



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI-4101-11-02/2013
P/13/157

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/157 – Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008 - 2013.
Okres objęty kontrolą	Lata 2008-2013 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Badaniami kontrolnymi objęte były również działania i zdarzenia zaistniałe przed dniem 1 stycznia 2008 r., jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Zbigniew Jurkowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86651 z dnia 12 września 2013 r.; 2. Marzena Baradziej, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli 86659 z 20 września 2013 r.; 3. Jan Warszawski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86672 z dnia 21 października 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-6].
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach, ul. Paderewskiego 43/45, 25-950 Kielce (dalej: Oddział lub GDDKiA O/K).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Saylor, Dyrektor Oddziału od 25 stycznia 2006 r. [dowód: akta kontroli str. 7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia: <ul style="list-style-type: none">– prawidłowe przygotowanie dokumentacji na potrzeby nabywania nieruchomości;– właściwe stosowanie trybu cywilnoprawnego podczas nabywania nieruchomości pod pasy drogowe;– prawidłowe wykonywanie uprawnień i obowiązków strony w prowadzonych przez wojewodę postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęte na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości;– bieżąca aktualizacja planów finansowych, stosownie do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych w zakresie wydatków na nabycie nieruchomości w ramach procesu przygotowawczego;– podejmowanie prawidłowych decyzji dotyczących wniosków właścicieli nieruchomości o wykup tzw. resztówek;² Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

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

² „Resztówka” – termin używany w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym na określenie części nieruchomości, która pozostaje we władaniu dotychczasowego właściciela po wydzieleniu i przejęciu na rzecz Skarbu Państwa jej części wyznaczonej liniami rozgraniczającymi pasa drogowego.

- występowaniu przypadków opóźnień w obejmowaniu w faktyczne posiadanie nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa z mocy prawa z przeznaczeniem na inwestycje drogowe, we wszystkich pięciu poddanych kontroli odcinkach realizacyjnych;
- skierowaniu wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) dla zadania *Budowa drogi S-7 odcinek Jędrzejów – granica województwa świętokrzyskiego*, w sytuacji braku zapewnienia finansowania robót budowlanych;
- dokonaniu wydatku na nabycie nieruchomości w kwocie 533,2 tys. zł bez posiadanego upoważnienia określonego planem finansowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurach nabycia nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Programem Budowy Dróg Krajowych 2008-2012 i 2011-2015 (dalej: PBDK) przewidywano dla GDDKiA O/K prowadzenie działań na dziewięciu inwestycjach drogowych, uwzględniających 21 odcinków realizacyjnych, określonych w toku przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, wymaganej w procedurach nabycia nieruchomości:

- *budowa drogi S-7 na pięciu odcinkach: granica (gr.) województwa (woj.) świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna, Skarżysko-Kamienna (droga krajowa 42) – Występa, Kielce (droga krajowa 73, węzeł Wiśniówka) – Chęciny (węzeł Chęciny), węzeł Chęciny – Jędrzejów (początek obwodnicy), Jędrzejów (droga krajowa 78, węzeł Piaski) – gr. woj. świętokrzyskiego,*
- *przebudowa drogi krajowej 12/74 do parametrów drogi ekspresowej (S-74) na siedmiu odcinkach: gr. woj. świętokrzyskiego – Przełom/Mniów, Przełom/Mniów – węzeł Kielce Zachód (bez węzła), węzeł Kielce Zachód (bez węzła) – węzeł Kielce Bocianek, wylot wschodni z Kielc (Kielce droga krajowa nr 73 – Cedzyna), Cedzyna – Łagów, Łagów – Jałowęsy, Jałowęsy – Opatów,*
- *przejście przez Starachowice na drodze nr 42,*
- *budowa obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42,*
- *budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa na drodze nr 78,*
- *budowa obwodnicy Ostrowca Świętokrzyskiego na drodze nr 42 i 9,*
- *budowa węzła Kielce Północ na drodze nr 7 (Występa – Wiśniówka),*
- *przebudowa drogi nr 73 Kielce – Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej, na dwóch odcinkach: granica miasta Kielce – Bieleckie Młyny, Bieleckie Młyny – Wola Morawicka,*
- *budowa drugiego mostu przez Wisłę w ciągu drogi nr 77 wraz z ul. Lwowską bis w Sandomierzu, na dwóch odcinkach: budowa drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77, budowa ul. Lwowskiej – bis w ciągu drogi nr 77 wraz ze wzmocnieniem istniejącego mostu przez Wisłę.*

Na dzień rozpoczęcia kontroli (12 września 2013 r.), na etapie użytkowania były dwie z ww. inwestycji drogowych: *obwodnica Jędrzejowa na drodze nr 78* oraz *węzeł Kielce Północ na drodze nr 7 (Występa – Wiśniówka)* i cztery odcinki realizacyjne w ramach dwóch inwestycji drogowych: *Skarżysko-Kamienna (droga krajowa 42) – Występa, Kielce (droga krajowa 73, węzeł Wiśniówka) – Chęciny (węzeł Chęciny), wylot wschodni z Kielc (Kielce droga krajowa nr 73 – Cedzyna)* i *budowa drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77*. Spośród 15 pozostałych odcinków realizacyjnych, dokumentacja geodezyjna i kartograficzna została opracowana dla siedmiu odcinków, dla jednego odcinka zlecono jej wykonanie, natomiast dla siedmiu odcinków nie prowadzono działań zmierzających do jej pozyskania, tj.: *gr. woj. świętokrzyskiego – Przełom/Mniów, Przełom/Mniów – węzeł Kielce Zachód (bez węzła), Cedzyna – Łagów, Łagów – Jałowęsy, Jałowęsy – Opatów, przejście*

przez Starachowice na drodze nr 42 oraz budowa obwodnicy Ostrowca Świętokrzyskiego na drodze nr 42 i 9. W związku z opracowaniem w sposób prawidłowy dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, nie wystąpiła potrzeba jej aktualizacji. [dowód: akta kontroli str. 8-9]

Wyjaśniając przyczyny nieprowadzenia działań zmierzających do pozyskania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej dla siedmiu odcinków, Elżbieta Halaba - naczelnik Wydziału Dokumentacji w GDDKiA O/K podała, że przyczyny te są zróżnicowane. W przypadku pięciu odcinków, tj.: *gr. woj. świętokrzyskiego – Przełom/Mniów, Przełom/Mniów – węzeł Kielce Zachód (bez węzła), Cedzyna – Łągów, Łągów – Jałowęsy* oraz *obwodnica Ostrowca Świętokrzyskiego na drodze nr 42 i 9*, pełnomocnicy Generalnego Dyrektora DKiA złożyli w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach (RDOŚ) wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Wnioski zostały złożone 30 marca 2012 r. dla odcinka *gr. woj. świętokrzyskiego – Przełom/Mniów*, 19 września 2012 r. dla *Przełom/Mniów – węzeł Kielce Zachód (bez węzła)*, 14 marca 2012 r. dla *Cedzyna – Łągów* i *Łągów – Jałowęsy*, natomiast 17 września 2012 r. dla *obwodnicy Ostrowca Świętokrzyskiego na drodze nr 42 i 9*. Uzyskanie ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, stanowi bowiem podstawę do prowadzenia dalszych prac projektowych, w tym opracowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Wyjaśniła również, że po uzyskaniu ostatecznych ww. decyzji oraz zgodzie Centrali GDDKiA, zostaną podjęte dalsze prace projektowe.

W przypadku odcinka *Jałowęsy – Opatów*, Generalny Dyrektor DKiA w lutym 2011 r. nie wyraził zgody na wystąpienie do wojewody o wydanie decyzji ZRID, z powodu ujęcia tego odcinka wśród zadań przewidzianych do realizacji po roku 2013, w związku z czym, Oddział nie prowadził działań w celu opracowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

W przypadku *przejścia przez Starachowice na drodze nr 42*, Centrala GDDKiA w marcu 2011 r. zwróciła pisemnie Oddziałowi uwagę, aby wstrzymać się ze sporządzeniem opracowania dokumentacji na potrzeby decyzji ZRID, w następstwie nowelizacji PBDK.

Egzemplarze ww. wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, posiadały potwierdzenia złożenia ich w RDOŚ, w powyższych terminach, a okoliczności przywołane odnośnie odcinka *Jałowęsy – Opatów* i *przejścia przez Starachowice na drodze nr 42*, wynikały z dokumentacji znajdującej się w posiadaniu Oddziału. [dowód: akta kontroli str. 407-418]

Badaniem kontrolnym objęto działania związane z przygotowaniem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej dla następujących trzech odcinków realizacyjnych: *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna, Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* oraz *obwodnica Wąchocka na drodze nr 42*. Dokumentacja geodezyjna i kartograficzna została we wszystkich przypadkach opracowana. Oddział zlecił jej wykonanie w ramach zamówień publicznych, przeprowadzonych w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, obejmujących opracowanie m.in. materiałów wymaganych na potrzeby decyzji ZRID wraz z jej uzyskaniem. [dowód: akta kontroli str. 13-28, 64-72 i 123-131]

W specyfikacjach technicznych na wykonanie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, nałożono na wykonawców obowiązek jej uzgodnienia z właściwymi powiatowymi ośrodkami dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. [dowód: akta kontroli str. 13-15, 44-56, 85-97 i 143-154]

W dniu 2 lutego 2009 r. udzielono zamówienia na opracowanie koncepcji programowej i projektu budowlanego dla odcinka *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna*. Decyzja ZRID została wydana 5 sierpnia 2010 r., natomiast 22 lutego 2011 r. decyzja stała się ostateczna. Mapy zawierające projekt podziału nieruchomości wraz z wykazami zmian gruntowych zostały przyjęte do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Skarżysku-Kamiennej 2 i 16 grudnia 2009 r.

