



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-07-04/2013
P/13/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

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 Elżbieta Mularczyk-Malec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86593 z dnia 11 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miejski w Korfantowie¹, Rynek 4, 48-317 Korfantów

Kierownik jednostki
kontrolowanej Zdzisław Martyna, Burmistrz Korfantowa²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia uregulowany stan prawny wszystkich nieruchomości gruntowych zajętych pod drogi gminne, jak również prawo własności Gminy Korfantów⁴ ujawnione w Księgach Wieczystych⁵.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji gminnego zasobu nieruchomości,
- braku ewidencji księgowej dla gruntów zajętych pod drogi publiczne,
- przekazaniu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad⁶ nierzetelnych informacji o sieci dróg publicznych za lata: 2010, 2011 i 2012,
- przeprowadzeniu w 2012 r. inwentaryzacji środków trwałych Gminy w części dotyczącej gruntów zajętych pod drogi w sposób niezgodny z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ oraz zarządzeniem Burmistrza nr 30/1998 w sprawie zasad inwentaryzacji i rozliczania majątku.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

⁴ Dalej: Gmina.

⁵ Dalej: KW.

⁶ Dalej: GDDKiA.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Burmistrza 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. Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. Gmina pozostawała właścicielem 22 nieruchomości zajętych pod drogi gminne, na które składało się 99 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 47,9889 ha, z tego 95 działek nabytych nieodpłatnie na podstawie decyzji Wojewody Opolskiego z dnia 31 marca 1992 r.⁸ oraz cztery działki nabyte w latach 2010-2013 (I półrocze), co przedstawiono w dalszej części wystąpienia. Wszystkie ww. nieruchomości – stosownie do art 35 ust.1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁹ - miały założone księgi wieczyste z ujawnionym prawem własności Gminy, co potwierdziło badanie próby 18 działek ewidencyjnych.

W Regulaminie organizacyjnym¹⁰ Urzędu zadania związane z prowadzeniem ewidencji nieruchomości komunalnych oraz ujawnianiem ich stanu prawnego w księgach wieczystych zostały zaliczone do zakresu działania Wydziału Gospodarki, Ekologii i Nieruchomości¹¹, natomiast zadania związane z zarządzaniem drogami gminnymi – do zakresu działania Wydziału Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji¹².

(dowód: akta kontroli str. 4-29, 131-132, 189)

1.5. W latach 2010-2013 (I półrocze) Burmistrz nie składał wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne¹³.

(dowód: akta kontroli str. 146)

1.6. W związku z podziałem dokonany na podstawie art. 97 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴, w latach 2010-2013 (I półrocze), Gmina nabyła cztery nieruchomości¹⁵ przeznaczone pod drogi publiczne o łącznej powierzchni 0,0694 ha.

(dowód: akta kontroli str. 191-198)

W związku z planowanym poszerzeniem drogi gminnej ul. J. Słowackiego w Korfantowie (G 106617 O), w wyniku wszczętego z urzędu postępowania w sprawie podziału nieruchomości, decyzjami z dnia 14 lipca 2010 r. nr GEN.III-7430/PODZ-7/10, GEN.III-7430/PODZ-8/10 i nr GEN.III-7430/PODZ-9/10 Burmistrz zatwierdził podział działek o numerach: 390, 389/10 i 389/9. Działki te stanowiły własność osób fizycznych, a ich podział był zgodny z miejscowym planem

⁸ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 ze zm.).

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.

¹⁰ Wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza nr 238/2012 z dnia 31 sierpnia 2012 r. ze zm. Według Regulaminu organizacyjnego obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2006 r. (zarządzenie Burmistrza nr 33/06) zadania w kontrolowanym zakresie wykonywały te same komórki organizacyjne.

¹¹ Dalej: Wydział GEN.

¹² Dalej: Wydział IKI.

