do 10 maja 2008 r.

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 393.

<sup>60</sup> Zamieszczona w sprawozdaniach długość i powierzchnia dróg wynosiły odpowiednio 137,5 km, oraz 389,5 tys.m<sup>2</sup> (wartości te obejmowały również drogi gruntowe niestanowiące dróg gminnych).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w zakresie rzetelności danych o nieruchomościach zajętych pod drogi gminne ujętych w dokumentacji wytworzonej w Gminie.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>61</sup>, wnosi o:

1. Przeprowadzanie inwentaryzacji gruntów zajętych pod drogi gminne - metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami stwierdzającymi tytuł prawny Gminy do gruntu.
2. Założenie książki dróg jako ewidencji dróg gminnych w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i zapewnienie w ten sposób rzetelności danych o długości i powierzchni dróg gminnych, niezbędnych m.in. do celów sprawozdawczych.

## 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 Opolu.

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.

Opole, dnia 17 września 2013 r.

Kontroler  
Celina Augustyn  
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor

.....  
podpis

.....  
podpis

<sup>61</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.



=