



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-11-01/2013

P/13/157

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/157 – Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych (dalej: <i>PBDK</i> ) w latach 2008–2013.
Okres objęty kontrolą	Lata 2008 – 2013, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały znaczenie dla kontrolowanego okresu.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> , Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86649 z dnia 29 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: <i>ŚUW</i> ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożentyna Pałka-Koruba, Wojewoda Świętokrzyski. [dowód: akta kontroli str. 3]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości <sup>2</sup> , działalność Wojewody Świętokrzyskiego (dalej: Wojewoda) w zakresie nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte <i>PBDK</i> w okresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Powyższą ocenę uzasadnia:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– prawidłowe finansowanie zadań związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych <i>PBDK</i>;</li><li>– podnoszenie kwalifikacji pracowników realizujących zadania w zakresie przejmowania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych;</li><li>– prawidłowe weryfikowanie wniosków Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: <i>ZRID</i>) lub decyzji o ustanowieniu lokalizacji drogi (dalej: <i>ULD</i>) w zakresie przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurze przejścia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych <i>PBDK</i>;</li><li>– podejmowanie prawidłowych rozstrzygnięć dotyczących nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa z mocy prawa w ramach wydanych decyzji <i>ZRID</i> i <i>ULD</i>.</li></ul> <p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– nieterminowego ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w <i>PBDK</i>;</li><li>– zawierania ze znaczną zwłoką umów na świadczenie usług w zakresie szacowania nieruchomości, na potrzeby ustalenia odszkodowania za przejęte</li></ul>

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

nieruchomości, po wydaniu ostatecznej decyzji ZRID, co mogło mieć wpływ na terminowość wydawania decyzji w sprawie odszkodowań.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja i finansowanie wykonywania zadań wojewodów związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK

Opis stanu faktycznego

1.1. Do zadań Wojewody w zakresie przejmowania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych w latach 2008-2013 (I półrocze) należało m.in.:

- wydawanie decyzji *ULD* (stan prawny od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r.) oraz decyzji *ZRID* (stan prawny od 10 września 2008 r.), w ramach których określano linie rozgraniczające teren pasa drogowego i zatwierdzano podziały nieruchomości przygotowane na potrzeby jego wyznaczenia, a także wyszczególniano oznaczenia nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem, w którym ww. decyzje stawały się ostateczne,
- ustalanie wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa, z dniem w którym decyzje *ULD* lub *ZRID* stawały się ostateczne,
- prowadzenie na wniosek Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: *GDDKiA*) postępowań wywłaszczeniowych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>3</sup> (ustawa o inwestycjach drogowych) w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r. (na podstawie przepisów przejściowych zawartych w ustawie zmieniającej ustawę o inwestycjach drogowych z 2006 r.<sup>4</sup> oraz w ustawie zmieniającej ustawę o inwestycjach drogowych z 2008 r.<sup>5</sup>),
- prowadzenie egzekucji administracyjnej obowiązku wydania nieruchomości określonego w decyzjach *ZRID* lub decyzjach *ULD*, przy czym w praktyce nie wystąpiły takie przypadki.

W ŚUW ww. zadania wykonywane były przez Oddział Zagospodarowania Przestrzennego zajmujący się m.in. wydawaniem decyzji *ZRID*, a uprzednio decyzji *ULD* oraz I i II Oddział Skarbu Państwa wchodzące w skład Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości (dalej: Wydział), który do 30 września 2013 r. funkcjonował jako Wydział Infrastruktury i Geodezji. Oddziały te prowadziły m.in. postępowania w sprawach o ustalenie odszkodowań za przejęte nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 4, 6, 7, 10, 14-33]

Łączna liczba etatów w ww. komórkach Wydziału w badanym okresie wzrastała z 11 etatów w 2008 r. do 19 w 2013 r. Wystąpił tylko jeden przypadek oddelegowania pracownika z innego wydziału (od 1 stycznia 2013 r.). Wzmocnienia

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 687.

<sup>4</sup> Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18.10.2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.).

<sup>5</sup> Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25.07.2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958).

obsady dokonywano poprzez zatrudnianie nowych pracowników. Wg stanu na dzień 2 września 2013 r. obsada etatowa przedstawia się następująco: Oddział Zagospodarowania Przestrzennego – siedem etatów, I oraz II Oddział Skarbu Państwa – po sześć etatów. Nie zlecano wykonania dodatkowych prac w ramach umów cywilnoprawnych. [Dowód: akta kontroli str. 34]

Od 1 stycznia 2011 r. zadania w części dotyczącej wylaniania wykonawców usług w zakresie opisu i szacowania nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa z mocy prawa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w *PBDK*, realizowało Biuro Administracyjno-Gospodarcze ŚUW. Ponadto od dnia 6 listopada 2012 r. zadania w zakresie egzekucji administracyjnej przypisano Wydziałowi Prawnemu, Nadzoru i Kontroli ŚUW. [Dowód: akta kontroli str. 8, 13]

1.2. W badanym okresie wszyscy pracownicy komórek Wydziału realizujących zadania związane z przejmowaniem przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby budowy dróg uczestniczyli w 10 specjalistycznych szkoleniach dotyczących m.in. praktycznego stosowania zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w trybie *specustawy*, z uwzględnieniem najnowszych zmian. [Dowód: akta kontroli str. 5, 47-56]

1.3. Koszty postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji dotyczących nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa z mocy prawa na potrzeby inwestycji drogowych ujętych w *PBDK*, nie były finansowane przez *GDDKiA*. Środki na finansowanie tych wydatków związane z wykonaniem ekspertyz, analiz i opinii pochodziły wyłącznie z budżetu państwa w części 85/26 – województwo świętokrzyskie, dział 700 – *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdział 70005 – *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, § 4390 – *zakup usług*.

Wydatki na wykonanie operatów szacunkowych nieruchomości na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych, w tym w szczególności w celu ustalania odszkodowań za nieruchomości objęte decyzjami lokalizacyjnymi na budowę i rozbudowę dróg publicznych kształtowały się następująco:

(w zł)

Rok	Plan pierwotny wg służb finansowych ŚUW	Plan po zmianach	Wykonanie
2007	136 000	119 981	119 842
2008	1 000 000	179 342	179 340
2009	1 015 000	643 599	643 560
2010	1 350 000	706 070	582 366
2011	1 350 000	440 786	440 785
2012	1 420 000	485 972	485 672
2013	1 420 000	1 005 560	-

Z uwagi na fakt, iż postępowania dotyczące dróg krajowych prowadzono równolegle z postępowaniami w zakresie dróg wojewódzkich, ww. wydatki dotyczą obydwu kategorii dróg (łącznie). [Dowód: akta kontroli str. 57]

1.4. Zbadano pięć wybranych losowo decyzji *ZRID* oraz umów zawartych z podmiotami świadczącym usługi w zakresie szacowania nieruchomości. Umowę dotyczącą decyzji *ZRID* nr 4/10, znak: IG.III.7047-26/09 z dnia 5 sierpnia 2010 r. zawarto w dniu 25 sierpnia 2010 r., tj. zanim decyzja stała się ostateczna (22 lutego 2011 r.). W czterech pozostałych przypadkach okres upływający pomiędzy datą ostateczności decyzji *ZRID* oraz datą zawarcia umowy wynosił od 77 do 168 dni. Art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych stanowi, że decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja

o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. [Dowód: akta kontroli str. 58, 59, 62, 63]

