



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP- 4101-07-03/2013

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
Kontrolerzy	Agnieszka Roszczak-Fedorowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86582 z dnia 26 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Łubniany ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Andrzej Baldy ² , Wójt Gminy Łubniany od 6 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo, stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność Wójta w zakresie objętym kontrolą. Pozytywna ocena kontrolowanej działalności wynika z ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Gminy do wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi gminne i wydzielonych pod drogi gminne (z wyjątkiem jednej działki ewidencyjnej, co do której wnioski o wpis prawa własności został złożony w trakcie kontroli). Właścicielom nieruchomości, wydzielonych pod drogi gminne, przejętych z mocy prawa przez Gminę, odszkodowania wypłacane były w terminach i kwotach wynikających z dokonanych w tym zakresie uzgodnień i obowiązujących przepisów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaniechania ewidencjonowania gminnego zasobu nieruchomości, a także braku aktualizacji ewidencji dróg publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na dzień 31 czerwca 2013 r. Gmina była właścicielem i podjęła skuteczne działania mające na celu ujawnienie w księgach wieczystych⁴ prawa własności 29 nieruchomości, stanowiących 670 działek ewidencyjnych zajętych pod drogi o łącznej powierzchni 164,5702 ha, w tym 11 nieruchomości stanowiących 162 działki o łącznej powierzchni 47,52 ha⁵ zajętych pod drogi gminne⁶.

¹ Dalej: Gmina.

² Dalej: Wójt.

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

⁴ Dalej: KW.

⁵ Długości 121,2 km.

⁶ W rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260), dalej: ustawa o drogach publicznych.

Z uwagi na brak ewidencji gminnego zasobu nieruchomości, liczba działek i nieruchomości zajętych pod drogi gminne została ustalona na podstawie następujących dokumentów: ksiąg wieczystych prowadzonych dla poszczególnych nieruchomości, Informacji z rejestru gruntów⁷, książek dróg, ewidencji środków trwałych powiązanej z ewidencją księgową, a także wykazu⁸ nieruchomości sporządzonego na podstawie wytycznych art. 1 ust 1 ustawy z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁹. Gmina posiadała dostęp do bazy danych Ewidencji Gruntów i Budynków Gminy Łubniany¹⁰, prowadzonej przez Starostę Opolskiego na podstawie umowy z dnia 20 września 2005 r.¹¹ zawartej na czas nieokreślony pomiędzy Starostą Opolskim, a Wójtem.

(dowód: akta kontroli str.47-50-114)

Analiza stanu prawnego wynikającego z treści ksiąg wieczystych prowadzonych dla sześciu, nabytych w okresie objętym kontrolą, nieruchomości wydzielonych pod drogi gminne wykazała, iż prawo własności do ww. nieruchomości zostało ujawnione w księgach wieczystych w pięciu przypadkach (w jednym przypadku działania w zakresie ujawnienia działki podjęto w trakcie kontroli).

W okresie objętym kontrolą, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym wniosek o ujawnienie prawa własności Gminy został złożony w trakcie kontroli, nie stwierdzono działek ewidencyjnych, zajętych pod drogi gminne, w stosunku do których Gmina nie złożyła stosownego wniosku o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności.

(dowód: akta kontroli str.194-251, 126-173)

Gmina nie przejmowała nieruchomości zajętych pod drogi gminne z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*¹².

(dowód: akta kontroli str.50)

1.2. W latach 2010-2013 (I półrocze) Wójt Gminy wystąpił do właściwego miejscowo Sądu Rejonowego w Opolu – Wydział VI Ksiąg Wieczystych z 16 wnioskami o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności 27 działek zajętych pod drogi o łącznej powierzchni 2,8541 ha¹³, i tak:

- w 2010 r. złożono 4 wnioski o ujawnienie 9 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,9687 ha,
- w 2011 r. złożono 3 wnioski o ujawnienie 3 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,6355 ha,
- w 2012 r. złożono 7 wniosków o ujawnienie 10 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,8796 ha,

⁷ Z Ewidencji Gruntów i Budynków prowadzonej przez Starostę Opolskiego.

