



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-15-03/2013  
P/13/015

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@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 Poznaniu
Kontrolerzy	Mirosław Babkiewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86148 z 22 sierpnia 2013 r. Bartosz Tomczyk, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 86143 z 9 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Dopiewo, ul. Leśna 1c, 62-070 Dopiewo (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Zofia Dobrowolska, Wójt Gminy Dopiewo (dalej: Wójt). Poprzednio, Wójtem Dopiewa, do dnia 22 listopada 2010 r., był Pan Andrzej Strażyński. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, w latach 2010-2013 (do 30 czerwca).

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz terminowe wypłacanie byłym właścicielom odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieujawnieniu w księgach wieczystych, w trybie przepisów art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>2</sup> (dalej: „ustawa o księgach wieczystych i hipotece”), prawa własności Gminy Dopiewo do nieruchomości zajętych pod drogi gminne w stosunku do 27% ogólnej powierzchni gruntów zajętych pod te drogi.

Ponadto, nie zaprowadzono ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. W latach 2011-2012 nieprawidłowo prowadzono szczegółową ewidencję środków trwałych (grunty), a także nie przekazano do GDDKiA rocznego sprawozdania o sieci dróg publicznych za 2010 r.

NIK zwraca również uwagę na zbyt długi termin oczekiwania byłych właścicieli nieruchomości na podjęcie przez Wójta negocjacji w sprawie ustalenia odszkodowania.

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 707, ze zm.

### **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. Wg stanu na 30 czerwca 2012 r. liczba nieruchomości zajętych pod drogi gminne wyniosła 403 (na które składało się łącznie 1.194 działek ewidencyjnych) o powierzchni 167,0816 ha.

(dowód: akta kontroli str. 167-208)

1.2. Do momentu zakończenia kontroli NIK, Gmina nie ujawniła w księgach wieczystych prawa własności w stosunku do 110 nieruchomości (na które składały się łącznie 153 działki ewidencyjne o powierzchni 38,0683 ha). Były to nieruchomości nabyte w wyniku ostatecznych decyzji podziałowych Wójta i decyzji komunalizacyjnych Wojewody Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 167-208)

Ewidencja gminnego zasobu była prowadzona przy pomocy programu komputerowego „System Mienie Komunalne”. Spełniała ona wymogi określone w art. 23 ust 1 c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami).

(dowód: akta kontroli str. 84)

1.3. Gmina nie nabyła nieruchomości pod drogi gminne w trybie przewidzianym w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>4</sup>. Uchwałę w sprawie zaliczenia poszczególnych dróg, do kategorii dróg gminnych, Rada Gminy Dopiewo podjęła 17 grudnia 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 83, 210)

1.4. Na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Gmina nabyła dziewięć nieruchomości (13 działek ewidencyjnych), o powierzchni 1,2650 ha, z czego, w stosunku do jednej, ujawniła swoje prawo własności w księdze wieczystej.

(dowód: akta kontroli str. 212-225, 256-261)

1.5. W okresie objętym kontrolą Gmina nie nabywała nieruchomości pod drogi gminne w trybie przewidzianym ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 83)

1.6. W okresie objętym kontrolą Gmina złożyła sześć wniosków do właściwego terytorialnie sądu rejonowego o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości zajętych pod drogi gminne lub założenie księgi wieczystej. Dotyczyło to sześciu nieruchomości (31 działek ewidencyjnych), o powierzchni 9,3374 ha. Spośród tych sześciu wniosków, jeden dotyczył nabycia nieruchomości pod drogi gminne w trybie przewidzianym przez art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (jedna działka ewidencyjna o powierzchni 0,2860 ha). Pozostałe zostały nabyte na podstawie ustawy komunalizacyjnej<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawy o pracownikach samorządowych – Dz.U. Nr 32, poz. 191, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 211-261)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina nie ujawniła w księgach wieczystych prawa własności w stosunku do łącznie 110 nieruchomości (153 działki ewidencyjne), o łącznej powierzchni 38,0683 ha, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, w myśl którego właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