¹³ Do Sądu Rejonowego w Nysie.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹⁵ W 2010 r. – działki nr 389/12 o pow. 0,0060 ha, 389/14 o pow. 0,0112 ha i nr 390/2 o pow. 0,0145 ha, w 2012 r. – działkę nr 405/7 o pow. 0,0377 ha (w obrębie Korfantów).

zagospodarowania przestrzennego Gminy Korfantów. Gmina nabyła prawo własności następujących działek powstałych w wyniku dokonanego podziału: działki nr 389/14 na podstawie umowy sprzedaży z dnia 16 grudnia 2010 r.¹⁶, a działek nr 389/12 i 390/2 na podstawie umów sprzedaży z dnia 30 grudnia 2010 r.¹⁷. Ceny ww. działek zostały uzgodnione w wyniku rokowań, z uwzględnieniem wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego, w wysokości odpowiednio: 3 180,0 zł, 2 100,0 zł i 6 200,0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 225-230, 231-247, 248-252)

Prawo własności Gminy do ww. nieruchomości zostało ujawnione w KW nr OP1N/00040424/4 na podstawie wniosków zawartych w treści aktów notarialnych obejmujących opisane wyżej umowy sprzedaży. Zapłata kwot należnych z tytułu nabycia ww. działek została dokonana przez Gminę do dnia 31 grudnia 2010 r., tj. przed upływem terminów wyznaczonych w zawartych umowach,

(dowód: akta kontroli str. 199-201)

W 2012 r. Gmina nabyła od Agencji Nieruchomości Rolnych działkę nr 405/7 o pow. 0,0377 ha z przeznaczeniem na poszerzenie drogi dojazdowej do nowo wybudowanego kompleksu gimnazjalnego ul. A. Fredry (G 106619 O) i budowę parkingu na podstawie umowy o nieodpłatne przeniesienie własności nieruchomości z dnia 29 maja 2012 r.¹⁸, zgodnie z art. 24 ust. 5c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹. Prawo własności Gminy do ww. nieruchomości zostało ujawnione w KW nr OP1N/00080570/4 na podstawie wniosku zawartego w akcie notarialnym obejmującym opisaną wyżej umowę.

(dowód: akta kontroli str.217-222)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

¹⁶ Akt notarialny Rep. A nr 4146/2010.

¹⁷ Akt notarialny Rep. A nr 4273/2010 i Rep. A nr 4267/2010 (odpowiednio).

¹⁸ Akt notarialny Rep. A nr 4391/2012.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1187.

2. Wyplata odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła wydatków na wypłatę odszkodowań byłym właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*²⁰, na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*²¹ oraz w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*²². Do Gminy nie wpłynęły również wnioski o odszkodowania od byłych właścicieli.

(dowód: akta kontroli str. 36, 37-52, 87-105)

2.2. W rejestrze skarg prowadzonym przez Sekretarza Gminy w latach 2010-2013 (I półrocze) nie odnotowano skarg dotyczących spraw związanych z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 82-86)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W ewidencji dróg gminnych, prowadzonej w Wydziale IKI Urzędu na dzień 31 grudnia 2012 r. zarejestrowano 19 odcinków dróg publicznych o łącznej długości 59,7 km i powierzchni 211,3 tys. m². W porównaniu z danymi wykazanymi w ewidencji dróg na koniec 2010 i 2011 r. długość dróg gminnych w 2012 r. nie uległa zmianie, natomiast w wyniku zmiany nawierzchni na ul. A. Fredry w Korfantowie²³ nastąpiło jej poszerzenie, co spowodowało wzrost powierzchni dróg o 0,2 tys. m².

Ewidencja dróg gminnych, od 2011 r. prowadzona jest elektronicznie w systemie EWIDR²⁴, była corocznie aktualizowana zgodnie z wymaganiami 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*²⁵.

Burmistrz stosownie do § 2 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*²⁶ przekazał GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych na terenie Gminy za lata 2010, 2011 i 2012.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 55-61, 62-81, 147-155, 156-164)

²⁰ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

²² Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

²³ W ramach NPPDL w 2012 r. zrealizowano prace modernizacyjne polegające na utwardzeniu nawierzchni gruntowej kostką.