⁸ Wzór wykazu został określony rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli (Dz. U. Nr 23, poz. 143), a wzór dokumentu elektronicznego służącego uzupełnieniu wykazu o nieruchomościach - rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 września 2012 r. w sprawie uzupełnienia i uaktualnienia zestawienia zbiorczego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dla obszaru całego kraju (Dz. U. z 2012 r., poz. 1056).

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460. Ustawa weszła w życie 19 listopada 2007 r., dalej: ustawa o ujawnieniu.

¹⁰ Dalej: EGB 2000.

¹¹ Umowa Nr GK.SMM.7436-53/2/05.

¹² Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm., dalej: ustawa *Przepisy wprowadzające*.

¹³ W tym 10 wniosków dotyczących 21 działek zostało zawartych w treści aktów notarialnych obejmujących umowy cywilnoprawne i 6 wniosków dotyczących 6 działek nabytych z mocy prawa w związku z wydaniem decyzji zatwierdzających projekt podziału nieruchomości w myśl art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- w 2013 r. złożono 2 wnioski¹⁴ o ujawnienie 5 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 0,3703 ha.

(dowód: akta kontroli str. 142-173)

1.3 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵ w art. 98 ust. 1 określa tryb nabycia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, w ramach którego wydzielane są działki gruntu przeznaczone pod drogi gminne.

W latach 2010-2013 (I półrocze) na podstawie art. 98 ust.1 ww. ustawy, Gmina nabyła z mocy prawa, na podstawie sześciu decyzji Wójta Gminy zatwierdzających projekt podziału nieruchomości, sześć działek ewidencyjnych (o łącznej powierzchni 0,1048 ha¹⁶), przeznaczonych pod drogi gminne. Nabycie ww. działek nastąpiło w związku ze spełnieniem następujących przesłanek: wydzielone działki gruntu przeznaczone były pod drogę gminną zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, podział nieruchomości dokonany był na wniosek właściciela nieruchomości, a decyzja Wójta zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie nabyła nieruchomości pod drogi gminne w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 198-251, 193)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

Niejawnieniu w KW prawa własności Gminy do jednej z sześciu działek nabytych w okresie objętym kontrolą na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (działka nr 981/4 km 7 obręb Łubniany). Decyzję zatwierdzającą projekt podziału nieruchomości Wójt wydał w dniu 10 listopada 2009 r. Złożenie wniosku o ujawnienie prawa własności Gminy do ww. działki nastąpiło w trakcie kontroli NIK w dniu 16 lipca 2013 r., tj. po upływie 1326 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, pomimo obowiązku niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej w myśl art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 126-141, 237-241)

Kierownik Referatu Gospodarki Gruntami wyjaśniła, iż w wyniku złożoności spraw i dużego obciążenia w Referacie Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska związanych z różnorodnością spraw i zagadnień przeze mnie nadzorowanych (...) uwadze mojej uszedł fakt złożenia wniosku do Sądu o wpis prawa własności.

(dowód: akta kontroli str. 116-117)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zaniechanie przez Wójta realizacji wynikającego z treści art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 i ust. 1 c ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawowego obowiązku ewidencjonowania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, opisane w dalszej części wystąpienia, stwarza ryzyko braku pełnej wiedzy organu odpowiedzialnego za gospodarowanie gminnym zasobem o rzeczywistej liczbie i powierzchni nieruchomości wchodzących w jego

¹⁴ W tym jeden wniosek złożony w trakcie kontroli.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

¹⁶ Działki o numerach: 521/140 – 0,0216 ha, 753/87 – 0,0235 ha, 769/87-0,0153 ha, 854/22-0,0073 ha, 873/89-0,0004 ha, 981/4-0,0367 ha.