Wyboru wykonawców usług w zakresie sporządzania operatów szacunkowych i zapewnienia udziału rzeczoznawców majątkowych w rozprawach administracyjnych, dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>. We wszystkich umowach podpisanych z wykonawcami zadań wskazano, że podstawą ich zawarcia były przeprowadzone przetargi nieograniczone, zgodnie z art. 39 ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 65-66, 233-389]

1.5. Z dniem 25 lutego 2013 r. do ustawy o inwestycjach drogowych<sup>7</sup> dodano:

- art. 12 ust. 4g stanowiący, że jeżeli decyzji ZRID nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji ZRID takiego rygoru;
- art. 12 ust. 5a stanowiący, że na wniosek osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania, za nieruchomości, o których mowa w art. 12 ust. 4, wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, o której mowa w ust. 4g. Wypłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o inwestycjach drogowych z dniem 25 lutego 2013 r., do postępowań, w których decyzji ZRID nadano rygor natychmiastowej wykonalności przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, o ile do dnia jej wejścia w życie decyzja ZRID nie stała się ostateczna, stosuje się przepisy art. 12 ust. 4g, 5a i 5b w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Po 25 lutego 2013 r. Wojewoda nie wydawała decyzji ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności.

Do ŚUW wpłynęły dwa wnioski o wypłatę zaliczki stosownie do znowelizowanego art. 12 ustawy o inwestycjach drogowych. Dotyczyły one inwestycji drogowej S-7, na odcinku od miejscowości Jędrzejów do granicy z województwem małopolskim. Decyzja ZRID jest ostateczna od 24 września 2012 r. Wnioski zostały przekazane do GDDKiA Oddział w Kielcach.

Halina Michałowska-Wróblewska, dyrektor Wydziału Infrastruktury i Geodezji ŚUW wyjaśniła, że dla zapewnienia prawidłowego stosowania z dniem 25 lutego 2013 r. art. 12 ust. 4g i 5a ustawy o inwestycjach drogowych (...) *zorganizowano spotkanie z radcą prawnym i kierownikami oddziałów zajmujących się ustalaniem odszkodowań celem przedyskutowania sposobu postępowania*. [Dowód: akta kontroli str. 390, 393-394]

1.6. Dostrzegając problemy związane z dotrzymaniem terminów przy przejmowaniu od dotychczasowych właścicieli nieruchomości na cele związane z realizacją inwestycji drogowych i konsekwencji prawnych dla Skarbu Państwa z powodu ich niedotrzymania, Wojewoda skierowała w dniu 12 kwietnia 2013 r. pismo do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: Minister Transportu), w którym przedstawiła powyższy problem, wnioskując jednocześnie o poparcie stosownej zmiany legislacyjnej. W załączonym do pisma stanowisku wskazała m.in. na fakt, iż (...) *konieczność stosowania i przestrzegania przez wojewodów (starostów) niespójnych przepisów z trzech ustaw i niesynchronizowanych*

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>7</sup> Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 04.01.2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz., 118).

w przedmiocie terminów w nich określonych powoduje, że organ w zasadzie nie może dotrzymać przesłanek zawartych w art. 12 ust. 4b specustawy drogowej w zakresie 30-dniowego terminu wydania decyzji odszkodowawczej. Pismo zawierało również dwa warianty propozycji zmian legislacyjnych, dotyczących art. 12 ustawy o inwestycjach drogowych. Pismo w powyższej sprawie Wojewoda skierowała także do Ministra Administracji i Cyfryzacji (dalej: Minister Administracji). Do dnia zakończenia kontroli NIK, Minister Transportu nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo, natomiast Minister Administracji w dniu 26 kwietnia 2013 r. poinformował, iż przekazuje pismo Wojewody do Ministra Transportu. [Dowód: akta kontroli str. 397-404]

Problemy związane z wydawaniem decyzji odszkodowawczych, w tym *nierealny termin wydawania decyzji odszkodowawczych wynikający z art. 12 ust. 4b specustawy drogowej* były sygnalizowane na konwencji wojewodów w listopadzie 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 414]

Przedstawiając bariery (finansowe, organizacyjne i prawne), które utrudniały wykonywanie ustawowych zadań w procedurach przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe, Wojewoda wyjaśniła: (...) *Obowiązywanie specustawy drogowej w pierwotnym brzmieniu obejmowało odrębność czterech niezbędnych postępowań administracyjnych, które umożliwiały zarządcy drogi krajowej rozpoczęcie procesu inwestycyjnego. Były to decyzje:*

1. *lokalizacyjna,*
2. *nabywanie nieruchomości (wywłaszczenie nieruchomości),*
3. *pozwolenie na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego,*
4. *ograniczony sposób korzystania z nieruchomości w sytuacji konieczności przeniesienia infrastruktury technicznej poza granice pasa drogowego.*

*Do postępowań z poz. 1 i 3 stosowne ustawy narzucały termin ich wydania i tak odpowiednio wynosił on 90 i 65 dni. Terminy pozostałych postępowań określały przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup> (kpa).*

*Znacząca nowelizacja specustawy drogowej, która weszła w życie z dniem 16.12.2006 r. rozszerzyła obowiązywanie ustawy do wszystkich kategorii dróg publicznych i równocześnie nałożyła na wojewodę nowe, trudne zadania organu II instancji w stosunku do decyzji wydawanych przez starostów. Kolejna nowelizacja tej ustawy od 10 września 2008 r. skumulowała odrębność ww. postępowań w jednej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, określając 90 dniowy termin jej wydania. Za jego przekroczenie ustawa nakłada sankcje w postaci grzywny dla organu za każdy dzień zwłoki. Już sam ten fakt miał wpływ na konieczność przeorganizowania wydziału dla zapewnienia sprawnej realizacji tych zadań. Postępowania te mają specyficzny, złożony i skomplikowany charakter. Ich prowadzenie wymaga dużej wiedzy fachowej w zakresie gospodarki przestrzennej, budownictwa, geodezji, jak również procedury administracyjnej. Postępowania dotyczące ustalania odszkodowań za przejęte z mocy prawa nieruchomości dodatkowo wymagają znajomości prawa cywilnego, w szczególności prawa rzeczowego oraz spadkowego co powoduje, że często trzeba zasięgać opinii prawnych. Fakt, że dokumentacja do złożonego wniosku o wydanie decyzji ZRID jest obszerna, składana w 4 egz. powoduje coraz trudniejsze warunki lokalowe, a te przekładają się na warunki pracy, szczególnie wtedy, gdy większość stron postępowania pragnie zapoznać się z aktami sprawy. Zwykle w pokoju pracują dwie osoby, którym trzeba zapewnić niezbędny sprzęt do pracy, miejsce na dokumenty, jak również „kącik” dla stron postępowań. Podobnie sytuacja wygląda przy*

---

<sup>8</sup> Dz. U z 2013 r., poz. 267.

postępowaniach dot. ustalania odszkodowań, które są obecnie wszczynane z urzędu. Wymaga to samodzielnego kompletowania akt spraw, ustalenia stanu prawnego i pozyskania dokumentów potwierdzających ten stan, np. poprzez drukowanie ksiąg wieczystych, jeśli nieruchomości mają założoną księgę wieczystą lub występowanie do gmin o prawomocne akty własności ziemi, do sądów o nadesłanie postanowień o nabyciu nieruchomości lub postanowień spadkowych, ustalanie stron postępowania dla każdej nieruchomości z uwzględnieniem osób którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, w tym ich aktualnych adresów. Często się zdarza, że ustalenie aktualnego adresu strony nastręcza duże trudności. Ponadto konieczne jest analizowanie pod kątem formalno-prawnym operatów szacunkowych (w skali roku ok. tysiąca) sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych celem dopuszczenia jako podstawowego dokumentu określającego wartość nieruchomości. Tu również strony postępowania zapoznają się z aktami sprawy w mało komfortowych warunkach. Jednocześnie należy dodać, że w latach 2008-2011 wydawano rocznie nawet po kilkanaście decyzji lokalizacyjnych/ZRID, które obejmowały setki działek, za które należało ustalić odszkodowania.