W dniu 5 lutego 2009 r. udzielono zamówień publicznych na opracowanie projektów budowlanych dla *obwodnicy Wąchocka* (decyzja ZRID została wydana 17 marca 2011 r., natomiast 16 września 2011 r. stała się ostateczna) oraz dla odcinka *Jędrzejów –*

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

gr. woj. świętokrzyskiego (decyzja ZRID została wydana 2 maja 2012 r., natomiast 24 września 2012 r. stała się ostateczna).

Dla *obwodnicy Wąchocka* mapy zawierające projekt podziału nieruchomości wraz z wykazami zmian gruntowych zostały przyjęte w dniu 20 kwietnia 2010 r. do powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w Skarżysku-Kamiennej oraz w Starachowicach.

Dla odcinka *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* mapy zawierające projekt podziału nieruchomości wraz z wykazami zmian gruntowych zostały przyjęte do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Jędrzejowie 8 czerwca 2010 r., 24 lutego 2011 r. oraz 14 i 19 marca 2012 r. Mapy podziałowe załączane do wniosków o decyzję ZRID zostały opatrzone pieczęciami właściwych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. [dowód: akta kontroli str. 13-15]

Do 27 grudnia 2008 r. obowiązywało zarządzenie nr 14 Generalnego Dyrektora DKiA z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji pracy ZOPI w oddziałach GDDKiA, zgodnie z którym wśród zadań ZOPI nie ujęto oceny koncepcji programowej pod względem zajętości terenu. [dowód: akta kontroli str. 13-15 i 255-326]

Zgodnie z obowiązującym w okresie od 28 grudnia 2008 r. do 28 lutego 2011 r. zarządzeniem nr 85 Dyrektora Generalnego DKiA w sprawie Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI) w oddziałach GDDKiA, zadaniem ZOPI była ocena m.in. dokumentacji wymaganej w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji ZRID pod względem zajętości terenu. Z dniem 1 marca 2011 r. weszło w życie zarządzenie nr 15 Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie ZOPI w oddziałach GDDKiA, zgodnie z którym zadaniem ZOPI była ocena m. in. dokumentacji wymaganej w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji ZRID obejmującej koncepcję programową, pod względem zajętości terenu. [dowód: akta kontroli str. 257-262]

Wniosek o wydanie decyzji ZRID dla odcinka *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna* został złożony do wojewody świętokrzyskiego 4 grudnia 2009 r.

Wniosek o wydanie decyzji ZRID dla *obwodnicy Wąchocka* złożono do wojewody świętokrzyskiego w dniu 30 lipca 2010 r., natomiast dla odcinka *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* w dniu 13 kwietnia 2011 r.

Posiedzenia ZOPI dotyczące koncepcji programowych *obwodnicy Wąchocka* i odcinka *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* odbyły się 23 maja 2007 r., natomiast posiedzenie dotyczące koncepcji programowej dla odcinka *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna* odbyło się 16 lipca 2009 r.

Dokumentacja wymagana w postępowaniach poprzedzających wydanie ww. decyzji ZRID, nie była przedmiotem oceny ZOPI pod względem zajętości terenu.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi GDDKiA O/K, do zakresu działania Wydziału Dokumentacji należało prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem koncepcji programowych. [dowód: akta kontroli str. 419-444]

Wyjaśniając przyczyny dopuszczenia przez Wydział Dokumentacji GDDKiA O/K, do niedokonania przez ZOPI oceny pod względem zajętości terenu dokumentacji wymaganej w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji ZRID dla ww. odcinków realizacyjnych, Elżbieta Halaba – naczelnik Wydziału Dokumentacji podała, że: *Z uwagi na fakt, iż w ocenie kierowanego przeze mnie Wydziału kwestia zajętości terenu nie budziła żadnych zastrzeżeń, nie pilnowaliśmy skrupulatnie, aby ZOPI dokonała oceny zajętości terenu.* [dowód: akta kontroli str. 407-408]

Wystąpienie z wnioskami do wojewody świętokrzyskiego o wydanie decyzji ZRID zostało zlecone wykonawcom w ramach opisanych wyżej zamówień publicznych. Dyrektor GDDKiA O/K udzieliła przedstawicielom wykonawców pełnomocnictw do reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA przed organami administracji publicznej i innymi instytucjami, sądem rejonowym – wydział ksiąg wieczystych oraz osobami prawnymi i fizycznymi, w zakresie opracowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji ZRID oraz wszelkich innych czynności formalno-prawnych koniecznych do realizacji pełnomocnictw. [dowód: akta kontroli str. 16-30, 57, 64-77, 105, 123-134 i 163]

Wykonawcy wniosków o wydanie decyzji ZRID należycie wywiązywali się z obowiązków nałożonych przez wojewodę świętokrzyskiego w toku prowadzonych postępowań w sprawie wydania tych decyzji. W każdym przypadku wojewoda świętokrzyski postanowił o ponownym przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID z uwagi na fakt, iż niektóre rozwiązania projektowe zawarte we wnioskach o wydanie decyzji ZRID różniły się od ustaleń określonych w uprzednio wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia. [dowód: akta kontroli str. 13-15 i 201-254]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi GDDKiA O/K, do zakresu działania Wydziału Nieruchomości należało prowadzenie całości spraw dotyczących gospodarki nieruchomościami na obszarze działania Oddziału. [dowód: akta kontroli str. 327-345]

Naczelnik ww. Wydziału posiadał pełnomocnictwo Generalnego Dyrektora DKiA sporządzone w formie aktu notarialnego, do jednoosobowego działania przy nabywaniu na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części pod budowę dróg krajowych. [dowód: akta kontroli str. 488-493]

GDDKiA O/K nabył po 1 stycznia 2008 r. w trybie cywilnoprawnym cztery działki określone decyzjami o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD) dla następujących odcinków realizacyjnych zadań ujętych w PBDK: *budowa węzła Kielce Północ na drodze nr 7* (dwie działki) oraz *przebudowa drogi krajowej 12/74 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Kielce (droga krajowa 73) – Cedzyna* (wylot wschodni z Kielc – dwie działki). Decyzje ULD (według trybu obowiązującego do 15 grudnia 2006 r.) zostały wydane odpowiednio 26 stycznia 2005 r. oraz 26 października 2005 r. Obydwa odcinki zostały oddane do użytkowania. GDDKiA O/K nabyła działki za ceny określone w operatach szacunkowych, sporządzonych każdorazowo przez rzeczoznawców majątkowych. Umowy sprzedaży sporządzono w formie aktu notarialnego. W imieniu Skarbu Państwa umowy podpisał naczelnik Wydziału Nieruchomości Oddziału. Nie pozyskiwano działek w następstwie przeprowadzenia postępowań wyłączeniowych. Zakupu działek dokonano od osób fizycznych. Akty notarialne nie zawierały zapisów świadczących o tym, aby zbywcy byli podatnikami VAT. Transakcje nie były objęte VAT, a wydatki z tytułu zakupu działek nie zostały uznane za kwalifikowalne. [dowód: akta kontroli str. 325-326]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Realizacja zadań związanych z przejmowaniem na rzecz Skarbu Państwa – z mocy prawa – nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą decyzje ZRID zostały wydane dla czterech odcinków realizacyjnych: *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna, Jędrzejów (droga krajowa 78, węzeł Piaski)* – *gr. woj. świętokrzyskiego, budowa obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42* oraz *budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa*.

Ponadto zostało wydanych osiem decyzji ULD, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji

w zakresie dróg publicznych (dalej: ustawa o inwestycjach drogowych)⁴, w brzmieniu obowiązującym od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r. Decyzje dotyczyły następujących odcinków: *Skarżysko-Kamienna (droga krajowa 42) – Występa, Kielce (droga krajowa 73, węzeł Wiśniówka) – Chęciny (węzeł Chęciny), wylot wschodni z Kielc (przebudowa drogi 12/74 do parametrów drogi ekspresowej), przebudowa drogi nr 73 Kielce – Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej (trzy decyzje), budowa drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77, budowa ul. Lwowskiej – bis w ciągu drogi nr 77 wraz ze wzmocnieniem istniejącego mostu przez Wisłę.*

Ww. decyzjami zostało objętych ogółem 6.070 działek. [dowód: akta kontroli str. 10-11]

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi GDDKiA O/K, prowadzenie całości spraw dotyczących gospodarki nieruchomościami należało do zakresu działania Wydziału Nieruchomości. [dowód: akta kontroli str. 327]

Badania kontrolne przeprowadzono na próbie pięciu decyzji (trzech decyzji ZRID oraz dwóch ULD), którymi objęto ogółem 2.938 działek (48% wszystkich), w tym 133 stanowiące nieruchomości zabudowane.