NIK zwraca uwagę na fakt, że nie ujawniono prawa własności 11 działek ewidencyjnych nabytych przez Gminę w latach 90 ubiegłego stulecia. Ponadto Wójt nie złożył ww. wniosków także w stosunku do ośmiu nieruchomości (12 działek ewidencyjnych), o powierzchni 0,9790 ha, spośród dziewięciu nieruchomości zajętych pod drogi gminne w kontrolowanym okresie, w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z wyjaśnień Pani Wójt wynika, że przyczyną ww. nieprawidłowości były braki kadrowe. Gmina składa wnioski do sądu w miarę posiadanych możliwości, uwzględniając w pierwszej kolejności sprawy najistotniejsze z punktu widzenia swoich potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 155, 167-208)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w opisanym wyżej obszarze.

## 2. Wypłata odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Wydatki, które poniosła Gmina w okresie objętym kontrolą, na wypłatę odszkodowań byłym właścicielom nieruchomości zajętych pod drogi gminne przedstawia poniższe zestawienie: [w tys. zł]

Rok	Wydatki budżetowe ogółem		Wydatki z tytułu wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi	
	plan po zmianach	wykonanie	plan po zmianach	Wykonanie
2010	63.923	59.811	2.529**	2.504**
2011	77.886	74.777	106	-
2012	78.322	70.934	470	380
2013*	73.799	29.729	345	279
<b>Razem</b>	<b>293.930</b>	<b>235.251</b>	<b>3.450</b>	<b>3.163</b>

\* wykonanie w I półroczu 2013 r.

\*\* znaczne większe wydatki poniesione na wypłatę odszkodowań w 2010 r., w porównaniu do kolejnych lat, według wyjaśnień Pani Wójt, wynikały z kumulacji zakończonych postępowań oraz aktualnej sytuacji finansowej Gminy, pozwalającej na ich wypłatę.

(dowód: akta kontroli str. 156, 262-279)

2.2. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło osiem wniosków o wypłatę odszkodowania za grunty nabyte pod drogi gminne w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Terminy oczekiwania byłych właścicieli na podjęcie negocjacji z Wójtem w sprawie ustalenia kwoty odszkodowania wyniosły od 10 do 84 dni. W stosunku do jednego, spośród ośmiu wniosków<sup>7</sup>, Gmina do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, nie podjęła negocjacji z byłym właścicielem.

<sup>7</sup> Wniosek z 19 sierpnia 2011 r.

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. wszystkie postępowania były nadal w toku. W dwóch przypadkach sprawa była na etapie negocjacji, a w pozostałych 6 na etapie ustalania odszkodowania w postępowaniach sądowo-administracyjnych.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, toczyło się postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania w odniesieniu do dwóch wniosków złożonych przed 1 stycznia 2010 r. (w jednym przypadku, Gmina złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w drugim - przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Poznaniu toczyło się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej Wójta i jednocześnie, przed Starostą, postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania).

Pani Wójt wyjaśniła, że długie terminy potrzebne dla ustalenia odszkodowania, wynikały z formułowania przez byłych właścicieli wygórowanych kwot odszkodowań, oscylujących na poziomie cen działek budowlanych. W efekcie tego, korzystniejsze jest, zdaniem Pani Wójt, ustalenie odszkodowań w postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych. Dzięki temu Gmina unika kumulacji roszczeń w krótkim okresie czasu, a zmieniająca się linia orzecznicza powoduje, że ceny gruntów we wskazanych postępowaniach szacowane są często na poziomie cen działek drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 155, 281-402)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą, Gmina nie płaciła odsetek związanych z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tytułu odszkodowań za grunty nabyte pod drogi gminne.

Do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące spraw związanych z nabywaniem przez Gminę nieruchomości pod drogi gminne i wypłatą odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str.262-279, 435-440)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zbyt długi upływ czasu, potrzebny do podjęcia negocjacji z byłymi właścicielami w celu ustalenia przysługującego im odszkodowania. Najdłuższy termin oczekiwania byłego właściciela na podjęcie negocjacji z Wójtem sięgnął nawet 84 dni, a w jednym przypadku, Gmina, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie podjęła w ogóle negocjacji z byłym właścicielem (od złożenia wniosku do rozpoczęcia kontroli NIK upłynęło 722 dni).