Przedłożona powyżej informacja potwierdza występowanie niżej wymienionych barier:

- *Bariera Finansowa.* Ograniczony fundusz płac utrudniający elastyczność zatrudnienia konieczną ze względu na zwiększenie zadań. Zamrożone wynagrodzenia sfery budżetowej w ostatnich latach oraz trudna sytuacja finansów publicznych skutkujące obciążeniem pracą pracowników ponad rozsądną miarę. ŚUW nie jest konkurencyjny w pozyskiwaniu najlepiej wykształconych i przygotowanych kadr, wynagrodzenia są znacznie niższe niż na podobnych stanowiskach nie tylko w podmiotach prywatnych, ale przede wszystkim w samorządach, jak i w GDDKiA Oddział w Kielcach. Tylko obecna sytuacja na rynku pracy zahamowała rotację pracowników, która była znacząca w poprzednich latach.
- *Bariera Organizacyjna.* Napotymano na pewne trudności w tym zakresie. W miarę skromnego (na miarę potrzeb) wyposażenia techniczno-materiałowego podejmowano jednakże wszelkie niezbędne przedsięwzięcia organizacyjne zmierzające do realizacji ustawowych zadań Wojewody będących przedmiotem kontroli. W miarę potrzeb zgłaszano wnioski o zmianę Regulaminu Organizacyjnego ŚUW, które były wprowadzane stosownym zarządzeniem Wojewody. Podejmowano środki zaradcze zmierzające do zastępstw przebywających na zwolnieniach lekarskich pracowników – pracownikami wprawdzie o skromnym doświadczeniu zawodowym, ale chętnymi do pomocy w mniej skomplikowanych pod względem prawnym i faktycznym sprawach. W miarę skromnych możliwości finansowych ŚUW posługiwano się kilkakrotnie umowami zleceń, których efektem było wykonywanie prostych, mało skomplikowanych czynności biurowo-technicznych.
- *Barierę Prawne.* Niespójność obowiązujących przepisów prawnych dot. ustalania odszkodowań przy braku zsynchronizowania terminów wynikających z różnych aktów prawnych, np. prawa zamówień publicznych, praktycznie uniemożliwia wydawanie decyzji odszkodowawczych w terminie 30 dni. Niejednolitość orzecznictwa WSA i NSA. Brak możliwości ustalenia odszkodowań przy nieuregulowanym stanie prawnym nieruchomości. Nieaktualne zapisy w ewidencji gruntów, wynikające z zaniedbań po stronie właścicieli. Występowanie nieruchomości wchodzących w skład spadków nieobjętych.

Przedstawiając powyższe zapewniam jednocześnie, że mimo barier finansowych i prawnych oraz pewnych trudności organizacyjnych związanych z niwelowaniem skutków obydwu barier podejmowano wszelkie niezbędne środki zaradcze

zmierzające do pełnego i optymalnego wykonywania ustawowych zadań w procedurach przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe i prowadzenia postępowań w sprawie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi/ZRID. Pragnę również dodać, iż wydawanie decyzji odszkodowawczych było priorytetem dla pracowników Oddziału Skarbu Państwa, a tut. organ starał się je wydawać w takich terminach, aby żadna ze stron tych postępowań nie odniosła z tego tytułu negatywnych skutków, np. GDDKiA nie utraciła środków unijnych. [Dowód: akta kontroli str. 405-408]

1.7. Na podstawie zapisów w rejestrze skarg stwierdzono, że w badanym okresie do Wojewody nie wpłynęły od obywateli skargi dotyczące spraw z obszaru nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych. [Dowód: akta kontroli str. 409-413]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wojewoda zawarła cztery badane umowy z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie szacowania nieruchomości, ze znaczną zwłoką, po wydaniu ostatecznej decyzji ZRID. Okres pomiędzy datą, w której decyzja stawała się ostateczna, a datą zawarcia umowy wynosił od 77 do 168 dni. Umowy te dotyczyły następujących decyzji ZRID:

- nr 5/10, znak: IG.III.7047-1/10 z 27 sierpnia 2010 r. – 77 dni;
- nr 2/11, znak: IG.III.7047-18/10 z 17 marca 2011r. – 161 dni;
- nr 8/11, znak: IG.III.7820.9.2011 z 24 sierpnia 2011 r. – 168 dni;
- nr 1/12, znak: IG.III.7820.6.2011 z 2 maja 2012 r. – 144 dni.

Halina Michałowska-Wróblewska, dyrektor Wydziału wyjaśniła: (...) w latach 2010 i 2011 wydano najwięcej decyzji ZRID. Od większości z nich składane były odwołania. Rozpatrywanie odwołań przez organ II instancji trwało od 4-17 miesięcy, traktując priorytetowo drogi krajowe. Należy zauważyć, że tut. organ równolegle realizował także zadania dla dróg wojewódzkich. Skumulowanie ostateczności decyzji ZRID dotyczących dróg krajowych i wojewódzkich przekładało się na ilość spraw dotyczących postępowań odszkodowawczych.

Ponadto do zadań tut. wydziału należały sprawy dotyczące wydawania decyzji ZRID i ustalania odszkodowań jako organu II instancji dla decyzji wydawanych przez Starostów.

Dodatkowo należy zasygnalizować, że mimo tego, że przetargi przeprowadza inna komórka organizacyjna ŚUW to opis przedmiotu zamówienia, określenie ilości operatów do przetargu jak również oszacowanie średniej ceny netto i brutto jednostkowego operatu jest przygotowywane przez tut. wydział. Organ mógł wszcząć postępowania dotyczące ustalenia odszkodowań nawet przed ostatecznością decyzji ZRID, niemniej jednak działania takie mogą prowadzić do dodatkowej pracy organu. Do daty ostateczności ZRID, każdy z właścicieli nieruchomości (z wyłączeniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) w dowolny sposób może dysponować tą nieruchomością (sprzedaż, zniesienie współwłasności, darowizna). Specustawa drogowa nie wprowadziła ograniczeń w tym zakresie jak np. w specustawie „przeciwpowodziowej”. Dodatkowo warto zauważyć, że ewidencja gruntów zawiera nieaktualne dane co może powodować, że wszczęte postępowania należy później umorzyć, gdyż należy uznać inne osoby za strony postępowania. Uwzględniając obsadę etatową komórek zajmujących się tymi sprawami należy stwierdzić, że obciążenie stanowisk było wysokie i uniemożliwiało sprawniejsze załatwianie tych spraw. [Dowód: akta kontroli str. 58-59, 662-653, 823-824, 1060]

Zwłoka w zawieraniu umów z wykonawcami operatów mogła skutkować opóźnieniami w wydawaniu decyzji ustalających wysokość odszkodowań.



Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## **2. Postępowania wyłączeniowe prowadzone na wnioski GDDKiA w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe**

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie nie prowadzono postępowań wyłączeniowych w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe dróg ujętych w *PBDK*. Postępowania w tym zakresie zakończyły się przed rokiem 2008. [Dowód: akta kontroli str. 415]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje oceny w powyższym zakresie z uwagi na niewystąpienie zdarzeń będących przedmiotem badania w tym obszarze działalności kontrolowanej jednostki.

## **3. Postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji drogi oraz w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, w zakresie dotyczącym przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych objętych *PBDK***

Opis stanu faktycznego

3.1. Weryfikowanie wniosków *GDDKiA* o wydanie *ZRID* lub *ULD* w zakresie prawidłowości przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, wymaganej w procedurze przejęcia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych *PBDK*.

Jako próbę badawczą wylosowano pięć postępowań w sprawie wydania decyzji, z tego trzy postępowania dotyczące wydania decyzji *ULD* i dwa – decyzji *ZRID*. Zbadano postępowania w następujących sprawach:

- „Budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Występa, obwodnica miejscowości Suchedniów, Ostojów, Łączna i Występa” – decyzja IG.III.7047-4/06,
- „Budowa drugiego mostu przez rzekę Wisłę w Sandomierzu wraz z ul. Lwowską – bis w ciągu drogi krajowej Nr 77 i ze wzmocnieniem istniejącego mostu – etap II” – decyzja IG.III.7047-10/07,
- „Rozbudowa drogi krajowej Nr 73 – klasy GP oraz budowa obwodnicy miejscowości Morawica i Wola Morawicka, na odcinku od obrębu Łabędziów do obrębu Wola Morawicka w gminie Morawica” – decyzja IG.III.7047-20/08,
- „Budowa obwodnicy północnej Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej Nr 78 na terenie miasta i gminy Jędrzejów” – decyzja IG.III.7047-1/10,
- „Rozbudowa łącznicy Kielce – Zawiercie (z P1 na P2) na istniejącym węźle Jędrzejów (DK 7 DK 78 w Jędrzejowie)” – decyzja IG.III.7047-11/10. [Dowód: akta kontroli str. 416-419, 835]

Zgodnie z art. 11a ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych, decyzję *ZRID* wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku przez właściwego zarządcę drogi. Uprzednio, tj. do dnia 9 września 2008 r. termin wydania decyzji *ULD* wynosił trzy miesiące od dnia złożenia ww. wniosku (art. 2 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym do 9 września 2008 r.<sup>9</sup>). W przypadku zbadanych decyzji *ULD* okres ten wyniósł od 78 do 91 dni, a dla decyzji *ZRID* – 69 i 89 dni, tj. zgodnie z ww. przepisami ustawy. W przypadku zbadanych decyzji *ULD*

<sup>9</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721 ze zm.

okres ten wyniósł od 78 do 91 dni, a dla decyzji *ZRID* – 69 i 89 dni, tj. zgodnie z ww. przepisami ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 420, 835]

Wnioski o wydanie decyzji *ULD* bądź *ZRID* składane przez *GDDKiA* podlegały weryfikacji przez pracowników *ŚUW*. W pierwszej kolejności wnioski kierowano do oceny Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Kielcach (Inspektor Nadzoru Geodezyjnego). We wszystkich zbadanych przypadkach wysyłano do *GDDKiA* wezwania do uzupełnienia wniosku, w tym w czterech przypadkach wskazywano na konieczność poprawy projektu podziału nieruchomości. Odbywały się spotkania pracowników *ŚUW* z geodetą opracowującym projekt podziału, w trakcie których przekazywano szczegółowe uwagi, zastrzeżenia i dokonywano odręcznych zaznaczeń na mapach. Po uzupełnieniu wniosku przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (inwestor), mapy wraz z projektem podziału analizowane były przez Inspektora Nadzoru Geodezyjnego, po czym Wojewoda wszczęła postępowanie w sprawie wydania decyzji *ULD* lub *ZRID* dotyczących poszczególnych inwestycji drogowych. Następnie Inspektor Nadzoru Geodezyjnego przygotowywał projekt decyzji w części dotyczącej zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości, po czym Wojewoda wydawała decyzję administracyjną.

Inga Matuszewska, kierownik Oddziału Zagospodarowania Przestrzennego *ŚUW* wyjaśniła: (...) *przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie decyzji z zakresu dróg krajowych każdorazowo sprawdzane są mapy z projektem podziału nieruchomości wraz z wykazami zmian gruntowych. Następuje ich porównanie z mapami z przebiegiem drogi z naniesionymi liniami rozgraniczającymi teren. Ewentualne braki i nieścisłości w tym zakresie zostają zamieszczone w wezwaniu do inwestora. Sposób uzupełnienia wniosku przez inwestora, który działa przez pełnomocnika zawsze omawiany jest osobiście z pracownikami merytorycznymi w wydziale. Poza tym pełnomocnicy inwestora, przed złożeniem wniosku, konsultują z wydziałem wątpliwości co do formy i elementów jakie należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji.* [Dowód: akta kontroli str. 416-419, 421-651, 835]

3.2. Prawidłowość rozstrzygnięć w zakresie dotyczącym nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa z mocy prawa w ramach wydanych decyzji *ZRID* i *ULD*.

Ogółem w badanym okresie wydano 14 decyzji dotyczących zadań ujętych w *PBDK*, z tego osiem decyzji *ULD* i sześć decyzji *ZRID*. Do organu drugiej instancji zaskarżono 12 decyzji, z tego siedem decyzji *ULD* i pięć decyzji *ZRID*. W przypadku wszystkich decyzji powodem złożenia odwołań były kwestie dotyczące nieruchomości przejmowanych na potrzeby budowy drogi.

Spośród 12 zaskarżonych decyzji 10 zostało utrzymanych w mocy, natomiast w dwóch przypadkach decyzje w części uchylono. [Dowód: akta kontroli str. 652-653]

Badaniami szczegółowymi objęto próbę obejmującą trzy decyzje, od których złożono odwołania, o numerach IG.III.7820.6.2011, IG.III.7820.9.2011 oraz IG.III.7047-18/08:

1) decyzja IG.III.7820.6.2011 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-7 wraz z przebudową istniejącej sieci uzbrojenia terenu odcinek Jędrzejów – granica województwa świętokrzyskiego na terenie gmin Jędrzejów i Wodzisław.