Decyzje zostały wydane przez wojewodę świętokrzyskiego, na wnioski Generalnego Dyrektora DKiA, działającego przez pełnomocnika:

- w dniu 5 sierpnia 2010 r. decyzja ZRID dla odcinka *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna*, którą objęto 434 działki,
- w dniu 2 maja 2012 r. decyzja ZRID dla odcinka *Jędrzejów (drogi krajowej 78, węzeł Piaski) – gr. woj. świętokrzyskiego*, którą objęto 1.414 działek,
- w dniu 17 marca 2011 r. decyzja ZRID dla *obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42*, którą objęto 978 działek,
- w dniu 21 września 2007 r. decyzja ULD dla *budowy drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77*, którą objęto 34 działki,
- w dniu 25 listopada 2008 r. decyzja ULD dla *przebudowy drogi nr 73 Kielce – Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej*, na odcinku od obrębu Łabędziów do obrębu Wola Morawicka, którą objęto 78 działek. [dowód: akta kontroli str. 10-11]

Wszystkim powyższym decyzjom został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja opatrzona takim rygorem zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, a także uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez zarządcę drogi i uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych. Ponadto w przypadku decyzji ZRID dla odcinka *Jędrzejów (droga krajowa 78, węzeł Piaski) – gr. woj. świętokrzyskiego* oraz w przypadku *budowy drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77* został określony termin wydania nieruchomości. [dowód: akta kontroli str. 327-345]

Do dnia 31 października 2013 r., na okoliczność faktycznego objęcia w posiadanie przez GDDKiA O/K ogółem 336 działek, tj. 11% określonych w decyzjach objętych kontrolą zostały sporządzone *protokoły przekazania/przejęcia nieruchomości*.

Dla odcinka *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna*, *protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości* objęto w faktyczne posiadanie 49 działek, tj. 11% objętych decyzją ZRID, z tego: 39 stanowiących nieruchomości niezabudowane i 10 zabudowanych. Działki niezabudowane objęto w faktyczne posiadanie w terminie od 11 do 35 dni od wydania decyzji ZRID. Działki zabudowane objęto w faktyczne posiadanie w terminie od 134 do 954 dni od wydania decyzji ZRID. Decyzją ZRID zostało objętych 12 działek zabudowanych, zatem *protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości* nie objęto w faktyczne posiadanie dwóch działek zabudowanych.

Dla odcinka *Jędrzejów (droga krajowa 78, węzeł Piaski) – gr. woj. świętokrzyskiego*, *protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości* objęto w faktyczne posiadanie 163 działki, tj. 12% objętych decyzją ZRID, z tego: 146 niezabudowanych i 17 zabudowanych. Działki niezabudowane zostały objęte w faktyczne posiadanie w terminie od 12 do 43 dni od wydania decyzji ZRID. Wszystkie działki zabudowane objęto w faktyczne posiadanie po upływie terminu wydania nieruchomości określonego w decyzji ZRID z 2 maja 2012 r.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 687.

Termin ten upływał z dniem 22 stycznia 2013 r., natomiast objęcie w faktyczne posiadanie działek zabudowanych nastąpiło po upływie od 13 do 280 dni od tego terminu. Decyzją ZRID zostały objęte 84 działki zabudowane, zatem protokołem *przekazania/przejęcia nieruchomości* nie objęto w faktyczne posiadanie 67 działek zabudowanych.

Dla *budowy obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42, protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości* objęto w faktyczne posiadanie 118 działek, tj. 12% objętych decyzją ZRID, z tego: 95 niezabudowanych oraz 23 zabudowane. Działki niezabudowane zostały objęte w faktyczne posiadanie w terminie od 8 do 45 dni od wydania decyzji ZRID. Działki zabudowane objęto w faktyczne posiadanie w terminie od 829 do 922 dni od wydania decyzji ZRID. Decyzją ZRID zostało objętych 27 działek zabudowanych, zatem protokołem *przekazania/przejęcia nieruchomości* nie objęto w faktyczne posiadanie czterech takich działek.

Dla *budowy drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77, protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości* objęto w faktyczne posiadanie jedną działkę zabudowaną (3% działek określonych decyzją ULD). Działka została objęta w faktyczne posiadanie w 696 dniu od wydania decyzji ULD i po terminie wydania w niej wyznaczonym.

Dla *przebudowy drogi nr 73 Kielce – Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej*, na odcinku od obrębu Łabędziów do obrębu Wola Morawicka, *protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości* objęto w faktyczne posiadanie pięć działek, tj. 6% określonych decyzją ULD. Wszystkie działki były zabudowane. Faktyczne objęcie w posiadanie tych działek nastąpiło w terminie od 1.778 do 1.786 dni od wydania decyzji ULD. Decyzją ULD zostało objętych dziewięć działek zabudowanych, zatem *protokołem przekazania/przejęcia nieruchomości* nie objęto w faktyczne posiadanie czterech działek zabudowanych. [dowód: akta kontroli str. 327-345]

Protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości nie objęto w faktyczne posiadanie ogółem 77 działek zabudowanych, określonych decyzjami ZRID lub ULD. [dowód: akta kontroli str. 347-352]

Spśród ww. odcinków realizacyjnych, do użytkowania oddano drugi most przez Wisłę w Sandomierzu (zamówienie publiczne na wykonanie robót budowlanych zostało udzielone 17 października 2008 r.). Faktyczne objęcie w posiadanie działek zabudowanych nastąpiło w dniu 17 sierpnia 2009 r., tj. w dniu, w którym nastąpiło przekazanie wykonawcy placu budowy.

W dniu 5 czerwca 2013 r. zostało wszczęte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę drogi na odcinku *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* (w dniu 22 lutego 2011 r. unieważniono postępowanie w tym zakresie).

Nie wszczęto natomiast postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na *przebudowę drogi nr 73 Kielce – Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej*.

W dniu 22 lutego 2011 r. unieważniono postępowanie na wykonanie robót budowlanych na odcinku *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna*, natomiast w dniu 7 czerwca 2013 r. unieważniono postępowanie na *budowę obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42*. Obydwa unieważnione postępowania nie zostały ponownie wszczęte.

W uzasadnieniu unieważnienia ww. postępowań podano, iż przyczyną był brak możliwości sfinansowania zamówień, który nie występował w momencie wszczęcia postępowań. [dowód: akta kontroli str. 353-404]

Wyjaśniając przyczyny sporządzenia do 31 października 2013 r. protokołów *przekazania/przejęcia nieruchomości* na okoliczność faktycznego objęcia w posiadanie przez GDDKiA O/K ogółem 336 działek (11% objętych decyzjami ZRID lub ULD podanymi kontroli), w tym 56 zabudowanych, spośród 2.938 określonych tymi decyzjami, w tym 133 działek zabudowanych, Rafał Nogalski – naczelnik Wydziału Nieruchomości w GDDKiA O/K podał, że w Oddziale nie określono w formie pisemnej procedury obejmowania w faktyczne posiadanie nieruchomości określonych decyzjami ZRID lub ULD. Mając na względzie należyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa, kierując Wydziałem Nieruchomości, polecił podległym sobie pracownikom sporządzanie protokołów *przekazania/przejęcia nieruchomości*, na okoliczność obejmowania w faktyczne posiadanie nieruchomości zabudowanych (w tym przypadku, składniki budowlane, które się na nich znajdują posiadają określoną wartość), a także nieruchomości, których właściciele

zadeklarowali chęć ich wcześniejszego wydania celem uzyskania zwiększenia odszkodowania. Główną przyczynę niskiego poziomu stwierdzonego protokolarnie objęcia w faktyczne posiadanie nieruchomości, stanowiły przyjęte w tym zakresie zasady, tj. sporządzanie takich protokołów tylko w ww. przypadkach. [dowód: akta kontroli str. 405-406]

Ponieważ nie wystąpiły przypadki odmowy wydania nieruchomości objętych ww. decyzjami ZRID lub ULD przez dotychczasowych właścicieli, GDDKiA O/K nie podejmował działań celem wszczęcia postępowań egzekucyjnych przez wojewodę świętokrzyskiego. [dowód: akta kontroli str. 345 i 981]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności skontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na opóźnieniach w objęciu przez Oddział w faktyczne posiadanie nieruchomości zabudowanych (ogółem 133), określonych w badanych decyzjach ZRID lub ULD. W sytuacji gdy wszystkim decyzjom na wniosek Generalnego Dyrektora DKiA został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, do końca października 2013 r., protokołami *przekazania/przejęcia nieruchomości* nie objęto jeszcze 77 działek zabudowanych, natomiast objęcie pozostałych 56 nastąpiło w następujących terminach:

- 10 działek objętych decyzjami ZRID dla odcinka *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna*, w terminie od 134 do 954 dni od wydania decyzji ZRID,
- 17 działek objętych decyzjami ZRID dla odcinka *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego*, po upływie od 13 do 280 dni od terminu wydania nieruchomości określonego w decyzji ZRID,
- 23 działek objętych decyzjami ZRID dla *budowy obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42*, w terminie od 829 do 922 dni od wydania decyzji ZRID,
- jedna działka objęta decyzją ULD dla *budowy drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77*, w 696 dniu od wydania decyzji ULD i po upływie terminu jej wydania określonego w decyzji ZRID,
- pięć działek objętych decyzją ULD dla *przebudowy drogi nr 73 Kielce – Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej*, na odcinku od obrębu Łabędziów do obrębu Wola Morawicka, w terminie od 1.778 do 1.786 dni od jej wydania. [dowód: akta kontroli str. 327-345 i 347-352]

Wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości, naczelnik Wydziału Nieruchomości w GDDKiA O/K podał, że w związku z sytuacją, iż na żadnym ww. odcinku nie zostały rozpoczęte roboty budowlane, nie obejmowano natychmiast w faktyczne posiadanie nieruchomości zabudowanych. [dowód: akta kontroli str. 405-406]

Opóźnienia w objęciu nieruchomości mogą doprowadzić do wstrzymania rozpoczęcia robót budowlanych.