²⁴ Nazwa oprogramowania wykorzystywanego do ewidencji dróg gminnych.

²⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

²⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

3.2. Porównania danych dotyczących liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne, wynikających z ewidencji Gruntów Mienia Komunalnego, prowadzonej przez Wydział GEN Urzędu, z danymi ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę dokonano na próbie 18 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 7,1403 ha (18,2% działek ewidencyjnych zajętych pod drogi gminne), obejmujących cztery drogi gminne²⁷. Analizą zostały objęte również dane dotyczące badanych działek, zawarte w *Wykazie nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią własność gmin powiatu nyskiego (1607)*²⁸. W trakcie niniejszej kontroli nie było natomiast możliwe sprawdzenie zgodności danych dotyczących liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości z danymi ewidencji księgowej, co przedstawiono w pkt 2 w części dotyczącej opisu nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 135-140, 141)

3.3. Ostatnia inwentaryzacja środków trwałych, w tym nieruchomości, została przeprowadzona według stanu na dzień 31 lipca 2012 r. w drodze spisu z natury przez komisję inwentaryzacyjną powołaną zarządzeniem Burmistrza nr 162/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 126)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dane o sieci dróg publicznych za lata 2010, 2011 i 2012 przekazane GDDKiA były niezgodne z danymi wynikającymi z Ewidencji dróg gminnych. Podana w informacjach długość dróg gminnych 50,725 km (w tym 1,125 km w granicach miasta i 49,6 km poza granicami miasta) była niezgodna z danymi ujętymi w ewidencji dróg gminnych (tj. została zaniżona o 8,986 km w stosunku do długości dróg wynikającej z ewidencji dróg). W ww. informacjach podano również zaniżoną o 6,8 tys. m² powierzchnię dróg w stosunku do danych z Ewidencji dróg gminnych. Wskutek przekazania nierzetelnych danych liczbowych o długości i powierzchni dróg gminnych w informacjach rocznych za lata 2010-2012 GDDKiA dysponowała niezgodnymi ze stanem faktycznym danymi o sieci dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 55-61, 62-81)

A.S. podinspektor ds. inwestycji w Wydziale IKI, do obowiązków której należało m.in. prowadzenie ewidencji dróg wyjaśniła, że błąd powstał w 2010 r. przez nieuwagę, gdyż w sprawozdaniu do GDDKiA omyłkowo nie ujęto wszystkich dróg. Błąd ten był powielany w latach następnych. W trakcie kontroli przygotowano korektę sprawozdania rocznego za 2012 r., którą w dniu 5 sierpnia 2013 r. przesłano do GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 142-143, 165-167)

2. W Gminie nie prowadzono odrębnej ewidencji księgowej dla nieruchomości zajętych pod drogi gminne, które zostały przejęte na własność Gminy do końca 2011 r. Ewidencja księgowa ilościowo-wartościowa dla grupy drugiej środków trwałych (budowle), prowadzona odrębnie, obejmowała drogi łącznie z zajętymi pod te drogi nieruchomościami. Nieruchomości (grunty - grupa 0 KST) wraz z biegnącymi przez nie drogami (budowle – grupa 2 KST) wprowadzono do

²⁷ 106604 O, 106605 O, 106615 O, 106619 O.

²⁸ Przekazane w maju 2009 r. przez Starostwo w formie elektronicznej oraz dane zawarte w *Sprawozdaniu z procesu ujawniania nieruchomości Skarbu Państwa i jst według stanu na dzień 30 października 2012 r.*

ewidencji księgowej budowli na podstawie inwentaryzacji, sporządzonej według stanu na dzień 30 czerwca 1996 r. Oddzielną pozycję środków trwałych w arkuszach spisowych stanowiły drogi (wszystkie) leżące na terenie danego sołectwa. Począwszy od 2012 r. Gmina ewidencjonuje nabyte na podstawie umowy sprzedaży nieruchomości w grupie 0 środków trwałych²⁹.