Od decyzji do organu drugiej instancji wpłynęły cztery odwołania. Odwołania dotyczyły: korekty odległości pomiędzy węzłami drogowymi, braku zgody na przejęcie działek pod inwestycję, korekty przebiegu drogi ekspresowej, a także

wniosku o wykupienie całej nieruchomości przez inwestora. W wyniku analizy zaskarżonej decyzji, Minister Transportu stwierdził (decyzja z 24 września 2012 r.), że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji *nie zawiera precyzyjnego określenia terminu wydania nieruchomości* zgodnego z wymogami art. 16 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych. W związku z powyższym Minister Transportu, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, uchylił w sentencji zaskarżonej decyzji pkt XV, dotyczący obowiązku określania terminu wydania nieruchomości i opróżniania lokali i innych pomieszczeń, orzekając w tym zakresie o ustaleniu w miejscu uchylenia, zapisu czyniącego zadość obowiązkowi określonymu przez ustawodawcę w art. 16 ust. 2 ww. ustawy. Ponadto Minister Transportu uchylił zawarte w pouczeniu zaskarżonej decyzji zapisy określające prawa i obowiązki inwestora m.in. na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane<sup>10</sup>. Zdaniem Ministra Transportu, *w tym elemencie decyzji organ ogranicza się do wskazania stronie rodzaju środka prawnego przysługującego w odniesieniu do danej decyzji oraz trybu i terminu jego wniesienia, a także organu właściwego do jego rozpatrzenia*. Uchylając wskazane zapisy Minister Transportu orzekł o ustaleniu w sentencji decyzji nowego zapisu, określającego szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie oraz inne postanowienia w zakresie praw i obowiązków inwestora. W pozostałej części decyzję Wojewody utrzymano w mocy, uznając, że zarzuty skarżących nie zasługują na uwzględnienie. Decyzja Ministra Transportu nie została zaskarżona do sądu administracyjnego. [Dowód: akta kontroli str. 654-762, 836]

2) decyzja IG.III.7820.9.2011 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi dojazdowej na odcinku Występa – Barcza wraz z wiaduktem nad linią kolejową Warszawa – Kraków.

Od powyższej decyzji wniesiono odwołanie dotyczące braku zgody na podział działki i wykup tylko jej części. W dniu 31 sierpnia 2012 r. Minister Transportu po rozpatrzeniu złożonego odwołania wydał decyzję, która uchylała w części zaskarżoną decyzję Wojewody. Uchylenie dotyczyło również braku określenia terminu wydania nieruchomości, wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy i inwestycjach drogowych oraz ustaleń zawartych w pouczeniu decyzji (podobnie jak ww. decyzji IG.III.7820.6.2011). Organ II instancji uchylił pkt VIII i XIV sentencji decyzji i orzekł w tym zakresie poprzez dodanie nowego zapisu. W pozostałej części decyzję Wojewody utrzymano w mocy. Decyzja ta również nie została zaskarżona do sądu administracyjnego. [Dowód: akta kontroli str. 763-802, 836]

3) decyzja IG.III.7047-18/08 o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi krajowej Nr 73 – klasy GP oraz budowa obwodnicy miejscowości Morawica i Wola Morawicka, na odcinku od obrębu Bilcza do obrębu Bieleckie Młyny i Brzeziny w gminie Morawica wraz z realizacją obiektów budowlanych, w tym infrastruktury technicznej.

Decyzja ta po rozpatrzeniu trzech odwołań dotyczących braku zgody na podział działki, bądź braku zgody na wywłaszczenie pod inwestycję części działki, została w dniu 3 lutego 2009 r. utrzymana w mocy przez organ drugiej instancji – Ministra Infrastruktury. Decyzja Ministra nie została zaskarżona do sądu administracyjnego. [Dowód: akta kontroli str. 803-822, 837]

Spośród 12 decyzji ZRID i ULD dotyczących zadań ujętych w PBDK, od których złożono odwołania, po rozstrzygnięciu organu II instancji trzy decyzje (dwie decyzje ULD i jedna ZRID) zaskarżono także do sądu administracyjnego. W dwóch przypadkach zaskarżenie związane było z rozstrzygnięciami dotyczącymi przejmowania nieruchomości na pasy drogowe, a w jednym ze względu na warunki środowiskowe. [Dowód: akta kontroli str. 652, 837]

<sup>10</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Zaskarżono następujące decyzje Wojewody:

1) nr IG.III/7047-10/07 o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej dla inwestycji polegającej na budowie drugiego mostu przez rzekę Wisłę w Sandomierzu wraz z ul. Lwowską - bis w ciągu drogi krajowej Nr 77 – etap II (...). Po złożeniu przez 21 osób odwołań od ww. decyzji, Minister Infrastruktury w dniu 31 lipca 2008 r. wydał decyzję, którą utrzymał w mocy decyzję Wojewody. Decyzja Ministra Infrastruktury została zaskarżona przez sześć osób do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA w Warszawie) wyrokiem z dnia 20 października 2009 r. oddalił skargi. [Dowód: akta kontroli str. 837, 840-864]

2) nr IG.III/7047-23/08 o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi ekspresowej S-7 do parametrów drogi dwujezdniowej na odcinku obwodnicy Kielc, na terenie miast: Kielce i Chęciny oraz gmin: Masłów, Miedziana Góra, Piekoszków, Sitkówka-Nowiny. Od powyższej decyzji odwołania złożyło dziewięć osób. Po rozpatrzeniu odwołań Minister Infrastruktury decyzją z dnia 3 kwietnia 2009 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody. Skargi do WSA w Warszawie złożyło cztery osoby, które zostały oddalone wyrokiem z dnia 1 czerwca 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyrokiem z dnia 20 stycznia 2011 r. oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez dwie osoby. [Dowód: akta kontroli str. 837, 865-953]

3) nr IG.III/7047-26/09 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-7 na odcinku: od granicy z województwem mazowieckim do węzła drogowo kolejowego w Skarżysku-Kamiennej wraz z przebudową istniejącej sieci uzbrojenia terenu i przebudową dróg innych kategorii. Od powyższej decyzji zostały wniesione dwa odwołania do Ministra Infrastruktury, który w dniu 22 lutego 2011 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody. WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 6 czerwca 2012 r. oddalił wniesioną skargę na decyzję. NSA wyrokiem z dnia 1 lutego 2013 r. uwzględnił skargę kasacyjną, uchylił ww. wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie. Do czasu kontroli NIK sprawa nie została rozstrzygnięta. [Dowód: akta kontroli str. 837, 954-1057]

Spośród całej populacji obejmującej 14 decyzji dotyczących zadań ujętych w PBDK w dwóch przypadkach Wojewoda dokonał zmiany, po ich wydaniu:

1) decyzją nr 6/12 z 27 listopada 2012 r. dokonano zmiany ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nr 4/10 z 5 sierpnia 2010 r., znak: IG.III.7047-26/09, dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-7 na odcinku: granica z województwem mazowieckim – węzeł drogowo kolejowy w Skarżysku-Kamiennej wraz z przebudową istniejącej sieci uzbrojenia terenu i przebudową dróg innych kategorii.