Ocena cząstkowa

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

4. Wykonywanie uprawnień i obowiązków strony w prowadzonych przez wojewodę postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Z dniem, w którym decyzja ULD lub decyzja ZRID stała się ostateczna, nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe zostały nabyte z mocy prawa przez Skarb Państwa. Dotyczy to następujących zadań ujętych w załącznikach do PBDK 2011-2015:

- *budowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów* odcinki: *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna*, decyzja ostateczna 22 stycznia 2011 r., *Skarżysko-Kamienna – Występa*, decyzja ostateczna 30 maja 2007 r., *Kielce – węzeł Chęciny*, decyzja ostateczna 3 kwietnia 2009 r. oraz *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego*, decyzja ostateczna 24 września 2012 r.;
- *przebudowa drogi krajowej 12/74 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Kielce – Cedzyna – wylot wschodni z Kielc*, decyzja ostateczna 25 lutego 2009 r.;

- budowa obwodnicy Wąchocka na drodze krajowej 42, decyzja ostateczna 16 września 2011 r.;
- budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa na drodze krajowej 78, decyzja ostateczna 21 lutego 2011 r.;
- przebudowa drogi krajowej 73 Kielce – Wola Morawicka wraz z obwodnicą Morawicy i Woli Morawickiej; trzy decyzje ostateczne na poszczególne odcinki zadania: 30 grudnia 2008 r., 3 lutego 2009 r. i 12 lutego 2009 r.;
- budowa drugiego mostu przez Wisłę etap II, decyzja ostateczna 31 lipca 2008 r. [dowód: akta kontroli str. 10-11, 494]

W GDDKiA O/K, sprawy związane z nabywaniem nieruchomości na potrzeby realizacji zadań ujętych w PBDK w kontrolowanym okresie realizowało od trzech (w 2008 r.) do sześciu pracowników Wydziału Nieruchomości (od kwietnia 2009 r.), w tym naczelnik tego Wydziału.

Do głównych obowiązków pracowników Wydziału Nieruchomości należała realizacja zadań w procesie nabywania nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych, w tym udział w rozprawach administracyjnych i negocjacje z właścicielami. W zakresie czynności wymieniono również prowadzenie całości spraw związanych z pozyskiwaniem nieruchomości w drodze umów cywilno-prawnych, ugód, decyzji o odszkodowaniu i innych. Dodatkowo, zadania polegające m.in. na przygotowywaniu wniosków, wystąpień i pism procesowych w postępowaniach administracyjnych, występowanie przed organami administracji państwowej i samorządowej w sprawach związanych z pozyskaniem gruntów, a także współpracę z ww. organami w zakresie gospodarki nieruchomościami powierzono w zakresie czynności naczelnikowi i jednemu z pracowników Wydziału Nieruchomości. W zakresach czynności pracowników Wydziału Nieruchomości nie skonkretyzowano obowiązków związanych z realizacją uprawnień wynikających z posiadania przez Oddział statusu strony w postępowaniu, takich jak weryfikacja formalna operatów szacunkowych. [dowód: akta kontroli str. 431-432, 445-493]

W kontrolowanym okresie na jednego pracownika, wykonującego w Oddziale zadania związane z realizacją uprawnień strony postępowania przypadало średnio od 92 (w 2009 r.) do 231 (2011 r.) spraw związanych z wypłatą odszkodowań na podstawie decyzji wojewody świętokrzyskiego. [dowód: akta kontroli str. 495-497]

W toku prowadzonych postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości położonych w pasie drogowym, Oddział wykorzystywał przysługujące mu uprawnienia strony. W szczególności, pełnomocnik Oddziału uczestniczył w wyznaczanych z urzędu rozprawach administracyjnych, zgłaszał uwagi lub zastrzeżenia do operatów szacunkowych, sporządzał z nich kopie lub zwracał się o wyciągi z operatów m.in. w przypadku składanych odwołań, zastrzeżeń lub dla potrzeb Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). Pełnomocnik w uzasadnionych przypadkach, zgłaszał także własne wnioski dowodowe (np. wniosek o ponowną wycenę, o przyjęcie kontroperatu jako dowodu w sprawie). Oddział nie kierował własnych wniosków o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej. Od października 2012 r. rozprawy nie są przeprowadzane. [dowód: akta kontroli str. 498-504, 507-511]

Dla czterech zadań inwestycyjnych Oddział posiadał dokumentację fotograficzną wraz z opisem wszystkich budynków i obiektów znajdujących się w liniach rozgraniczających objętych decyzjami ZRID, według stanu na dzień jej wydania (obowiązek opisu nieruchomości wprowadził § 12 regulaminu organizacyjnego⁵). Opis nieruchomości dla piątego zadania wyszczególniono w Specyfikacji technicznej na opracowanie dokumentacji projektowej. Dokumentacja ta była udostępniana pomocniczo prowadzącemu postępowanie wojewodzie. Pozwalała ona na weryfikację zasadności naliczania zwiększeń odszkodowań, o których mowa w art. 18 ust. 1f ustawy o inwestycjach w drogach, tj. za przejęcie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym wyodrębniono lokal mieszkalny. Na jej podstawie, pracownicy Wydziału Nieruchomości analizowali poprawność formalną operatów szacunkowych w zakresie wyceny wszystkich

⁵ Zarządzenie nr 35 Dyrektora Oddziału w Kielcach GDDKiA z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego, ze zmianami.

składników nieruchomości. Jednocześnie opis nieruchomości na dzień wydania decyzji ZRID miał kluczowe znaczenie w przypadku zastrzeżeń lub odwołań byłych właścicieli, stanowił dowód w sprawach sądowych, zabezpieczając Skarb Państwa przed nieuzasadnionymi roszczeniami. [dowód: akta kontroli str. 508-510, 512-527]

Zasadność naliczania zwiększeń odszkodowań, o których mowa w art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych, tj. za wydanie nieruchomości przed upływem 30 dni od doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności, weryfikowana była na podstawie *protokołów przejęcia nieruchomości* od dotychczasowych właścicieli, którzy we wskazanym wyżej terminie wyrazili wolę wydania nieruchomości. Na ich podstawie pełnomocnik składał do akt postępowania oświadczenie potwierdzające fakt wydania nieruchomości. [dowód: akta kontroli str. 510]

W wyniku badania próby 30 ostatecznych decyzji ustalających odszkodowanie za przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości, wydanych przez wojewodę świętokrzyskiego, ustalono, iż w dziewięciu przypadkach (30%) nie został dochowany ustawowy termin jego wypłaty, wynikający z tej decyzji (od jednego do 25 dni po terminie). W ośmiu przypadkach do opóźnienia przyczynił się były właściciel nieruchomości, poprzez zbyt późne dostarczenie do Oddziału informacji o numerze rachunku bankowego (siedem spraw) oraz poprzez nieprzedłożenie pełnomocnictwa do reprezentacji (jeden przypadek). W jednej ze spraw, niedotrzymanie terminu wynikało z późnego przekazania dokumentów przez jednego z wierzycieli.

W wyniku badania ww. spraw ustalono, iż w czterech przypadkach nieruchomości określone decyzjami ZRID, mimo dokonania wypłaty odszkodowań, nie zostały objęte w posiadanie przez GDDKiA O/K (decyzje: nr IG-IX.7570.1.536.2011, nr IG-IX.7570.1.527.2012, nr IG-IX.7570.1.533.2012 oraz nr IG-IX.7570.1.86.2013). Jedna z nieruchomości została wynajęta dotychczasowemu właścicielowi na podstawie umowy (decyzja nr IG-IX.7570.1.536.2011), a w trzech pozostałych przypadkach nieruchomości użytkowane są nieodpłatnie.

