

**UCHWAŁA NR III.24.2020**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W SZCZECINIE**

z dnia 15 stycznia 2020 r.

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Wójta Gminy Dobra do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

**§ 1.** Oddala się zastrzeżenia Wójta Gminy Dobra do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2019 r.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**UZASADNIENIE**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła w okresie od 13 do 28 września 2019 r. kontrolę doraźną w zakresie finansowania w latach 2018-2019 z budżetu Gminy Dobra wybranych inwestycji, w szczególności zadań pn.: Budowa ul. Tura w Dołujach, Utwardzenie odcinka ul. Tura oraz Modernizacja dróg płytami drogowymi. Kontrolę przeprowadzono obejmując nią wybrane dowody źródłowe i operacje finansowo-gospodarcze oraz ewidencję księgową.

W wyniku przedmiotowej kontroli Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na podstawie art. 9 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skierował do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne z dnia 9 grudnia 2019 r. (WK.0913.1455.31.D.2019), wskazując nieprawidłowość w zakresie wydatkowania w 2018 r. środków w kwocie 158 200,00 zł na realizację dodatkowego zadania – utwardzenie odcinka ul. Tura, stanowiącej drogę wewnętrzną i będącą we współwłasności gminy w udziale wynoszącym 94/1000. Było to niezgodne z art. 7 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) oraz art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

Pismem z dnia 23 grudnia 2019 r. (znak: ZD.SG.1710.12.TD.2019) Wójt Gminy Dobra zgłosiła zastrzeżenia do ww. wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń w przedmiotowej sprawie był zarzut naruszenia prawa poprzez niewłaściwe zastosowanie, tzn. błędne identyfikowanie ustalonego stanu faktycznego ze wskazanymi powyższej przepisami prawa i tym samym nieadekwatne określenie skutków prawnych wynikających z tych przepisów.

W uzasadnieniu powyższego zarzutu Wójt stwierdziła, iż na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zadania własne gminy obejmują sprawy dróg

gminnych, ulic, mostów placów oraz organizacji ruchu drogowego i w jej ocenie obejmują sprawy zarówno dróg publicznych jak i niepublicznych – będących własnością czy współwłasnością gminy. Art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.) rozróżnia drogi wewnętrzne, jako drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg, których budowa, przebudowa, remont (...) oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu. W przypadku ul. Tura nie został ustanowiony zarządca drogi i dlatego przedmiotowe zadania należą do współwłaścicieli, stosownie do ich udziałów. Dlatego też Gmina poniosła koszty związane z utwardzeniem odcinka drogi ul. Tura działając jako współwłaściciel na podstawie art. 8 ust.2 i 3 ustawy o drogach publicznych, przy czym ich wysokość była adekwatna do posiadanych przez gminę udziałów. W pozostałym zakresie utwardzenie drogi będzie leżało po stronie pozostałych współwłaścicieli.

W ocenie Wójta nie doszło więc do naruszenia art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że wydatki jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone są na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a tym odrębnym przepisem, zdaniem Wójta, jest właśnie art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o drogach publicznych.

Przedmiotowe zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na posiedzeniu w dniu 15 stycznia 2020 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele jednostki kontrolowanej, którzy podtrzymali stanowisko wyrażone w zastrzeżeniach pokontrolnych dodając, że celem wykonania dodatkowego zadania w postaci utwardzenia drogi było zapewnienie bezpiecznego dojazdu do realizowanej inwestycji jak też zabezpieczenie przed ewentualnym przelewaniem się wody z Ptasiego Zakątka. Były również inne koncepcje odwodnienia terenu – w 2018 r. Gmina podjęła się dodatkowego opracowania dokumentacji technicznej budowy kanalizacji deszczowej dla zadania „Dołuje budowa ul. Tura”, które nie zostało jednak zrealizowane ze względu na bardzo wysokie koszty oraz brak zgody mieszkańców. W związku z tym w 2018 r. Gmina na dodatkowym odcinku ul. Tura ułożyła dodatkowe płyty drogowe, które miały nie tylko zapobiec zalewaniu terenu, ale również poprawić dojazd do Ptasiego Zakątka i mieszkańców posesji znajdujących się przy tym odcinku ulicy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zważyło, co następuje.