¹⁷ Dz. U. z 2008 r., Nr 193, poz. 1194 ze zm., dalej: specustawa drogowa.

¹⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.

skład, a także niepełnej realizacji obowiązków w zakresie ujawniania prawa własności w księgach wieczystych.

Ocena cząstkowa

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

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

2.1. W okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. Gmina wypłaciła byłym właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne odszkodowania w łącznej wysokości 23 866,09 zł, które stanowiły 0,04% kwoty poniesionych wydatków w tym samym okresie¹⁹, z tego w:

- 2010 r. - 3 022 zł,
- 2011 r. - 7 000 zł,
- 2012 r. - 12 360 zł,
- 2013 r. - 1 484,09 zł (I półrocze).

Wydatki z tytułu wypłaconych odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne zaklasyfikowano w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa (*rozdział 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 459 Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych*).

(dowód: akta kontroli str. 179, 194-198)

2.2. W okresie objętym kontrolą Gmina dokonała sześciu wypłat odszkodowań za grunty nabyte pod drogi gminne w drodze decyzji zatwierdzających podział nieruchomości na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*, które z mocy prawa przeszły na własność Gminy.

Badanie dokumentów i terminów wypłaty odszkodowań dotyczyło wszystkich sześciu odszkodowań, wypłaconych w latach 2010-2013 (I półrocze):

Analiza dokumentów dotyczących wypłaty odszkodowań i ich terminów wykazała:

- wypłata sześciu odszkodowań w okresie objętym kontrolą dotyczyła trzech decyzji podziałowych z 2006 r. oraz po jednej decyzji z 2007 r., 2009 r. i 2010 r.,
- wypłata odszkodowań w 2011 r. dotyczyła decyzji z 2009 r., w 2012 r. decyzji z 2006 r. i 2010 r. oraz w 2013 r. decyzji z 2007 r.,
- w pięciu przypadkach ustalenie kwoty odszkodowania nastąpiło w drodze podpisanego porozumienia, zgodnie z którym kwotę odszkodowania uzgodniono na podstawie operatu szacunkowego, w jednym przypadku wysokość odszkodowania została ustalona w postępowaniu administracyjnym na podstawie decyzji Starosty Opolskiego,
- właściciele wnioskujący o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości nie składali z własnej inicjatywy odrębnych wniosków o wypłatę odszkodowania. Wójt z urzędu podejmował czynności zmierzające do wypłaty odszkodowania za przejętą z mocy prawa działkę, a w przesyłanych zawiadomieniach (w każdym z ww. sześciu przypadków) informował właścicieli o rozpoczęciu procedury wypłaty oraz o przygotowaniu operatu szacunkowego,
- terminy oczekiwania sześciu właścicieli na podjęcie negocjacji od momentu zawiadomienia przez Gminę o wszczęciu procedury wypłaty do dnia podpisania porozumienia wynosiły: w tym samym dniu²⁰, 3 dni, 79 dni, 84 dni, 208 dni i 334 dni (2012 r.),

¹⁹ 65 900 989,26 zł - łączna kwota wydatków wykonanych w latach 2010-2013 (I półrocze).

²⁰ Negocjacje przeprowadzono w tym samym dniu, a z uwagi na brak porozumienia, kwota odszkodowania została ustalona w drodze decyzji Starosty Opolskiego wydanej w dniu 19 sierpnia 2011 r.

- terminy oczekiwania sześciu właścicieli²¹ na wypłatę odszkodowania od daty zawiadomienia o wszczęciu procedury wypłaty odszkodowania wynosiły: 3, 12, 82, 85, 208 i 341 dni (2012 r.).