W dwóch sprawach również objętych decyzjami ZRID (odszkodowanie ustalono decyzjami nr IG-IX.7724/2-597/09 i nr IG-IX.7570.1.70.2013) nieruchomości przejęto po upływie 43 i 164 dni od wypłaty odszkodowania.

W sprawach objętych decyzjami ULD, w których odszkodowanie ustalono decyzjami nr IG-IX.7724/2-228/08 i nr IG-IX.7724/2-250/08 nieruchomości przejęto po upływie 308 i 1193 dni od jego wypłaty. Nieruchomości te mogły być użytkowane nieodpłatnie na podstawie art. 12 ust. 6 ustawy o inwestycjach drogowych (w brzmieniu obowiązującym do 10 września 2008 r., z uwzględnieniem przepisów przejściowych ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶) do czasu uzyskania dla tych zadań pozwolenia na budowę (pozwolenie z 29 czerwca 2011 r., które stało się ostateczne w dniu 5 sierpnia 2011 r.). Nieruchomości przejęto protokolarnie w dniach 30 listopada 2009 r. i 5 czerwca 2012 r., zatem w przypadku decyzji IG-IX.7724/2-250/08 za okres od 5 sierpnia 2011 do 4 czerwca 2012 r. nieruchomości powinna być użytkowana odpłatnie. [dowód: akta kontroli str. 537-547]

Jak wynika z wyjaśnień naczelnika Wydziału Nieruchomości, z uwagi na specyficzną sytuację i poniesione przez dotychczasowego właściciela nieruchomości straty wynikające z powodzi w 2010 r. i 2011 r., decyzją dyrekcji Oddziału odstąpiono od naliczania opłaty czynszowej w zamian za natychmiastowe jej wydanie. [dowód: akta kontroli str. 574-575]

W pozostałych 22 przypadkach od objęcia nieruchomości do wypłaty odszkodowania upłynęło od 165 do 1744 dni. [dowód: akta kontroli str. 537-547]

W Oddziale nie wypłacano zaliczek na poczet odszkodowań na podstawie wniosków osób uprawnionych, składanych w trybie art. 12 ust. 5a ustawy o inwestycjach drogowych. [dowód: akta kontroli str. 603-605]

W latach 2008 – 2013 (do 30 sierpnia 2013 r.) wojewoda świętokrzyski wszczął i prowadził 3070 postępowań odszkodowawczych. [dowód: akta kontroli str.624-626]

Dyrektor Oddziału w kontrolowanym okresie złożył do Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej sześć odwołań od decyzji wojewody świętokrzyskiego ustalających

⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 154, poz. 958.

odszkodowanie z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości, z tego:

- w jednej sprawie organowi zarzucono naruszenie prawa z uwagi na ponowne wydanie decyzji w sprawie rozstrzygniętej już decyzją ostateczną. Organ odwoławczy uchylił decyzję i umorzył postępowanie;
- w dwóch odwołaniach podniesiono niewłaściwe ustalenie dotychczasowego właściciela nieruchomości. W jednym przypadku wojewoda świętokrzyski orzekł o zmianie decyzji, w drugim o jej uchyleniu w całości i ponownie orzekł w sprawie;
- w trzech pozostałych sprawach w odwołaniach podniesiono znaczny wzrost wartości rynkowej nieruchomości. W pierwszej (ponownie sporządzono operat szacunkowy) wartość nieruchomości wzrosła o około 400%, w drugiej sprawie o 100-150%, w trzeciej o 73%. Zarzuty nie zostały uwzględnione – organ II instancji wskazał na znaczny upływ czasu pomiędzy sporządzeniem operatów, niemożność ich porównania oraz zmianę przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁷. [dowód: akta kontroli str. 528-533]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Realizacja innych niż prawo do słusznego odszkodowania, praw dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejętych na potrzeby budowy dróg krajowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych, jeżeli przyjęto część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, tej części nieruchomości.

W badanym okresie, wykupy na wniosek właścicieli nieruchomości tzw. „resztówek”, dotyczyły 12 zadań wykazywanych w PBDK. W związku z tym do GDDKiA O/K wpłynęły 273 wnioski, w tym uwzględniono 66 wniosków (24%) na łączną kwotę 5.517,5 tys. zł, 166 wniosków (61%) odrzucono. W przypadku pozostałych 41 wniosków (15%): 20 wniosków – odroczone termin ich załatwienia do czasu zakończenia postępowania przed NSA w sprawie skargi na decyzje ZRID i decyzje środowiskowe, pisemnie informując o tym wnioskodawców (odcinek *budowy drogi S-7, granica województwa świętokrzyskiego, Skarżysko-Kamienna*); 15 wniosków – nie doszło do podpisania aktów notarialnych, bowiem wnioskodawcy nie przedłożyli dokumentów własnościowych (odcinek *budowy drogi S-7, Skarżysko-Kamienna – Występa*); 6 wniosków – trwa procedura wyceny działek w celu ich wykupu (odcinki trzech dróg: nr 42, nr 73 i nr 78). [dowód: akta kontroli str. 548-549, 905-980]

W badanym okresie czterech pracowników Oddziału, w tym m.in. naczelnik Wydziału Nieruchomości, posiadało pełnomocnictwo do reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie nabywania „resztówek”, upoważniające ich do jednoosobowego działania przy nabywaniu w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa prawa własności, udziałów we współwłasności oraz prawa użytkowania wieczystego i udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości, stosownie do przepisów art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o inwestycjach drogowych. Natomiast w zakresach czynności trzech pracowników Wydziału Nieruchomości wpisano m.in.: *Prowadzenie kompleksu spraw związanych z wykupem na wniosek właściciela nieruchomości tzw. „resztówek”, położonych poza pasem drogowym dróg krajowych, a nie nadających się na wykorzystanie na dotychczasowe cele.* W zakresie

⁷ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

czynności naczelnika Wydziału Nieruchomości podano m.in.: *Zawieranie umów notarialnych kupna – sprzedaży nieruchomości (resztówki) i innych na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez GDDKiA O/K.* [dowód: akta kontroli str. 419-444]

W badanym okresie obowiązywały w Oddziale wewnętrzne regulacje dotyczące procedur związanych z nabywaniem „resztówek”. Regulacje te polegały m.in. na tym, że dyrektor Oddziału powoływał *Zespół do opiniowania wniosków o wykup nieruchomości pozostających poza pasem drogowym* (dalej: *Zespół*). Działania takiego *Zespołu* oparte były o trzy zarządzenia dyrektora Oddziału: nr 13/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. (skład *Zespołu* sześciuosobowy), nr 7/2008 z dnia 2 czerwca 2008 r. (pięciuosobowy) oraz nr 30/2012 z dnia 16 października 2012 r. (pięciuosobowy). Po zakończeniu prac tego *Zespołu* sporządzany był protokół, przedkładany do akceptacji dyrektorowi Oddziału. Zadaniem takiego *Zespołu* było opiniowanie zasadności złożonych wniosków o wykup nieruchomości pozostających poza pasem drogowym, nienadających się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. [dowód: akta kontroli str. 556-558]

W Oddziale stosowano zasadę, że każdy wniosek w sprawie wykupu resztówek był rozpatrywany przez ww. *Zespół*, co powodowało, że przyjęte w Oddziale reguły wykupu „resztówek” wystarczająco eliminowały mechanizmy korupcjogenne. [dowód: akta kontroli str. 550-558]

W celu zbadania załatwiania roszczeń dotyczących nabycia „resztówek”, wybrano 20 tego rodzaju roszczeń, w tym 10 spraw załatwionych pozytywnie (ze zbioru 66 wniosków – 15%) o największej wartości roszczenia oraz 10 roszczeń odrzuconych (ze zbioru 166 wniosków – 6%), wybranych w sposób losowy.

Badania wykazały, że wszystkie 20 decyzji w sprawie uznania bądź odmowy uznania roszczenia zostały podjęte po uzyskaniu opinii wykazanej w protokołach z posiedzeń *Zespołu*, w których każda nieruchomość poddawana była analizie pod kątem spełnienia przesłanki braku możliwości wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele. Po podjęciu decyzji uznającej roszczenia za słuszne, w dziewięciu przypadkach przystąpiono do zawarcia umowy z rzeczoznawcą majątkowym, w jednym przypadku wykorzystano do obliczenia wartości nieruchomości gruntowej cenę jednostkową powierzchni gruntu z operatu sporządzonego dla działki sąsiadującej. Wartość wykupionych resztówek wg badanych decyzji wynosiła 5.231,5 tys. zł (95% kwoty 5.517,5 tys. zł). W pojedynczych przypadkach ich wartość wynosiła od 12,2 tys. zł do 3.768,9 tys. zł. Czas od daty wpływu wniosku o wykup resztówki do dnia jego rozpatrywania przez *Zespół* i wydania decyzji pozytywnej zawierał się od: jednego miesiąca - cztery wnioski (40%), dwa miesiące – jeden wniosek (10%), trzy miesiące – jeden wniosek (10%), czterech miesięcy – dwa wnioski (20%), sześć miesięcy – jeden wniosek (10%) oraz osiem miesięcy – jeden wniosek (10%). Załatwianie czterech spraw przez okres dłuższy niż trzy miesiące spowodowane było przez wnioskodawców, składających swoje wnioski o wykup resztówek (znajdujących się poza pasem drogowym) w momencie wykupu części ich nieruchomości, która znajdowała się w pasie drogowym, oczekując na uznanie roszczenia. [dowód: akta kontroli str. 548-555]