Niewyodrębnienie począwszy od 1996 r. w ewidencji księgowej ilości i wartości nieruchomości gruntowych, na których posadowione są drogi, od ewidencji wartościowej samych dróg jako obiektów budowlanych, skutkowało podawaniem w rocznych sprawozdaniach finansowych Gminy danych niezgodnych ze stanem faktycznym. Niezgodność ta była wynikiem zaniżenia wartości nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy, przy jednoczesnym zawyżeniu wartości budowli, nie powodowała jednak negatywnych skutków finansowych dla Gminy.

J.Sz. - od dnia 1 września 2010 r. Skarbnik Gminy - wyjaśniła, że *do dnia 31 grudnia 2011 r. w ewidencji księgowej obejmującej środki trwałe ujmowano drogi gminne jako jeden środek trwały łącznie z nieruchomościami zajęty pod daną drogę i ewidencjonowano je w grupie 2 środków trwałych. Dodatkowo drogi gminne przejęte w wyniku komunalizacji wprowadzono do ewidencji księgowej w 1996 r. jako jeden środek trwały na dane sołectwo, nie określając ilości występujących dróg w danej miejscowości. W związku z tym, iż w 2011 r. uznano, że prowadzona ewidencja jest nieprawidłowa, to od początku roku 2012 nowopowstałe drogi gminne wprowadzono do ksiąg w sposób poprawny, tzn. ujmując wartość drogi w grupie 2, natomiast wartości nieruchomości zajętych pod drogi w grupie 0. W chwili obecnej, rozpoczęto prace w celu wydzielenia z wartości dróg przyjętych do ewidencji księgowej przed 2012 r., gruntów zajętych pod drogi i zaewidencjonowania ich prawidłowo w grupie 0. Dodaje ponadto, iż nie potrafi wskazać przyczyny opisanej nieprawidłowości w związku z tym, że ewidencja księgowa nieruchomości zajętych pod drogi gminne była prowadzona nieprawidłowo od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.*

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 109-119, 135-140)

3. Ewidencja gruntów mienia komunalnego w zakresie gruntów zajętych pod drogi gminne była niekompletna i niezaktualizowana. Na podstawie badania próby 18 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 7,1403 ha stwierdzono, że do ewidencji gminnego zasobu nieruchomości do dnia kontroli nie wprowadzono czterech działek (22% z 18) o numerach: 993 i 994 (obręb Przechód), 1561 (obręb Rzymkowice) i 405/7 (obręb Korfantów). Łączna powierzchnia ww. działek według ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę wynosiła 2,1577 ha (tj. 30% powierzchni działek objętych badaniem). Ponadto, w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości w przypadku czterech działek o numerach: 408/2, 408/3, 410/3, 410/4 (obręb Korfantów) podano błędny numer KW (40424)³⁰, a w przypadku działki nr 408/1 (obręb Korfantów) numeru KW nie podano w ogóle.

(dowód: akta kontroli str. 141, 168-179, 186-188, 202-216)

W sprawie ww. nieprawidłowości w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości F.G. inspektor ds. gospodarki w Wydziale GEN, który zgodnie z zakresem obowiązków odpowiadał m.in. za prowadzenie spraw komunalizacji nieruchomości wyjaśnił, że w wyniku błędnego porównania danych do ewidencji gminnego zasobu nieruchomości nie wprowadzono zawiadomień o podziałach działek: nr 501 w obrębie Przechód (na działki nr 993 i 994), nr 1260 w obrębie

²⁹ W systemie komputerowym firmy ADAS TENSOFIT sp. z o.o.

³⁰ Według ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Nyskiego - KW nr OP1N/00049998/1, natomiast w przypadku działki nr 408/1 – KW nr 40424.