W przypadku wszystkich sześciu odszkodowań, wypłaconych w latach 2010-2013 (I półrocze), po wydaniu ostatecznej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, działając na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²² Wójt zawiadamiał byłych właścicieli nieruchomości o wszczętym z urzędu postępowaniu w sprawie wypłaty odszkodowania za przejętą z mocy prawa nieruchomość. Uzgodnienia w sprawie kwoty należnego odszkodowania dokumentowano w formie porozumień, podpisanych przez Wójta i byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez Gminę. W punkcie trzecim zawartych porozumień ustalono, iż Gmina dokona wypłaty kwoty odszkodowania nie później niż w siódmym dniu licząc od daty zawarcia porozumienia na wskazane konto lub w kasie Urzędu w dniu zawieranego porozumienia. Wypłata odszkodowań była dokonywana w terminach wynikających z dokonanych w tym zakresie uzgodnień i obowiązujących przepisów²³.

(dowód: akta kontroli str. 126-141, 178-192, 242-251)

Na dzień 30 czerwca 2013 r. nie stwierdzono przypadku oczekiwania właścicieli na podjęcie negocjacji w sprawie odszkodowania za grunty zajęte pod drogi gminne.

(dowód: akta kontroli str. 50, 142, 189, 191-192)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie dokonywała wypłaty odszkodowań za grunty pod drogi gminne w trybie art. 73 ustawy *Przepisy wprowadzające*, jak również w trybie *specustawy drogowej*.

(dowód: akta kontroli str. 189)

2.3. W okresie objętym kontrolą, do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące spraw związanych z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 176, 189, 193)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami podejmowane na podstawie tego przepisu czynności obejmujące uzgodnienie odszkodowania mają charakter czynności cywilnoprawnych. Dopiero w przypadku, gdy nie dojdzie do uzgodnienia odszkodowania w tym trybie, zgodnie z powołanym wyżej przepisem, odszkodowanie ustalane jest według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym przez właściwego starostę.

Dlatego też, podejmowane przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) czynności inicjujące negocjacje w sprawie wypłaty odszkodowania na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowią czynności organu w postępowaniu administracyjnym, objętym zakresem stosowania ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, lecz mają charakter czynności cywilnoprawnych, które podejmuje organ wykonawczy gminy, realizując ustawowo przyznane

²¹ W jednym przypadku decyzja Starosty Opolskiego ustalająca kwotę należnego odszkodowania stała się ostateczna w dniu 08.09.2011 r., a wypłata odszkodowania została dokonana przez Gminę po upływie 12 dni, od tej daty.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej: *Kodeks postępowania administracyjnego*.

²³ W jednym przypadku – odszkodowania wypłaconego na podstawie decyzji Starosty Opolskiego wypłata została dokonana zgodnie z art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w ciągu czterech dni od dnia, w którym decyzja ustalająca odszkodowanie stała się ostateczna. W pozostałych przypadkach terminy oczekiwania na wypłatę odszkodowania sześciu właścicieli wynosiły: w tym samym dniu co data podpisania Porozumień (w dwóch przypadkach), oraz w pozostałych przypadkach po 1 dniu, po 3 dniach i po 7 dniach od dnia zawarcia porozumienia.

kompetencje w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości²⁴. Uwzględniając powyższe brak było podstaw do zawiadomienia przez Wójta stron o wszczęciu postępowania w sprawie wypłaty odszkodowania oraz prowadzenia postępowania na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wójta w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z art. 20 pkt. 9 i 9a ustawy o *drogach publicznych* do zarządcy drogi należy prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom, a także sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

Ewidencja dróg gminnych prowadzona w Urzędzie zawierała ostatni wpis według stanu na 31 grudnia 2002 r. Długość dróg gminnych wynikająca z ww. ewidencji wynosiła 113,96 km i 348,45 tys. m² (34,8400 ha) powierzchni. Prowadzona ewidencja zawierała dane techniczne dróg gminnych publicznych m.in. w zakresie: kategorii, długości, powierzchni oraz według rodzaju nawierzchni, nie zawierała natomiast danych identyfikujących drogę według numeru działki i księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości. Dane te zawierały książki dróg, prowadzone dla każdego odcinka drogi gminnej.