Z protokołu kontroli oraz zgromadzonych w toku kontroli dokumentów wynika, iż Gmina Dobra na podstawie aktu notarialnego Repertorium A Numer 1697/2011 z dnia 14 marca 2011 r. stała się właścicielem nieruchomości niezabudowanej stanowiącej działkę gruntu numer 418, numer 419 oraz współwłaścicielem w udziale wynoszącym 94/1000 nieruchomości stanowiącej działkę gruntu numer 447 o obszarze 0,6523 ha. Nabycie ww. nieruchomości nastąpiło za zgodą Rady Gminy na podstawie

uchwały Nr IV/39/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. Działka gruntu numer 447 stanowi wewnętrzną drogę dojazdową między innymi do działek gruntu numer 418 i 419. Z wypisu z rejestru gruntów wydanym w dniu 4 marca 2011 r. wynika, że obszar działki gruntu numer 447, położonej w obrębie Dołuje klasyfikowany jest jako symbol użytku „dr”. Wskazanej drodze nadano nazwę ul. Tura. W 2011 r. Rady Gminy Dobra podjęła decyzję o utworzeniu użytku ekologicznego Ptasi zakątek na obszarze działek Nr 418 i 419, do których dostęp został zapewniony przez posiadanie udziałów w wysokości 94/1000 w działce Nr 447. Gmina Dobra podejmując decyzję o realizacji zadania inwestycyjnego pn. Zagospodarowanie użytku ekologicznego „Ptasi Zakątek”, w tym m. in. na nieruchomości gruntowej działki nr 447 (droga), w której to posiada udział w wysokości 94/1000, w 2014 r. podpisała z każdym z właścicieli ww. działki *umowy użyczenia – prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*. Przedmiotem niniejszych umów było wyrażenie zgody na wykonanie robót budowlanych objętych wnioskiem o pozwolenie na budowę do realizacji ww. zadania inwestycyjnego. Użyczenie było bezpłatne i bezterminowe, a wszelkie koszty związane z realizacją zadania na przedmiocie użyczenia ponosi biorący – Gmina. Z dokumentacji projektowej wynika, że poza pracami bezpośrednio związanymi z zagospodarowaniem użytku ekologicznego – „Ptasiego Zakątka”, projekt obejmował także wykonanie prac drogowych związanych z budową odcinka drogi na ul. Tura, stanowiącej bezpośredni dostęp do powstającej inwestycji.

W trakcie kontroli ustalono, iż w latach 2018-2019 Gmina zrealizowała zadanie inwestycyjne pn. Zagospodarowanie użytku ekologicznego „Ptasi Zakątek” oraz pn. Utwardzenie odcinka ul. Tura w Dołujach. Oba zadania zrealizowano na działkach gruntu oznaczonych nr 418 i 419, stanowiących własność Gminy oraz na działce nr 447, stanowiącej współwłasność. W trakcie wykonywania inwestycji, stwierdzono bardzo wysoki stan wody na terenie działek nr 418 i 419 obręb Dołuje, co czasowo uniemożliwiło prowadzenie robót. Po ustabilizowaniu się poziomu wód gruntowych zakończone zostały prace związane z realizacją tego zadania. Podczas wykonania tej inwestycji okazało się, że niezbędne będzie również ułożenie dodatkowych płyt drogowych na odcinku ul. Tura, nieobjętej pozwoleniem na budowę, w celu zabezpieczenia drogi przed przepływem wód z Ptasiego Zakątka, jak i wyrównaniem rzędnych drogi w terenie. Działania te były niezbędne do zapewnienia odpowiedniego dojazdu do nieruchomości gminnych, na których realizowana była inwestycja zagospodarowania użytku ekologicznego. Stąd też Gmina wykonała zadanie dodatkowe – utwardzenie odcinka ul. Tura, stanowiącej drogę wewnętrzną, za wykonanie którego w 2018 r. z budżetu gminy poniesiono wydatek w kwocie 158 200,00 zł, przy uprzednim wprowadzeniu do budżetu środków finansowych uchwałą Nr XXXV/465/2018 Rady Gminy Dobra z dnia 20 września 2018 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2018 r.