Rzymkowice (na działkę nr 1561 i nr 1562) oraz nr 408 w obrębie Korfantów (na działkę nr 405/7). Numery KW dla ww. działek nie uległy zmianie, natomiast w przypadku działek o numerach: 408/2, 408/3, 410/3, 410/4 (obręb Korfantów) przez pomyłkę nie wprowadzono nowego numeru KW. Zmiany w sprawozdaniu z procesu ujawniania nieruchomości Skarbu Państwa i jst nie zostały uwzględnione również wskutek jego pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 133, 180-182, 253)

Według wyjaśnień A.Z. - Naczelnika Wydziału GEN – ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości są wyłącznie wynikiem omyłki pracownika, a do powstania błędów przyczyniła się duża ilość komunalizowanych nieruchomości i prawdopodobnie zbyt mała staranność pracownika. Naczelnik zadeklarował ponadto, że w ciągu najbliższych trzech miesięcy dokona kontroli prawidłowości wszystkich zapisów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 134, 183-185, 190)

4. Gmina przeprowadziła w 2012 r. inwentaryzację nieruchomości gruntowych w drodze spisu z natury, pomimo że zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹ powinna być ona przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, a przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należało odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Obowiązek inwentaryzacji gruntów drogą porównania danych ksiąg rachunkowych (na ostatni dzień każdego roku do 15 stycznia roku następnego) z odpowiednimi dokumentami wynikał również z zarządzenia nr 30/1998 Burmistrza z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie zasad inwentaryzacji i rozliczania majątku.

Przeprowadzona inwentaryzacja nieruchomości w zakresie nieruchomości zajętych pod drogi gminne nie zapewniała możliwości porównania danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, do czego zobowiązywał § 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 Polskiej³². Komisja inwentaryzacyjna dokonująca spisu z natury nieruchomości należących do gminnego zasobu wykazała na arkuszach spisowych nazwę miejscowości, numer działki i jej powierzchnię w ha, bez oznaczenia numeru Księgi Wieczystej. Drogi znajdujące się w poszczególnych miejscowościach Gminy, przyjęte do gminnego zasobu nieruchomości według stanu na 30 czerwca 1996 r. i w okresie do 31 grudnia 1998 r., komisja wpisywała do arkusza zbiorczo (jako drogi - 1 szt.), niezależnie od tego czy był to tylko grunt, czy też grunt łącznie z budowlą. Drogi (budowle) przyjęte do gminnego zasobu nieruchomości po dniu 1 stycznia 1999 r. (27 pozycji) zostały wpisane do arkusza spisowego łącznie z oznaczonymi numerami działek.

Przeprowadzona w drodze spisu z natury inwentaryzacja nieruchomości gruntowych nie daje gwarancji, że w sposób kompletny i rzetelny objęła wszystkie nieruchomości gminne, w tym zajęte pod drogi publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 120-125, 126, 127-130)

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

³² Dz. U. Nr 128, poz. 861, dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

W sprawie przyczyn przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości gminnych w sposób niezgodny z wymogami ustawy o rachunkowości, ww. zarządzenia Burmistrza oraz rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości Skarbnik Gminy wyjaśniła: *W roku 2012 przeprowadzono inwentaryzację środków trwałych Gminy Korfantów drogą spisu z natury. Inwentaryzacja obejmowała m.in. grunty, będące własnością gminy, w tym grunty zajęte pod drogi gminne i posiadane drogi. Artykuł 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości wymienia grunty, jako środki trwałe, których inwentaryzacja powinna być przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacją wartości tych składników, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe. Interpretując powyższy przepis jak wyżej i uznając, że inwentaryzacja drogą spisu z natury jest możliwa, przeprowadzono ją zgodnie z terminem wskazanym w art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, obejmując również grunty będące w posiadaniu gminy. W arkuszach spisu z natury zostały spisane wszystkie, będące w posiadaniu środki trwałe, jedynie w przypadku dróg gminnych przyjętych do ewidencji księgowej w wyniku komunalizacji, w przypadku których nie wydzielono, jako odrębny środek trwały, gruntów zajętych pod te drogi, spisano grunty i drogi w danym sołectwie jako jeden środek trwały. Spisane arkusze zostały zweryfikowane z ewidencją księgową, a następnie z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości (na podstawie § 6 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.). Odnosząc się do zapisu ujętego w tabeli w § 3 Zarządzenia Nr 30/1998 z dnia 31 grudnia 1998 roku w sprawie zasad inwentaryzacji i rozliczania majątku obowiązującego do dnia dzisiejszego w Urzędzie Miejskim w Korfantowie, że inwentaryzacja gruntów odbywa się na ostatni dzień każdego roku do dnia 15 stycznia roku następnego w drodze weryfikacji poprzez porównanie danych w księgach rachunkowych informuję, że każdorazowo przy weryfikacji salda konta 011 na dzień 31 grudnia dokonuje się weryfikacji posiadanego zasobu nieruchomości wykazanego w księgach rachunkowych z odpowiednimi rejestrami, dokumentami, a w przypadku gruntów z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości oraz z dokumentami źródłowymi. Przeprowadzając inwentaryzację środków trwałych w 2012 r., uznano, uwzględniając powyższe wyjaśnienia, że jest ona sporządzona poprawnie, zgodnie z ustawą o rachunkowości, uwzględniając zapisy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. oraz Zarządzenia Nr 30/1998 z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie zasad inwentaryzacji i rozliczania majątku.*