Badania 10 wniosków odrzuconych na wykup nieruchomości o łącznej powierzchni 1,9420 ha wykazały, że *Zespół* odmawiając uznania roszczeń, analizował jego zasadność i odnosił się do wszystkich argumentów wnioskodawców. Czas od daty wpływu wniosku o wykup resztówki do dnia jego rozpatrywania przez *Zespół* i wydania decyzji negatywnej zawierał się do: jednego miesiąca – sześć wniosków (60%), dwóch miesięcy – jeden wniosek (10%), trzech miesięcy – trzy wnioski (30%). Każda z udzielonych, odmownych odpowiedzi była prawidłowo uzasadniona i wyczerpująca. [dowód: akta kontroli str. 548-549 i 554-555]

Właściciel nieruchomości w Skarżysku-Kamiennej w dniu 20 października 2010 r. przedłożył do dyrektora Oddziału wniosek o wykup działki o pow. 118 m². *Zespół* pozytywnie zaopiniował wykup tej działki (protokół nr 1/2011 z 17 stycznia 2011 r.). Przedstawiona propozycja Oddziału wykupu tej działki z 25 stycznia 2011 r. za kwotę 6.159,60 zł, nie odpowiadała właścicielowi, który 10 lutego 2011 r. zażądał kwoty 9.238,22 zł. Oddział 22 lutego 2011 r. nie wyraził zgody na zwiększoną cenę tej działki. Wnioskodawca skierował sprawę do Sądu Rejonowego w Skarżysku-Kamiennej, który wyrokiem z 16 grudnia 2011 r.

nakazał Dyrekcji Oddziału wypłatę za tą działkę 8.146 zł plus koszty procesu (255,52 zł) oraz innych wydatków (200 zł). W uzasadnieniu pozwu podano, że wnioskodawca nie przedstawił żadnej wyceny działki na poparcie swojego żądania w kwocie 9.238,22 zł, a Oddział wyrażał zgodę na jej wykup za cenę 6.159,60 zł. Na rozprawie sądowej powód ograniczył swoje żądania do kwoty 8.146 zł, ustalonej w toku tego postępowania sądowego. W dniu 30 marca 2012 r. sporządzona została notarialna umowa sprzedaży tej działki na rzecz Skarbu Państwa za kwotę podaną w wyroku sądu (8.146 zł plus 255,52 zł). [dowód: akta kontroli str. 559]

W regulaminie organizacyjnym GDDKiA O/K w zakresie działania Wydziału Nieruchomości podano, że do jego zadań należy m.in. *Nabywanie nieruchomości zamiennych, wynajmowanie lokali zamiennych*. W badanym okresie Oddział nie nabywał lokali zamiennych i w związku z tym nie płacił czynszów za ich wynajem. [dowód: akta kontroli str. 419-444, 574-575]

W badanym okresie złożono do Oddziału 519 wniosków i skarg, w tym dotyczących nabywania nieruchomości pod budowę dróg – 15 wniosków i skarg (3%). Badaniem objęto wszystkie 15 wniosków i skarg, z których pozytywnie załatwiono pięć, pozostałe negatywnie. Odpowiedzi do skarżących w 13 przypadkach udzielono w okresie jednego miesiąca, w dwóch pozostałych przypadkach, gdy sprawa wymagała zebrania niezbędnych materiałów, informowano skarżącego i wyznaczono termin załatwienia dłuższy o jeden miesiąc. Badania wykazały, że wnioski i skargi załatwione zostały rzetelnie i obiektywnie. [dowód: akta kontroli str. 560-572]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność w badanym obszarze.

6. Planowanie i finansowania działań związanych z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych objętych PBDK

Opis stanu
faktycznego

Badaniem w zakresie finansowania nabycia nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objęto zadania: *Budowa drugiego mostu przez Wisłę etap I, Budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa* oraz odcinek realizacyjny zadania *Budowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów, tj. Skarżysko-Kamienna – Występa*.

Zadania finansowano zarówno ze środków budżetowych jak i ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) (w tym odcinek *Skarżysko-Kamienna – Występa* z udziałem środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIiŚ), a północna obwodnica Jędrzejowa z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (dalej: PORPW).

Ww. zadania posiadały programy inwestycyjne, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r.⁸ i 2 grudnia 2010 r.⁹ w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa zawierające m.in. harmonogramy rzeczowo-finansowe inwestycji. Programy inwestycyjne i aneksy do nich uzgadniano z Generalnym Dyrektorem DKiA oraz aktualizowano, stosownie do zmian w PBDK.

Powyższe zadania posiadały zapewnienie finansowania i ujęte zostały w rocznych planach wydatków majątkowych i inwestycyjnych Oddziału. Plany wydatków w trakcie roku wielokrotnie aktualizowano, stosownie do pisemnie składanych zapotrzebowań. Oddział przekazywał do Departamentu Planowania GDDKiA prognozy wydatków (w tym na nabycie nieruchomości), zgodne z kartami projektów, w celu ich akceptacji. [dowód: akta kontroli str. 576-601, 606, 689-744] Łączne wydatki na nabycie nieruchomości poniesione w latach realizacji poszczególnych zadań w żadnym przypadku nie przekroczyły wielkości planowanych, i dla nw. zadań wynosiły odpowiednio:

⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 831, obowiązujące od 1 lipca 2006 r. do 31 grudnia 2010 r.

⁹ Dz. U. 2010 Nr 238, poz. 1579.

- Budowa drugiego mostu przez Wisłę etap I – kwota 25.315,0 tys. zł;
- Budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa – 33.935,0 tys. zł;
- odcinek realizacyjny zadania Budowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów, tj. Skarżysko-Kamienna – Występa – kwota 31.640,0 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 603-605]

Dla zadań wymienionych w PBDK 2008-2012 i PBDK 2011-2015 wydzielono 15 odcinków realizacyjnych. Udział planowanych wydatków na nabywanie nieruchomości w łącznych planowanych kosztach zadania inwestycyjnego ustalono na podstawie prowadzonych kart projektów. Udział ten uzależniony był m.in. od położenia planowanego odcinka oraz istniejącej infrastruktury i liczby zabudowań. Według stanu na styczeń 2008 r. wynosił od: 1% dla budowy węzła Kielce Północ do 25% dla zadania: *Przejście przez Starachowice*. Według stanu na sierpień 2013 r. udział planowanych kosztów nabycia gruntów w całkowitych planowanych kosztach projektu wynosił od 1% dla węzła Kielce Północ do 23% dla zadania: *Budowa drugiego mostu przez Wisłę etap I*. [dowód: akta kontroli str. 602]

Według stanu na styczeń 2008 r. Oddział poniósł faktyczne wydatki na nabycie gruntów dla trzech odcinków realizacyjnych. Udział ich w wydatkach łącznych wynosił od 6% dla budowy węzła Kielce Północ do 96% dla zadania *Przebudowa dk nr 12/74 na odcinku Kielce – Cedzyna*. Według stanu na sierpień 2013 r. ponoszono wydatki na nabycie gruntów realizując 12 odcinków, a ich udział w wydatkach łącznych wynosił od 1% dla węzła Kielce Północ do 94% dla zadania *Przebudowa drogi krajowej 73 Kielce – Wola Morawicka*. Udział faktycznie poniesionych wydatków na nabycie gruntów w łącznych kosztach zadań uzależniony był od stopnia zaawansowania inwestycji. [dowód: akta kontroli str. 603-605]

Oddział w 2013 roku dokonał wypłaty odsetek od nieterminowej wypłaty odszkodowania za przejęcie z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości w wysokości 13,34 zł (dwie decyzje dotyczące tego samego podmiotu). Kwota odsetek wynikała z sądowego nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. W wyniku badania dokumentacji źródłowej ustalono, iż wynikającą z nakazu kwotę 773,94 zł zaksięgowano z konta 761 w następujący sposób: 760,60 zł na paragraf 4610 oraz 13,34 zł na paragraf odsetkowy 4580 konta 201, podczas gdy kwotę należało rozksięgować następująco: 210,00 zł na paragraf 4610 konta 201 oraz 563,94 zł na paragraf 4580. Powyższe miało wpływ na rzetelność sporządzania sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych RB-28. W dniu 24 października 2013 r. Departament Planowania GDDKiA w odpowiedzi na wniosek Oddziału dokonał stosownych zmian w planie w poszczególnych asortymentach, a w dniu 2 grudnia 2013 r. dokonano przeksięgowania różnicy w kwocie 550,60 zł na paragraf odsetkowy. [dowód: akta kontroli str. 608-616, 620-623]

Nieterminowa płatność wynikała z faktu, iż Oddział nie dysponował numerem rachunku bankowego właściciela przejmowanej nieruchomości. Informacja o numerze rachunku, w odpowiedzi na pismo Oddziału wpłynęła w przypadku pierwszej decyzji jeden dzień przed, zaś w przypadku drugiej - po upływie sześciu dni od terminu płatności odszkodowań. Procedura wypłaty podjęta została niezwłocznie. [dowód: akta kontroli str. 608-613, 617-619]

Badaniem w kontekście posiadania zapewnienia finansowania robót budowlanych objęto 10 odcinków realizacyjnych zadań, dla których w kontrolowanym okresie uzyskana została decyzja ULD lub decyzja ZRID. Trzy z nich (*odcinek Kielce – Chęciny drogi S-7, Przebudowa drogi krajowej 12/74 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Kielce – Cedzyna, Budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa na drodze nr 78*) posiadały zapewnienie finansowania i zostały zrealizowane. Dwa odcinki, tj.: *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna oraz Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* w czasie kontroli NIK posiadały zapewnienie finansowania, znalazły się bowiem w załączniku nr 5¹⁰ PBDK 2011-2015.