W ocenie Kolegium zastrzeżenia Wójta Gminy Dobra nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z przepisem art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację

zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, a także zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia. Ustawodawca postanowił, w drodze art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W drodze szczegółowego katalogu zadań prawodawca wymienił m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, a także utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Z kolei w myśl art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wójt wykonuje zadania gminy określone w przepisach prawa. Przedmiotowe postępowanie dotyczy ustalenia naruszenia przez Wójta Gmin Dobra, wskazanych powyżej przepisów z uwagi na poniesienie wydatków na utwardzenie drogi niezaliczanej do kategorii dróg gminnych, niestanowiącej terenu rekreacyjnego, a jedynie nieruchomości, której Gmina Dobra jest współwłaścicielem i prowadzi do innych nieruchomości zaliczanych do zasobów komunalnych. Odnosząc się do ustalonego i bezspornego stanu faktycznego, Gmina będąc jedynie współwłaścicielem drogi nie ma prawa sama ponosić kosztów jej utwardzenia bez porozumienia się z pozostałymi współwłaścicielami i bez wyrażenia przez nich zgody na pokrycie części kosztów. Odcinek drogi, który został utwardzony stanowi tylko nie dającą się podzielić część nieruchomości i dlatego wszyscy współwłaściciele powinni ponieść koszty adekwatnie do swoich udziałów. W związku z tym za prawidłowe można by było uznać poniesienie wydatków na utwardzenie odcinka drogi w wysokości odpowiadającej posiadanym udziałom, ale nie w stosunku do całości drogi tylko do tego jej odcinka. Możliwe to byłoby jednak tylko w przypadku uzyskania uprzedniej zgody pozostałych współwłaścicieli nieruchomości na pokrycie kosztów utwardzenia tego odcinka drogi proporcjonalnie do posiadanych udziałów. W tym celu Gmina powinna zawrzeć ze współwłaścicielami stosowną umowę, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono. Z wyjaśnień przedstawicieli Gminy wynika także, iż pozostali współwłaściciele nie pokryją części kosztów utwardzenia ani też nie wykonają utwardzenia pozostałej części drogi. Warto zauważyć, że ustawodawca przewidział instrumenty, które jednostka samorządu terytorialnego może zastosować w przypadku braku własności określonej nieruchomości, a która jest niezbędna dla celów publicznych. Zgodnie z art. 112 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 65) właściciel może zostać pozbawiony prawa własności nieruchomości albo może zostać ono ograniczone przez wskazane w ww. ustawie organy, w przypadku zamiaru realizacji celów publicznych, a prawo własności nie może zostać przeniesione w drodze umowy cywilnoprawnej. A zatem prawodawca w ramach przepisów prawa, dopuścił instrument w postaci wywłaszczenia nieruchomości, który znajduje zastosowanie w przypadku realizowania inwestycji mającej cel publiczny. Co więcej w polskim porządku prawnym obowiązuje również ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z późn. zm.), która określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Ustawa ta przewiduje procedurę wywłaszczeniową nieruchomości, które są przewidziane pod drogi publiczne. Podczas posiedzenia Kolegium, rozstrzygającym przedmiotowe zastrzeżenia, Wójt Gminy, odnosząc się do ww. argumentów wskazała, iż procedura wywłaszczeniowa nie została przeprowadzona, z uwagi na wysokie koszty. A zatem mając świadomość posiadanych instrumentów, Wójt odstąpiła od ich wykorzystania działając, w ocenie kontrolującego, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W świetle powyższego, w ocenie Kolegium Izby nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Wójta Gminy Dobra, że podstawę dokonania wydatku stanowił art. 8 ustawy o drogach publicznych. Tym samym Kolegium Izby uznało, że w wystąpieniu pokontrolnym Prezes Izby słusznie wskazał, iż z powodu naruszenia art. 7 ustawy o samorządzie gminnym nastąpiło również naruszenie art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na realizację zadań własnych jst.

Mając na uwadze wszystkie przytoczone okoliczności Kolegium Izby orzekło jak w sentencji. Niniejsza uchwała jest ostateczna.