Pierwotnie, decyzja nr 4/10 zgodnie z wnioskiem GDDKiA określiła termin rozbiórek istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania (budynki mieszkalne i gospodarcze, zabudowania ogródków działkowych, budynki i zagospodarowanie stacji paliw „Bliska”) – najpóźniej do 1 grudnia 2012 r. Na wniosek inwestora, tj. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 25 października 2012 r. dokonano zmiany terminu rozbiórki ww. obiektów budowlanych do dnia 31 grudnia 2014 r., z uwagi na fakt, że budowa przedmiotowej inwestycji nie została jeszcze rozpoczęta i termin rozbiórki obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania określony uprzednio, nie może zostać dochowany. Wnioskodawca uzasadniał prośbę o dokonanie zmiany w decyzji faktem, iż po utrzymaniu przez Ministra Infrastruktury zaskarżonej decyzji w mocy, *trwa proces wydawania decyzji o wysokości odszkodowania za nieruchomości, które*

*stały się własnością Skarbu Państwa. Część obiektów nie została przekazana GDDKiA Oddział w Kielcach przez dotychczasowych właścicieli i użytkowników. Budowa drogi krajowej S-7 na przedmiotowym odcinku nie została rozpoczęta i termin rozbiórki obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania określony w ww. decyzji nie może być zachowany. [Dowód: akta kontroli str. 825-829]*

2) decyzją nr 7/12 z 27 listopada 2012 r. dokonano zmiany ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nr 2/11 z 17 marca 2011 r., znak: IG.III.7047-18/10 dla przedsięwzięcia „Budowa drogi krajowej Nr 42 - obwodnicy Wąchocka, na terenie miasta Skarżysko-Kamienna i Starachowice, gminy Skarżysko Kościelne oraz miasta i gminy Wąchock”. Zmiana w decyzji również dotyczyła zmiany terminu rozbiórek istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania (budynki mieszkalne i gospodarcze), tj. z określonego pierwotnie jako 31 grudnia 2012 r., na 31 grudnia 2016 r. Zgodnie z wnioskiem inwestora budowa przedmiotowej inwestycji nie została jeszcze rozpoczęta i termin rozbiórki obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania określony uprzednio, nie może zostać dochowany. W uzasadnieniu wniosku inwestor podnosił podobnie, jak poprzednio problemy związane z procesem odwoławczym oraz procesem wydawania decyzji o wysokości odszkodowania za nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa. Część obiektów nie została przekazana GDDKiA Oddział w Kielcach przez dotychczasowych właścicieli i użytkowników. Budowa drogi krajowej Nr 42 na przedmiotowym odcinku nie została rozpoczęta i termin rozbiórki obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania określony w ww. decyzji nie może być zachowany. [Dowód: akta kontroli str.830-834]

### 3.2.1. Nadawanie przez Wojewodę rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Wszystkim decyzjom wydanym przez Wojewodę nadano rygor natychmiastowej wykonalności. [Dowód: akta kontroli str.652-653, 838]

Zbadano trzy decyzje, którym Wojewoda nadał rygor natychmiastowej wykonalności:

1) decyzję nr IG.III.7820.6.2011 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-7 wraz z przebudową istniejącej sieci uzbrojenia terenu odcinek Jędrzejów – granica województwa świętokrzyskiego na terenie gmin Jędrzejów i Wodzisław. Główne przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności podano: *zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez budowę drogi krajowej klasy S z ograniczonym dostępem do tej drogi z terenów przyległych, włączenie do drogi krajowej jedynie na skrzyżowaniach i rozdzielenie przeciwnych kierunków ruchu. Droga zostanie wygradzona oraz zabudowane zostaną przejścia dla zwierząt, co ograniczy możliwość wtargnięcia ludzi i zwierząt na jezdnię. Takie działania wpłyną na zmniejszenie ilości wypadków. Realizacja inwestycji ograniczy również emisję hałasu poprzez zastosowanie ekranów akustycznych, a także podniesie jakość systemu komunikacyjnego, co będzie miało wpływ na pobudzenie rozwoju regionu. Decyzja ta została ujęta w załączniku Nr 1a, poz. 12 PBDK 2011-2015; [Dowód: akta kontroli str. 652, 654, 729-730, 839]*

2) decyzję nr IG.III.7820.9.2011 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi dojazdowej na odcinku Występa – Barcza wraz z wiaduktem nad linią kolejową Warszawa – Kraków. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności uzasadniono ważnym interesem społecznym związanym z dostępem do terenów przyległych do nowo oddanej drogi S-7. *Budowa drogi dojazdowej poprawi bezpieczeństwo w ruchu drogowym i przyczyni się do spadku liczby wypadków komunikacyjnych spowodowanych zarówno przez zwierzęta, jak i ludzi. Realizacja inwestycji ograniczy również emisję hałasu poprzez zastosowanie ekranów akustycznych oraz emisję zanieczyszczeń poprzez nasadzenie pasów zieleni.* W uzasadnieniu decyzji wskazano także ważny interes ekonomiczny wynikający ze *współfinansowania zamierzenia budowlanego ze środków Unii Europejskiej.* Decyzja ta została ujęta w załączniku Nr 1, poz. 25 do *PBDK 2011-2015*; [Dowód: akta kontroli str. 652, 763, 779-780, 839]

3) decyzję nr IG.III.7047-18/08 o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi krajowej Nr 73 – klasy GP oraz budowie obwodnicy miejscowości Morawica i Wola Morawicka, na odcinku od obrębu Bilcza do obrębu Bieleckie Młyny i Brzeziny w gminie Morawica wraz z realizacją obiektów budowlanych, w tym infrastruktury technicznej. Jako przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności podano (...) *zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez dobudowę drugiej jezdni, która będzie oddzielona od jezdni istniejącej pasem dzielącym, a także znaczną eliminację możliwości włączania się do ruchu z terenów przyległych. Rozbudowa drogi poprawi przepustowość i prędkość ruchu tranzytowego, wyprowadzając jednocześnie ruch tranzytowy poza tereny mieszkaniowe i pozwoli na zmniejszenie hałasu poprzez zastosowanie ekranów akustycznych.* Wskazano także, iż realizacja inwestycji pozwoli na zmniejszenie niekorzystnych różnic stanu infrastruktury w Polsce w stosunku do innych państw Unii Europejskiej. Decyzja ta została ujęta w załączniku Nr 2, poz. 71 do *PBDK 2011-2015*. [Dowód: akta kontroli str.652, 813-814, 839]

3.3 Decyzje *ZRID* dla inwestycji drogowych objętych *PBDK*, dla których wydane były wcześniej decyzje *ULD* wydawane po 10 września 2008 r.

Po dniu 10 września 2008 r. Wojewoda nie wydawała decyzji *ZRID* dla inwestycji drogowych objętych *PBDK*, dla których wydane były wcześniej decyzje *ULD*. [Dowód: akta kontroli str. 652-653, 839]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

#### **4. Postępowania prowadzone w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa na potrzeby budowy dróg objętych *PBDK***

Opis stanu  
faktycznego

4.1. Wywiązywanie się z obowiązku terminowego ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w *PBDK*.

Zgodnie z art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r. odszkodowanie powinno zostać ustalone przez wojewodę w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja *ZRID* stała się ostateczna.

Na podstawie objętej badaniem próby 40 decyzji ustalających odszkodowanie stwierdzono, że zostały one wydane w terminie od 128 do 445 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna.