W okresie objętym kontrolą w marcu każdego roku²⁵ Wójt w informacji, o której mowa w art. 10 ust. 11 i art. 20 pkt 9 ww. ustawy oraz rozporządzeniu 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*²⁶, przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad²⁷, dane dotyczące sieci dróg publicznych, dla których był zarządcą. Według danych wynikających z ww. sprawozdań łączna powierzchnia dróg publicznych²⁸ w okresie objętym kontrolą (na dzień 31 grudnia każdego roku objętego badaniem) wynosiła 475,2 tys. m² (47,5200 ha) powierzchni. Aktualizacja danych o drogach gminnych przekazywana GDDKiA dotyczyła dostosowania dróg do obowiązujących wymogów technicznych²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 252-267)

3.2. Z uwagi na brak ewidencji gminnego zasobu nieruchomości porównania danych w zakresie liczby, powierzchni i numerów działek zajętych pod drogi gminne ujętych w ewidencji księgowej dokonano z danymi wynikającymi z ewidencji środków trwałych, kartami środka trwałego i Informacjami z rejestru gruntów

²⁴ Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o *gospodarce nieruchomościami* gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

²⁵ 28 marca 2011 r., 30 marca 2012 r. 14 marca 2013 r.

²⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583.

²⁷ Dalej: GDDKiA.

²⁸ Drogi gminne posiadające kategorię, nadaną na podstawie uchwały Zarządu Województwa Opolskiego – Uchwała nr 346/2003 z dnia 6 maja 2003 r.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

dla poszczególnych działek³⁰. Badanie przeprowadzone na próbie 15 nieruchomości i 27 działek³¹ zajętych pod drogi gminne o łącznej powierzchni 1,8854 ha i wartości 115 068,76 zł (karta środka trwałego, ewidencja księgową, ewidencja środków trwałych) wykazało zgodność danych zawartych w ww. ewidencjach.

(dowód: akta kontroli str. 276-340)

3.3. W sprawozdaniach przekazywanych do GDDKiA, sporządzanych na podstawie danych wynikających z ksiązek dróg wykazywana powierzchnia dróg publicznych była mniejsza o 117,0502 ha od powierzchni wynikającej z danych Informacji z rejestru gruntów dla poszczególnych działek. Różnica ta wynikała m.in. z ujmowania w sprawozdaniach wyłącznie tych dróg gminnych, które stanowiły drogi publiczne zaliczone do kategorii dróg gminnych, co potwierdził w swoich wyjaśnieniach Krzysztof Urbanek Zastępca Wójta i jednocześnie Kierownik Referatu Budownictwa i Gospodarki Komunalnej, Inwestycje Gminne.

(dowód: akta kontroli str. 252-271, 272-273)

3.4. Inwentaryzację nieruchomości, w tym wszystkich nieruchomości zajętych pod drogi gminne, przeprowadzono w Gminie metodą weryfikacji, według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., co było zgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³² oraz pkt. IV Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Urzędzie Gminy Łubniany stanowiącej załącznik Nr 4 do Zarządzenia Nr 65/12 Wójta Gminy Łubniany z dnia 28.06.2012 r. Zgodnie z pkt IV ww. Instrukcji *Inwentaryzacja aktywów i pasywów, nie objętych spisem z natury, tj. gruntów stanowiących mienie komunalne, środków trwałych trudno dostępnych oglądowi (...)* odbywa się w drodze weryfikacji danych ksiąg z odpowiednimi dokumentami, rozumianymi jako dokumenty źródłowe, potwierdzające prawo własności Gminy do objętych inwentaryzacją gruntów. Zgodnie z protokołem weryfikacji salda wartość składników majątkowych konta 011 *środki trwałe* 011-1 - *grunty* wynosiła 6 589 100,64 zł, a kwota ta odpowiadała sumie wartości poszczególnych nieruchomości ujętych w ewidencji środków trwałych. Ewidencja środków trwałych prowadzona była w Gminie komputerowo i zawierała m.in.: numery działek, numery KW, daty przyjęcia środka trwałego, powierzchnie nieruchomości oraz ich wartość.