Z wyjaśnień Pani Wójt wynika, że ww. terminy wynikały z konieczności odnalezienia odpowiednich dokumentów w archiwum Urzędu, a ponadto zachodziła często potrzeba analizy zasadności żądania z prawnikami obsługującymi Urząd.

W odniesieniu do wniosku z 19 sierpnia 2011 r., Pani Wójt wyjaśniła, że brak reakcji ze strony Urzędu był spowodowany tym, że wnioskodawca powołał się na niewłaściwe przepisy, a ponadto dwie z czterech działek wskazanych w piśmie wnioskodawcy, nie figurowały w ewidencji gruntów i budynków, nie zostały wydzielone pod drogi publiczne i nie znajdowały się w ewidencji mienia gminnego, a więc żądanie wypłaty odszkodowania nie mogło zostać rozpatrzone. Wnioskodawca do dnia dzisiejszego nie skierował do Starosty Poznańskiego wniosku o wypłatę odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 281-402)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w opisanym wyżej obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Według informacji o sieci dróg publicznych<sup>8</sup>, łączna długość dróg gminnych na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiła 181,1 km, a ich powierzchnia wynosiła 832,2 tys. m<sup>2</sup>. Dane o długości i powierzchni dróg, zawarte w rocznych sprawozdaniach o sieci dróg publicznych (przekazanych za lata 2011-2012 do GDDKiA<sup>9</sup>), wynikały z pomiarów przeprowadzonych przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 45-53, 55-56, 82-83)

**3.2.** Porównanie danych z ewidencji gminnego zasobu (dotyczących liczby i powierzchni działek ewidencyjnych wchodzących w skład losowo wybranych 20 nieruchomości zajętych pod drogi gminne<sup>10</sup>), z danymi z ewidencji środków trwałych, z ewidencji gruntów i budynków oraz z danymi zawartymi w wykazie nieruchomości gruntowych przekazanym przez Starostę Poznańskiego<sup>11</sup> wykazało, że:

- w przypadku 18 nieruchomości (90,0% badanej próby), liczba i powierzchnia działek były zgodne z ewidencją środków trwałych, a szczegółowość zapisów tej ewidencji w 2010 r. i w 2013 r. (I połowa) umożliwiła identyfikację każdej z działek zbadanej nieruchomości. W pozostałych 2 przypadkach, porównanie danych z ewidencji gminnego zasobu, z danymi z ewidencji środków trwałych nie było możliwe (co zostało opisane w punkcie nr 3 niniejszego wystąpienia, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

- w przypadku 20 nieruchomości (100%), dane dotyczące liczby działek oraz w przypadku 18 nieruchomości (90%), dane dotyczące ich powierzchni, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków. Różnica powierzchni między tymi ewidencjami wynosiła 0,0028 ha (0,03%), dotyczyła dwóch działek ewidencyjnych i była wynikiem dokonania szczegółowych pomiarów geodezyjnych i zaokrąglenia obliczeń przez geodetę, już po wydaniu decyzji podziałowych. (w trakcie kontroli NIK ustalona została faktyczna powierzchnia obu działek i uzgodniono dane zawarte w obu ewidencjach).

- 47 zbadanych działek ewidencyjnych (55,3%) widniało w wykazie przekazanym przez Starostę Poznańskiego, a dane co do liczby i powierzchni tych działek były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gminnego zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 7-44, 55-69, 149-154)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą, długość ani powierzchnia dróg gminnych nie ulegały zmianom. Rada Gminy nie podejmowała w tym czasie uchwał w sprawie nadania statusu drogi gminnej.