Pozostałe pięć odcinków (tj. 3 etapy zadania *przebudowa drogi nr 73 Kielce – Wola Morawicka*, etap II zadania *budowa drugiego mostu przez Wisłę* oraz *obwodnica*

¹⁰ Uchwała Rady Ministrów Nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r.

Wąchocka) posiadało zapewnienie finansowania w dniu, w którym skierowano wniosek o wydanie decyzji ULD (cztery przypadki) oraz decyzji ZRID (jeden przypadek).

Jedno z tych zadań - *budowa obwodnicy Wąchocka* utraciło zapewnienie finansowania i na dzień wydania decyzji ZRID znajdowało się w zał. 1a¹¹ PBDK 2011-2015, zatem znalazło się na liście zadań inwestycyjnych, których realizacja mogła zostać rozpoczęta do końca 2013 r., pod warunkiem uzyskania środków z oszczędności lub akceptacji Rady Ministrów. [dowód: akta kontroli str. 624-676, 689-744] Naczelnik Wydziału Dokumentacji wyjaśniła, iż zadanie ujęte było w *Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej – aktualizacja luty 2011 r. na liście projektów indywidualnych; lista podstawowa POPW 4.1-25 (...)*. Projekt przeniesiony został na listę rezerwową – podczas aktualizacji LPI PO RPW w sierpniu 2011 r., a dopiero podczas kolejnej aktualizacji w lutym 2013 r. został usunięty z tego programu. (...) Wycofanie wniosku naraziłoby Skarb Państwa na straty finansowe związane z dezaktualizacją całego opracowania, które było załącznikiem do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji. [dowód: akta kontroli str. 679]. Oddział posiadał zgodę GDDKiA w Warszawie na wystąpienie o decyzję ZRID, której na wniosek GDDKiA O/K nadano rygor natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania m.in. czynnikiem społecznym i gospodarczym. [dowód: akta kontroli str. 657-658] Dla jednego z badanych zadań, tj. *budowa drogi S-7 Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* Oddział wnioskował o nadanie decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, podczas gdy zadanie nie posiadało zabezpieczonych środków na realizację robót budowlanych w dniu składania wniosku o decyzję ZRID ani w dniu wydania decyzji. [dowód: akta kontroli str. 624-626, 647-653, 705-706, 715-716]

W wyniku wydania decyzji ZRID dla *obwodnicy Wąchocka* przejęto na własność 978 działek i poniesiono wydatki związane z ich przejęciem w wysokości 27.994 tys. zł (90% planowanych wydatków). Według stanu na dzień 25 listopada 2013 r. cztery nieruchomości zabudowane położone na tym terenie nie zostały objęte w posiadanie przez GDDKiA O/K. Trzy z nich udostępniono dotychczasowym właścicielom na podstawie umów najmu od dnia 1 lipca 2013 r. W jednym przypadku osoba odmówiła podpisania umowy najmu, gdyż nie otrzymała jeszcze odszkodowania. [dowód: akta kontroli str. 624-626, 654-658, 687-688]

Dla odcinka realizacyjnego *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* według stanu na dzień 31 października 2013 r., Oddział nie objął w posiadanie 67 nieruchomości zabudowanych. [dowód: akta kontroli str. 327-345, 347-352]

Z wyjaśnień naczelnika Wydziału Nieruchomości wynika, że z uwagi na trwający nadal proces wypłaty odszkodowań, termin objęcia nieruchomości ustalono (z dyrekcją Oddziału) na 31 grudnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 876] Na odcinku *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna*, według stanu na dzień 5 listopada 2013 r. jedna nieruchomość nie została objęta w posiadanie przez GDDKiA O/K (aktualnie znajduje się w posiadaniu Oddziału – została przejęta w dniu 12 listopada 2013 r.). Nieruchomość użytkowana była odpłatnie przez dotychczasowego właściciela od 2 stycznia 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 624-626, 687-688, 910-915, 976-977]

W dwóch decyzjach ZRID dla odcinków drogi S-7 *gr. woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna* oraz *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* wojewoda wskazał termin wydania nieruchomości po upływie 120 dni, od dnia w którym decyzja stanie się ostateczna, z zastrzeżeniem warunków wynikających z nadania im rygoru natychmiastowej wykonalności. W decyzji ZRID dotyczącej *obwodnicy Wąchocka*, wojewoda odstąpił od określenia terminu wydania nieruchomości w związku z nadaniem jej rygoru natychmiastowej wykonalności. W każdym z tych trzech przypadków, rygor natychmiastowej wykonalności nadawany był na wniosek Oddziału.

W 2010 r. Oddział dokonał wypłaty odszkodowania w kwocie 533,2 tys. zł za nieruchomości przejęte na podstawie dwóch decyzji ZRID dotyczących inwestycji związanej z elementami systemu odwodnienia obwodnicy *Jędrzejowa* ze środków przeznaczonych na realizację zadania *Budowa drogi S-7 Radom – Jędrzejów*. Wydatki zaksięgowano na odcinek *Chęciny – Jędrzejów*. Nieruchomości objęte ww. decyzjami ZRID znajdowały się na terenie

¹¹ Uchwała Rady Ministrów Nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.

przynależnym do *obwodnicy Jędrzejowa* i odcinka *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego*. [dowód: akta kontroli str. 745-822]

GDDKiA O/K nie przekazywał wojewodzie świętokrzyskiemu środków na finansowanie kosztów postępowań administracyjnych związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby realizacji zadań inwestycyjnych objętych PBDK. [dowód: akta kontroli str. 823-825]

Podstawą zapisów w księgach rachunkowych dotyczących wypłaty odszkodowania za przejętą z mocy prawa nieruchomość w każdym przypadku były decyzje wojewody ustalające to odszkodowanie. [dowód: akta kontroli str. 534-536, 826-827, 831]

Badaniem objęto 20 spraw dotyczących wypłaty odszkodowań na rzecz potencjalnych podatników VAT. W toku kontroli właściwe miejscowo urzędy skarbowe potwierdziły fakt posiadania statusu podatnika VAT przez 16 podatników (80%). [dowód: akta kontroli str. 891-904]

W żadnym z 16 przypadków Wydział Nieruchomości ani Wydział Finansowo-Księgowy Oddziału nie otrzymał faktury VAT. Oddział nie pozyskiwał także informacji na temat statusu podatkowego VAT właściciela w zakresie tej transakcji. [dowód: akta kontroli str. 826-827, 831] Z wyjaśnień dyrektor Oddziału wynika, iż *informacja taka nie była konieczna. Odszkodowanie zawsze było wypłacane w wysokości ustalonej w decyzji o ustaleniu odszkodowania (...) obowiązujące przepisy nie obligują GDDKiA do uzyskiwania takich informacji*. [dowód: akta kontroli str. 819]

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (ustawy o VAT)¹², opodatkowaniu tym podatkiem podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT, przez dostawę towarów rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, w tym również przeniesienie z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienie z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie. Art. 106 ust. 1 ustawy o VAT nakłada na podatników obowiązek wystawienia faktury stwierdzającej w szczególności dokonanie sprzedaży, datę dokonania sprzedaży, cenę jednostkową bez podatku, podstawę opodatkowania, stawkę i kwotę podatku, kwotę należności oraz dane dotyczące podatnika i nabywcy. W toku kontroli (w miesiącu listopadzie 2013 r.) do Oddziału wpłynęły dwie faktury wystawione przez jednego podatnika VAT, dokumentujące transakcje przeniesienia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa za odszkodowaniem. [dowód: akta kontroli str. 858-874]

Spośród badanych 20 spraw, trzy dotyczyły przejęcia nieruchomości przeznaczonych pod Miejsca Obsługi Podróżnych (dalej: MOP). Jedna z nich, zgodnie z obowiązującymi wytycznymi nie została uznana za wydatek kwalifikowalny do finansowania ze środków UE. W dokumentacji księgowo – finansowej pozostałych dwóch (dotyczących zadania *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego*) naczelnik Wydziału Nieruchomości opisał wydatki w wysokościach odpowiednio: 2.455,3 tys. zł oraz 792.6 tys. zł na wypłatę odszkodowań jako kwalifikowalne. Zadanie to przeznaczone zostało do sfinansowania ze środków POIiŚ w perspektywie 2014 – 2020, nie wywarło to jednak negatywnych skutków związanych z nieprawidłowo sporządzonym wnioskiem o płatność. [dowód: akta kontroli str. 826-855]