W przypadku zadania „Budowa drogi ekspresowej S-7 odcinek Jędrzejów – granica województwa świętokrzyskiego” okres ten wynosił od 196 do 366 dni, a część decyzji odszkodowawczych nie została jeszcze wydana. Wg stanu na dzień 30 października 2013 r., spośród 586 rozpatrywanych spraw, nie wydano 52 decyzji odszkodowawczych, jakie winny być wydane w związku z prowadzonymi postępowaniami oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nr 1/12 z dnia 2 maja 2012 r. znak IG.III.7820.6.2011. Jak wynika z akt poszczególnych spraw, trwają postępowania wyjaśniające w zakresie stanu prawnego nieruchomości, z uwagi na:

- zgon właściciela lub współwłaścicieli, przy jednoczesnym braku dokumentów potwierdzających nabycie spadku przez domniemanych spadkobierców;
- brak prawomocnego postanowienia o nabyciu spadku po zmarłych;
- nieaktualne dane dotyczące właścicieli nieruchomości w ewidencji gruntów oraz księgach wieczystych;
- niedoręczenie przez właścicieli dokumentów potwierdzających prawo własności;
- istnienie rozbieżnych dokumentów potwierdzających prawo własności;
- nieujawnienie adresów właścicieli w ewidencji gruntów;
- korygowanie operatów szacunkowych przez rzeczoznawców majątkowych na skutek uwag zgłaszanych przez właścicieli nieruchomości;
- rozbieżności pomiędzy numerami działek ujawnionych w dokumentach potwierdzających prawo własności nieruchomości, a numerami wynikającymi z ewidencji gruntów na etapie składania wniosku;
- toczące się postępowania sądowe o stwierdzenie nabycia prawa własności.  
[Dowód: akta kontroli str. 1065-1069, 1071-1091]

Halina Michałowska-Wróblewska – dyrektor Wydziału wyjaśniła, że czynnikami decydującymi o terminie zakończenia postępowania i wydaniu decyzji (także w przypadku, gdy postępowanie dotyczyło właścicieli sąsiadujących ze sobą działek), są:

- *stan nieruchomości, czy jest to nieruchomość zabudowana, w szczególności budynkiem mieszkalnym czy niezabudowana, informacje od inwestora o terminie wyburzeń;*
- *czy nieruchomość ma uregulowany stan prawny, czy ma założoną księgę wieczystą; inne dokumenty tut. organ musi dopiero kompletować występując do właściwych sądów, starostw lub władających nieruchomościami co wydłuża postępowanie;*
- *terminy pozyskania dokumentów potwierdzających stan prawny, wydanie nieruchomości, oświadczeń o zamieszkiwaniu lub nie oraz prawidłowo sporządzonych operatów szacunkowych;*
- *czy dokumenty, które zgromadzi tut. organ nie budzą wątpliwości natury prawnej, skomplikowany do wyjaśnienia stan prawny wydłuża termin wydania decyzji;*
- *czy nieruchomość jest obciążona ograniczonymi prawami rzeczowymi, np. hipotekami, tut. organ jest zobowiązany podjąć działania w celu ustalenia aktualnego zadłużenia;*
- *czy dane ujawnione w ewidencji gruntów dot. praw do nieruchomości są aktualne, np. czy osoby ujawnione w ewidencji żyją, czy adresy właścicieli są aktualne, podejmowanie czynności w celu ustalenia adresów stron postępowania;*
- *termin doręczenia postanowień spadkowych po zmarłych właścicielach/współwłaścicielach nieruchomości;*

- wnioski, uwagi i pytania składane przez strony postępowań wymagające wyjaśnienia, uwagi do operatów szacunkowych wymagające wyjaśnienia przez rzeczoznawcę.

Wymienione czynniki powodują, że decyzje odszkodowawcze dot. sąsiadujących ze sobą nieruchomości mogły być wydane w innych terminach. Fakt bezpośredniego sąsiedztwa nieruchomości nie ma żadnego znaczenia dla ustalenia terminu wydania decyzji odszkodowawczej. [Dowód: akta kontroli str. 1063-1064]

4.2. Prawdliwość prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w PBDK w świetle przepisów ustawy o inwestycjach drogowych oraz kpa.

We wszystkich 40 zbadanych przypadkach wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie poprzedzało zweryfikowanie operatu szacunkowego będącego podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania pod względem formalnym i rachunkowym. Sprawdzenie operatu każdorazowo zostało udokumentowane *protokołem odbioru operatu szacunkowego*, podpisanym przez pracownika dokonującego weryfikacji.

Zbadane operaty szacunkowe zawierały wszystkie elementy, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>11</sup>. Operaty zostały sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych, którzy zgodnie z § 57 ust. 1 rozporządzenia podpisali je, zamieszczając datę i pieczęć rzeczoznawcy majątkowego.

We wszystkich przypadkach wysokość odszkodowania była zgodna z wyceną rzeczoznawcy majątkowego. Wycena nieruchomości dokonana przez rzeczoznawcę majątkowego była aktualna na dzień ustalenia wysokości odszkodowania, ponieważ wszystkie zbadane decyzje odszkodowawcze wydano przed upływem 12 miesięcy od daty sporządzenia operatu, zgodnie z art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>. Okres pomiędzy datą sporządzenia operatu oraz datą wydania decyzji wynosił od 9 do 194 dni.

W związku z niedotrzymaniem terminu ustalenia odszkodowania, we wszystkich przypadkach skierowano do stron zawiadomienia w trybie art. 36 kpa, wskazując jako główną przyczynę opóźnienia konieczność sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, który zostanie wyłoniony w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, *dokonania odbioru operatu szacunkowego, przyjęcia go jako dowodu w sprawie i umożliwienia stronom postępowania zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w sprawie*, bądź *konieczność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej*. [Dowód: akta kontroli str. 1092-1100]

Od 10 września 2008 r. w ustawie o inwestycjach drogowych przewidziano możliwość zwiększenia odszkodowania wypłacanego byłym właścicielom nieruchomości przejętych na potrzeby budowy dróg publicznych. W art. 18 ust. 1e tej ustawy określono, że w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

- 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.



2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo,

3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Wprowadzono również podstawę prawną do powiększenia odszkodowania o kwotę 10 tys. zł, w przypadku gdy wywłaszczana nieruchomość jest zabudowana budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny (art. 18 ust. 1f ustawy o inwestycjach drogowych).

Spośród 40 zbadanych decyzji, w 23 przypadkach wysokość odszkodowania zwiększono, z tego pięć dotyczyło bonifikaty w wysokości 5% wartości nieruchomości, 14 bonifikaty w kwocie 10.000 zł, a w czterech zastosowano obydwa zwiększenia jednocześnie. Okres upływający od dnia wydania nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela do dnia wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania wynosił od 276 do 640 dni. Zwiększenia kwoty odszkodowań były zasadne i zostały udokumentowane stosownymi oświadczeniami stron. [Dowód: akta kontroli str. 1092-1093, 1099-1100]

W badanym okresie od decyzji odszkodowawczych wpłynęło 99 odwołań. W 41 sprawach właściwy minister uchylił decyzję Wojewody, 22 decyzje zaskarżono do sądu administracyjnego, w przypadku siedmiu decyzji wniesione skargi zostały uwzględnione, z tego sześć skarg z uwagi na nieprawidłowości związane z wyceną nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 1101]