(dowód: akta kontroli str. 165, 564)

**3.4.** Inwentaryzacja nieruchomości gminnych (w tym gruntów zajętych pod drogi gminne), na dzień 31 grudnia 2011 r., przeprowadzona została w styczniu 2012 r. metodą weryfikacji sald. Wyniki weryfikacji potwierdziły zgodność salda konta 011-9 („Środki trwałe – grunty”), z ewidencją szczegółową (Rejestrem Mienia Komunalnego), innymi (niewymienionymi z nazwy) dokumentami oraz z ewidencją środków trwałych. Ponadto wskazano, że stan środków trwałych w podziale na grupy, jest zgodny ze szczegółową ewidencją środków trwałych, w tym szczegółową ewidencją gruntów (Rejestrem Mienia Komunalnego).

<sup>8</sup> Przekazanej do GDDKiA w dniu 03.04.2013 r.

<sup>9</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

<sup>10</sup> 85 działek ewidencyjnych.

<sup>11</sup> Wykaz wpłynął do Urzędu w dniu 07.05.2013 r. i zawierał 961 pozycji.

(dowód: akta kontroli str. 70-81, 129, 139-140, 162-165)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie zaprowadzono ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>12</sup>.

Pani Wójt podała w wyjaśnieniach, że w 2006 r. zakupiono program do ewidencji dróg, z myślą o zaprowadzeniu ewidencji, jednak w następnych latach, z uwagi na ograniczenia finansowe, prace związane z założeniem i prowadzeniem ewidencji nie zostały sfinalizowane. W 2013 r. (do dnia kontroli NIK) sporządzono dokumentację w celu ogłoszenia przetargu na wykonanie ewidencji, planując (na podstawie przygotowanej specyfikacji technicznej) zakończenie ww. zadania do końca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 82-83)

2. W wyniku problemów związanych ze zmianą kierownictwa Urzędu, nie została sporządzona i przekazana do GDDKiA, w wymaganym terminie, informacja o sieci dróg publicznych za 2010 r. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., ww. informacja powinna zostać przekazana raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Informacja taka została przekazana w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 82-83, 142-148)

3. W latach 2011–2012, operacje gospodarcze dotyczące przychodu składników majątkowych (gruntów), nie były ewidencjonowane na bieżąco – w miesiącu dokonania operacji, co było sprzeczne z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>13</sup>. Stwierdzono bowiem, że wartość wszystkich nabytych w 2011 r. i 2012 r. gruntów wprowadzono (na koncie 011-9 i w ewidencji środków trwałych) łącznie, jedną kwotą, tj.: w dniu 30 grudnia 2011 r. o wartości 1 149 375,00 zł i w dniu 31 grudnia 2012 r. o wartości 8 804 680,50 zł.

Skarbnik Gminy podał w wyjaśnieniach, że prowadzenie na bieżąco ksiąg rachunkowych oznacza sposób umożliwiający terminowe sporządzanie przez Gminę rocznych sprawozdań finansowych. Przyjęte postępowanie umożliwia wykazanie gruntów w bilansie za dany rok, co stanowi o rzetelności prowadzonych ksiąg. Zdaniem Skarbnika, trudno w sposób jednoznaczny określić moment, w którym grunty należy wprowadzić do ewidencji księgowej, skoro przyjmuje się, iż momentem ujęcia w księgach jest moment przyjęcia do użytkowania, a Gmina znacznej części gruntów nie użytkuje, lecz przeznaczają do sprzedaży.

Ponadto, podał on, że z powodu braków kadrowych i skutków awarii serwera, uznał on za przejściowo właściwe i zgodne z przepisami przyjmowanie do ewidencji gruntów raz w roku, na koniec roku.

(dowód: akta kontroli str. 129-140, 162-164)

W świetle wskazanego wyżej art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, wyjaśnienia powyższe nie zasługują na uwzględnienie. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że księgi rachunkowe pozwalały na terminowe sporządzenie sprawozdań, a w 2010 r. i 2013 r. ewidencja księgowa środków trwałych prowadzona była na bieżąco.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330, ze zm.