Inwentaryzacja, zgodnie z § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³³, poprzez m.in. oznaczenie nieruchomości, w tym podanie nazwy miejscowości, numeru działki i jej powierzchni w ha, powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, której Gmina nie posiadała.

(dowód: akta kontroli str. 253, 341-357, 324-340)

³⁰ Z Ewidencji Gruntów i Budynków prowadzonej przez Starostę Opolskiego.

³¹ OPO/00120061/7 - 3 działki, OPO/00131881/1 - 3 działki, OPO/00061504/3 - 6 działek, OPO/00061540413 - 1 działka, OPO/00076055/8 - 1 działka, OPO/00127524/0 OPO/00122522/1 - 1 działka, OPO/00025640/4 - 1 działka, OP1O/00070128/9 - 1 działka, OP1O/00120903/2 - 2 działki, OP1O/00105030/0 - 1 działka, OP1O/00137469/9 - 1 działka, OP1O/00070267/5 - 1 działka, OP1O/00070268/2 - 1 działka, OP1O/00108885/9 - 1 działka.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

³³ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Braku ewidencji nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 118)

W wyjaśnieniu Kierownik Referatu Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska Agnieszka Bielecka³⁴ podała, że *brak ewidencji nieruchomości stanowiących zasób gminy zastałam w urzędzie z momentem mojego zatrudnienia tj. od 1 września 2004 r. Dotychczasową bazę mienia gminnego tworzyłam na podstawie ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Opolu, drukując rejestry nieruchomości. W trakcie kontroli podjęte zostały procedury wdrożenia przedmiotowej bazy w arkuszu Excel.*

Natomiast Wójt wyjaśnił, iż (...) *brak ewidencji wynikać mógł z obciążenia Kierownika Referatu Gospodarki Gruntami (...) wieloma zadaniami i koniecznością realizacji bieżących spraw. W trakcie kontroli podjęte zostały procedury wdrożenia przedmiotowej bazy w arkuszu Excel.*

(dowód: akta kontroli str. 125, 274-275)

2. Przeprowadzeniu inwentaryzacji z naruszeniem § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...), zgodnie z którym inwentaryzacja winna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, co wynikało z braku prowadzenia w Urzędzie tej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 118)

3. Nieaktualizowaniu od 31 grudnia 2002 r. danych zawartych w ewidencji dróg publicznych. W ewidencji tej powierzchnia dróg, zaliczonych do dróg publicznych wynosiła 34,845 ha (348,45 tys. m²) i 113,96 km, natomiast w sprawozdaniu przekazanym do GDDKiA (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)³⁵ wykazano większą powierzchnię dróg (o 7,24 ha) oraz ich długość (o 12,68 km). Powyższe wynikało z nieaktualizowania od 31 grudnia 2002 r. ewidencji dróg publicznych, co potwierdził w wyjaśnieniu Krzysztof Urbanek odpowiedzialny m.in. za prowadzenie ewidencji gminnych dróg i mostów, który podał, iż *Gmina aktualizuje i prowadzi książki drogi, jednym elementem który nie był na bieżąco aktualizowany było zbiorcze zestawienie długości dróg gminnych, które prowadzone jest w wersji elektronicznej. Natomiast Wójt wskazał, iż ewidencja dróg zostanie wprowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

(dowód: akta kontroli str. 119-124, 265, 272-273, 274-275)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Wójta w zbadanym zakresie.

³⁴ Dalej: Kierownik Referatu Gospodarki Gruntami.

³⁵ 47,52 ha, 121,2 km.

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 Kontroli³⁶, wnosi o:

1. Ewidencjonowanie nieruchomości stanowiących zasób gminy.
2. Rzetelne prowadzenie ewidencji dróg gminnych.

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 16 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Agnieszka Roszczak-Fedorowicz
specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.