(dowód: akta kontroli str. 106, 144-145)

Burmistrz Zdzisław Martyna w sprawie przeprowadzonej w sierpniu 2012 r. inwentaryzacji środków trwałych Gminy Korfantów wyjaśnił, że inwentaryzacja ta została przeprowadzona drogą spisu z natury zgodnie z terminem wskazanym w art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Wspomniana inwentaryzacja obejmowała m.in. grunty, będące własnością gminy, w tym grunty zajęte pod drogi gminne i posiadane drogi. Wybór metody inwentaryzacji gruntów, w tym nieruchomości zajętych pod drogi gminne, był podyktowany interpretacją artykułu 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości wymieniającego grunty, jako środki trwałe, których inwentaryzacja powinna być przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacją wartości tych składników, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe. Rozumiejąc powyższy przepis jak wyżej i uznając, że inwentaryzacja gruntów drogą spisu z natury jest możliwa, przeprowadzono ją zgodnie z wybraną metodą. Spisane z natury środki trwałe zostały zweryfikowane z ewidencją księgową, a także z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości.

Burmistrz poinformował ponadto, że *inwentaryzacja gruntów odbywa się również corocznie przy weryfikacji salda konta „011 – Środki trwałe” na dzień 31 grudnia w drodze weryfikacji poprzez porównanie danych w księgach rachunkowych z odpowiednimi rejestrami, z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości oraz z dokumentami źródłowymi.*

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK ujawnione nieprawidłowości wskazują na brak należytej staranności i rzetelności przy ewidencjonowaniu nieruchomości zajętych pod drogi gminne, w trakcie ich inwentaryzacji oraz przy sporządzaniu informacji o stanie mienia komunalnego, w tym o sieci dróg publicznych na terenie Gminy. W związku z niekompletną ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, brakiem ewidencji księgowej nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz nieprawidłowościami w zakresie inwentaryzacji Burmistrz nie posiadał udokumentowanej wiedzy o liczbie i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

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 Kontroli³³, wnosi o:

1. Sporządzanie rocznych informacji o sieci dróg publicznych dla GDDKiA na podstawie zaktualizowanej ewidencji dróg gminnych.
2. Wprowadzenie nieruchomości zajętych pod drogi gminne do ewidencji księgowej w grupie 0 „grunty” w ujęciu umożliwiającym ich identyfikację z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości.
3. Podjęcie niezwłocznych działań w celu uzupełnienia i zaktualizowania ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.
4. Dostosowanie sposobu przeprowadzania inwentaryzacji nieruchomości gruntowych do wymogów art. 26-27 ustawy o rachunkowości oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

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.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 23 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Elżbieta Mularczyk-Malec
główny specjalista k. p.

.....
podpis

.....
podpis