Z wyjaśnień naczelnika Wydziału Nieruchomości, wynika, że przybijając pieczęć *Wydatek kwalifikowany* zakładał, że kolejne wytyczne mogą zmienić się w zakresie kwalifikowalności wydatków na nieruchomości przeznaczone pod MOP. Czynność ta wynikała z nieformalnych, przyjętych w Oddziale rozwiązań i miała na celu szybsze wyselekcjonowanie z wszystkich nieruchomości w liniach rozgraniczających takich, które zgodnie z aktualnymi wytycznymi będą mogły być uznane za kwalifikowane. Wydatki te zostaną poddane ponownej analizie. [dowód: akta kontroli str. 876]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oddział dla zadania *budowa drogi S-7 Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego* wnioskował o nadanie decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, mimo iż zadanie nie

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

posiadało zapewnienia finansowania w dniu składania wniosku o wydanie decyzji ZRID ani w dniu jej wydania (zadanie ujęto w załączniku nr 1a PBDK 2011-2015, nie znalazło się na liście zadań inwestycyjnych, których realizacja miała rozpocząć się do 2013 r.). Powyższe było działaniem niecelowym, gdyż inwestycja uzyskała zapewnienie finansowania dopiero poprzez umieszczenie jej w załączniku nr 5 do PBDK 2011-2015 dodanym uchwałą Rady Ministrów nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r. Z wyjaśnień naczelnika Wydziału Dokumentacji Oddziału, Elżbiety Halaba wynika, iż wniosek o nadanie rygoru był uzasadniony w związku z informacją o przewidywanym złożeniu odwołań od przyszłej decyzji ZRID oraz z okresem wyboru wykonawcy robót w procedurach przetargowych. [dowód: akta kontroli str. 678-679, 682-683] Generalny Dyrektor DKiA, pismem z 21 lutego 2011 r., w związku z brakiem zapewnienia finansowania dla tego zadania zlecił unieważnienie procedury przetargowej (wszczętej już 31 maja 2010 r.). [dowód: akta kontroli str. 629-631] Naczelnik Wydziału Dokumentacji wyjaśniła, iż *istniało duże prawdopodobieństwo, (...) że budowa odcinka drogi S7 Jędrzejów – granica woj. świętokrzyskiego zostanie rozpoczęta wcześniej (zostanie wskazane źródło finansowania), pod warunkiem posiadania kompletnych dokumentów umożliwiających rozpoczęcie realizacji*. Wniosek o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności był zabezpieczeniem na okoliczność udzielenia przez Radę Ministrów zapewnienia finansowania. [dowód: akta kontroli str. 684]

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego¹³ rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu.

2. W 2010 r. Oddział dokonał wypłaty odszkodowań w kwocie 533,2 tys. zł za nieruchomości przejęte na podstawie decyzji ZRID nr 3/09 z 7 sierpnia 2009 r. oraz nr 5/09 z 28 października 2009 r. dotyczących inwestycji związanej z elementami systemu odwodnienia obwodnicy Jędrzejowa. Nieruchomości objęte tymi decyzjami znajdowały się na terenie przynależnym do obwodnicy Jędrzejowa (zadanie nie wyszczególnione w PBDK 2008-2012) i zadania *budowa drogi S-7 Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego*, które w planie finansowym posiadało środki przewidziane wyłącznie na dokumentację. Nabycie tych nieruchomości sfinansowano ze środków KFD, przeznaczonych na realizację zadania *Budowa drogi S-7 Radom – Jędrzejów* (poz. 47.2 planu wydatków majątkowych i bieżących). Naczelnik Wydziału Nieruchomości dokonał sprawdzenia decyzji ustalających odszkodowanie pod względem merytorycznym i potwierdził ich zgodność z poz. 47.2 planu w dniach 13 oraz 16 grudnia 2010 r. Wydatki zaksięgowano na odcinek *Chęciny – Jędrzejów*, który nie był przynależny do obwodnicy Jędrzejowa ani do odcinka *Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego*. Kwotę do wypłaty ze środków zaplanowanych na zadanie *Radom – Jędrzejów*, zatwierdził zastępca dyrektora GDDKiA O/K ds. zarządzania mostami i drogami. [dowód: akta kontroli str. 573, 745-819, 822]. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych¹⁴, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że *prace projektowe na pododcinkach S7 Chęciny – Jędrzejów i S7 Jędrzejów – granica województwa były na wczesnym etapie projektowym (brak decyzji ZRID), dlatego też nie było możliwości w sposób jednoznaczny określenia granic pomiędzy poszczególnymi pododcinkami*. W związku z faktem, że ww. decyzje ZRID przypisywały przedmiotowe odwodnienie jako element obwodnicy Jędrzejowa, a w Planie (...) na 2010 r. pod poz. 47.2 *Budowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów* ujęte były wszystkie wydatki dotyczące pododcinków realizacyjnych w ciągu drogi nr 7 na terenie województwa świętokrzyskiego, od granicy z województwem mazowieckim aż do kolejnego odcinka, tj. *Jędrzejów – granica województwa*, stąd uzasadnione było zaliczenie płatności do poz. 47.2. [dowód: akta kontroli str. 822]

Wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Zadanie *Budowa obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 7* zostało już zakończone, a odcinek *Jędrzejów –*

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

gr. woj. świętokrzyskiego (początek odcinka od km 583+540,00 drogi krajowej nr 7) posiadał w 2010 r. zapewnienie finansowania wyłącznie na dokumentację.

Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵. [dowód: akta kontroli str.723-730]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Wstępna kwalifikacja wydatków na nabycie nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających określonych w decyzji ZRID oraz ich opisywanie w dokumentacji finansowo-księgowej pieczęcią *Wydatek kwalifikowany, w tym VAT*, w sytuacji gdy zadanie nie jest finansowane ze środków UE, w ocenie NIK jest działaniem niezajadującym uzasadnienia w obowiązujących w GDDKiA procedurach kwalifikowania wydatków do finansowania w ramach POLiS. Wydatki na nieruchomości przeznaczone pod MOP, zgodnie z obowiązującymi wytycznymi¹⁶ są niekwalifikowane. W sytuacji finansowania zadania w perspektywie 2014 – 2020, konieczna będzie ponowna weryfikacja spraw w oparciu o obowiązujące wytyczne dotyczące kwalifikowalności. W sytuacji braku finansowania za środków UE, wystąpić może konieczność dokonania stosownej adnotacji na każdym dokumencie, uprzednio opisanym ww. pieczęcią.

2. Niezasadne było występowanie przez Oddział z wnioskami o nadanie decyzjom ZRID (ULD) rygoru natychmiastowej wykonalności. Z ustaleń kontroli wynika, że Oddział dla każdej inwestycji uzależniał termin wydania nieruchomości (objęcia ich w faktyczne posiadanie) od zakończenia procesu wypłaty odszkodowań i od przewidywanego momentu rozpoczęcia robót budowlanych. [dowód: akta kontroli str. 876] W żadnym z objętych kontrolą przypadków nie wykorzystano uprawnień wynikających z rygoru natychmiastowej wykonalności. [dowód: akta kontroli str. 327-345] Zgodnie z zapisem art. 12 ust. 6 ustawy o inwestycjach drogowych, dotychczasowi właściciele są uprawnieni do nieodpłatnego użytkowania nieruchomości do upływu terminu wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2. [dowód: akta kontroli str. 647-650, 654-657, 911-915] Nadanie decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności skutkuje natomiast obowiązkiem natychmiastowego ich wydania. W obecnym stanie nie jest zatem możliwe wskazanie terminu granicznego, uprawniającego dotychczasowego właściciela do nieodpłatnego użytkowania nieruchomości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Spowodowanie objęcia w faktyczne posiadanie nieruchomości określonych w decyzjach ZRID w sposób niezagrażający terminowej realizacji inwestycji drogowych.
2. Kierowanie wniosków o nadanie decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności w uzasadnionych przypadkach i w sytuacji posiadania dla zadania zapewnienia finansowania robót budowlanych.
3. Dokonywanie wydatków wyłącznie w ramach posiadanego upoważnienia określonego planem finansowym.
4. Dokonywanie opisu kwalifikowalności wydatku wyłącznie w sytuacji finansowania zadania ze środków UE w oparciu o aktualne wytyczne, w celu uniknięcia powielania

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

¹⁶ Procedury beneficjenta projektów POLiS dla GDDKiA, Edycja III, Warszawa, dnia 6 lipca 2012 r.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

czynności weryfikacyjnych w kontekście umieszczenia wydatku we wniosku o płatność.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor

Tadeusz Mikołajewicz

Kontrolerzy:

Jan Warszawski
główny specjalista kp.

.....

Zbigniew Jurkowski
specjalista kp.

.....

Marzena Baradziej
starszy inspektor kp.

.....