4. W konsekwencji powyższego, operacje gospodarcze związane z przychodem składników majątkowych - nabyciem gruntów, wprowadzono w latach 2011-2012 do ewidencji analitycznej środków trwałych bez wyodrębnienia poszczególnych składników i ich wartości. Było to sprzeczne z zasadami funkcjonowania konta 011, określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) <sup>14</sup> oraz obowiązującą polityką rachunkowości <sup>15</sup>. Ewidencja ta powinna umożliwiać, między innymi, ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych.

Wprawdzie prowadzona była ewidencja gminnego zasobu nieruchomości, w szczególności umożliwiającej identyfikację każdego z gruntów, ze wskazaniem ich wartości, jednak w obowiązującej polityce rachunkowości nie wprowadzono zasady, zgodnie z którą geodezyjna ewidencja gruntów może być wykorzystywana jako ewidencja analityczna ilościowo – wartościowa gruntów, stosownie do przepisów art. 10. ust. 1. pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości.

Skarbnik Gminy <sup>16</sup> podał w wyjaśnieniach, że: „(...) Na kontach analitycznych Urząd dokonuje księgowania w ujęciu wartościowym, w celu uzyskania danych do sporządzenia sprawozdań finansowych jednostki oraz postępuje zgodnie z zapisami art. 16 i 17 ustawy o rachunkowości.”

(dowód: akta kontroli str. 166, 563)

NIK wskazuje jednak, że zgodnie z treścią pkt. 1.3. załącznika pn.: Klasyfikacja Środków Trwałych („KŚT”) do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych <sup>17</sup>, za podstawową jednostkę ewidencji przyjmuje się pojedynczy element majątku trwałego, spełniający określone funkcje w procesie wytwarzania wyrobów i świadczenia usług.

Skarbnik Gminy podał w wyjaśnieniu, że skoro w rozporządzeniu nie ma zamkniętego katalogu obiektów zbiorczych, pozostawia to pewną dowolność i dopuszcza rozmaite rozwiązania. Ponadto, definicja środka trwałego wyłącza z katalogu środków trwałych aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych. Grunty nie podlegają amortyzacji, a ich wartość corocznie wzrasta, co może wskazywać, że istnieją przesłanki zakwalifikowania ich do inwestycji, w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości. Wyjaśnił także, że przejściowe braki kadrowe i awaria serwera, skłoniły go do decyzji o ujęciu tych składników chwilowo w sposób zbiorczy, jako obiekt zbiorczy, w jego ocenie, w zgodzie z zapisami rozporządzenia i innymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 84-140, 149-154, 162-164)

Zwrócić jednak należy uwagę na to, że jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza się w ewidencji przyjęcie za pojedynczy obiekt, tzw. obiekt zbiorczy. Obiektem inwentarzowym dla gruntów mogą być zatem poszczególne działki ewidencyjne, nieruchomości gruntowe, stanowiące zespoły działek, które można traktować jako wyodrębnioną, integralną całość.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w opisanym wyżej obszarze.

Ocena cząstkowa

<sup>14</sup> rozporządzeniu 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 Polskiej, Dz. U. z 2013 r., poz. 289, j.t.

<sup>15</sup> Polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniem nr 60/08 Wójta Gminy Dopiewo z dnia 30 czerwca 2008 r. i zmieniona zarządzeniem nr 100/12 z dnia 14 marca 2012 r.

<sup>16</sup> Z up. Skarbnika wyjaśnienia złożyła kierownik Referatu Finansowego i Budżetu.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2010 r. nr 242, poz. 1622.



## 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 Kontroli<sup>18</sup>, wnosi o:

- 1) zintensyfikowanie działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy do nieruchomości zajętych pod drogi gminne,
- 2) zaprowadzenie ewidencji dróg gminnych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów,
- 3) doprowadzenie ewidencji analitycznej środków trwałych - gruntów, których przychód nastąpił w 2011 i 2012 r. do zgodności z wymogami w tym zakresie (wyodrębnienie poszczególnych składników majątkowych i ich wartości).

## 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 Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 7 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Mirosław Babkiewicz  
specjalista k. p.

z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor

.....  
*Podpis*

Bartosz Tomczyk  
st. inspektor k. p.

.....  
*Podpis*

<sup>18</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.