Analiza 10 decyzji odszkodowawczych wydanych w I instancji przez Wojewodę, uchylonych przez organ II instancji (właściwego ministra) wykazała następujące braki w prowadzonych postępowaniach: nieprawidłowe sporządzenie operatów szacunkowych, brak dowodów wskazujących na przeprowadzenie przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia wysokości świadczenia głównego wierzycelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami, błędny sposób wyceny nieruchomości, nieprawidłowe ustalenia kręgu osób, którym przysługiwało odszkodowanie, błędną wyceną prawa przysługującego osobie fizycznej do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego oraz do użytkowania działki gruntu rolnej o określonej powierzchni (prawo nieodpłatnej dożywotniej służebności osobistej, w związku z art. 56 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu rolników indywidualnych i członków ich rodzin<sup>13</sup> oraz brak ustaleń w zakresie istnienia na nieruchomości osadnika ścieków, przyłączy do sieci przesyłowych (wodociągowych, kanalizacyjnych i elektrycznych), a w konsekwencji ich znaczenia dla wyceny. [Dowód: akta kontroli str. 1102-1104]

Przeanalizowano także pięć spraw, w których zapadły wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi stron na decyzję odszkodowawczą Wojewody i rozstrzygnięcie organu II instancji.

W dwóch przypadkach WSA w Warszawie uchylił decyzję właściwego ministra oraz decyzję Wojewody, jako przyczynę podając:

- błędne określenie wartości rynkowej wycenionej nieruchomości w operacie szacunkowym, z uwagi na m.in. brak uzasadnienia przyjętych do porównań przez biegłych nieruchomości podobnych, niewykazanie w jaki sposób ustalona została wartość odtworzeniowa budynku, jakie pomieszczenia zaliczono do powierzchni użytkowej, niewzięcie pod uwagę jednego pokoju na parterze budynku oraz niepodanie w jaki sposób została ustalona długość przyłącza wodociągowego;

<sup>13</sup> Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.

- błąd polegający na tym, iż przy ponownym rozpatrywaniu sprawy w związku z uchynieniem poprzednio wydanej decyzji przez WSA w Warszawie, decyzję podpisała ta sama osoba, tj. działająca z upoważnienia Wojewody, dyrektor Wydziału. Powyższy fakt stanowił naruszenie art. 24 § 1 pkt 5 kpa.

W pozostałych trzech przypadkach WSA w Warszawie uchylił decyzje Ministra Infrastruktury, po czym Minister utrzymał w mocy pierwotne decyzje Wojewody, które zostały uprzednio uchylone. [Dowód: akta kontroli str.1105]

Realizacja prawomocnych wyroków odbywała się bez zbędnej zwłoki. Działania w tym celu zostały podjęte w terminie 27 dni od daty zwrotu akt sprawy przez Ministra Infrastruktury. [Dowód: akta kontroli str.1106-1107]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych stanowi, że decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Na podstawie zbadanej próby 40 decyzji Wojewody o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby budowy dróg krajowych stwierdzono, że okres upływający pomiędzy datą, w której decyzja ZRID stała się ostateczna, a datą wydania decyzji odszkodowawczych, we wszystkich przypadkach przekraczał termin 30-dniowy i wynosił od 128 do 445 dni.

Halina Michałowska-Wróblewska – dyrektor Wydziału wyjaśniła, że (...) *główną przyczyną opóźnień w wydawaniu decyzji odszkodowawczych jest nierealny, określony w „specustawie drogowej”, termin 30 dni na wydanie decyzji odszkodowawczych. Przyczyny wydania decyzji odszkodowawczych w terminie późniejszym niż przewidują to przepisy, należy oceniać odrębnie w każdym przypadku, bowiem są one w znacznym stopniu związane z niemożnością wydania rozstrzygnięcia ze względu na wątpliwości natury prawnej oraz koniecznością analizy formalnej i rachunkowej każdego, czasem bardzo obszernego (na niektórych nieruchomościach znajduje się po kilkanaście obiektów budowlanych i różnorodne składniki roślinne) operatu szacunkowego, zanim zostanie dopuszczony jako dowód w sprawie na podstawie, którego jest ustalana wysokość odszkodowania. Należy także podkreślić, iż tutaj organ w okresie objętym kontrolą wydawał decyzje nie tylko do dużych (obejmujących setki działek) decyzji lokalizacyjnych i decyzji ZRID na drogi krajowe, ale także na drogi wojewódzkie (zarówno na terenie województwa świętokrzyskiego, jak i w obrębie miasta Kielce - węzeł Żelazna i węzeł Żytunia), gdzie inwestorzy z uwagi na rozpoczęcie robót i konieczność rozliczenia inwestycji, często finansowanych ze środków unijnych, domagali się szybkiego wydania decyzji odszkodowawczych. Skumulowanie się ostateczności decyzji ZRID w tym samym okresie powoduje, że występują trudności organizacyjno-kadrowe.* [Dowód: akta kontroli str.1063]

Przedstawiając bariery utrudniające wykonywanie ustawowych działań, Wojewoda wyjaśniła m.in.: (...) *ograniczony fundusz płac utrudniał elastyczność zatrudnienia koniecznego ze względu na zwiększenie zadań. Zamrożone wynagrodzenia sfery budżetowej w ostatnich latach oraz trudna sytuacja finansów publicznych skutkujące obciążeniem pracą pracowników ponad rozsądną miarę. ŚUW nie jest konkurencyjny w pozyskiwaniu najlepiej wykształconych i przygotowanych kadr, wynagrodzenia są znacznie niższe niż na podobnych stanowiskach nie tylko w podmiotach prywatnych, ale przede wszystkim w samorządach, jak i w GDDKiA w Kielcach.* [Dowód: akta kontroli str.407]

NIK dostrzegając występujące utrudnienia w przestrzeganiu ustawowego terminu wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania, zwraca uwagę, iż Wojewoda wydając decyzje dotyczące odszkodowań może dysponować de facto dłuższym okresem na wydanie decyzji, aniżeli wskazane w ww. ustawie 30 dni. Żaden z przepisów nie wskazuje bowiem terminu, w jakim postępowanie powinno być wszczęte, a zatem nie ma przeszkód, aby nastąpiło to jeszcze przed terminem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. Stanowisko takie zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 307/08, stwierdził, że brak tzw. ostateczności decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie należnego odszkodowania.

Ocena cząstkowa Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## **5. Postępowania dotyczące egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń**

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie nie prowadzono postępowań dotyczących egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. [Dowód: akta kontroli str. 1110]

Ocena cząstkowa Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje ocen w powyższym zakresie, bowiem nie wystąpiły zdarzenia będące przedmiotem badania w tym obszarze działalności kontrolowanej jednostki.

## **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 o NIK, wnioskuje o:

1. Zawieranie umów o sporządzenie operatów szacunkowych w terminach umożliwiających przystąpienie rzeczoznawców do oględzin nieruchomości i sporządzania operatów niezwłocznie po wydaniu decyzji ZRID przez Wojewodę.
2. Zorganizowanie wydawania decyzji ustalających wysokość odszkodowań za nieruchomości w sposób umożliwiający dotrzymanie ustawowo określonych terminów ich wydawania.

## **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 Kielcach.

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.

Kielce, dnia      grudnia 2013 r.

Kontroler

Jerzy Stachowiak  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Dyrektor

Tadeusz Poddębniak

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*