



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Jacek Uczkiewicz

LLU – 4101-10-01/2013

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.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87519 z dnia 9 września 2013 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2) 2. Paweł Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87520 z dnia 9 września 2013 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dalej: „GDDKiA” lub „Centrala GDDKiA”), ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Witecki, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „Generalny Dyrektor DKiA”) (dowód: akta kontroli, tom I str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>1</sup> Najwyższej Izby Kontroli, Generalny Dyrektor DKiA zapewnił w okresie objętym kontrolą skuteczne wykonywanie przez GDDKiA zadań związanych z pozyskiwaniem nieruchomości pod budowę dróg objętych Programem Budowy Dróg Krajowych (PBDK). W tym czasie wprowadzono rozwiązania organizacyjne oraz procedury usprawniające wykonywanie zadań z tego zakresu. Dzięki szczególnym regulacjom prawnym ustanowionym dla inwestycji drogowych<sup>2</sup>, ułatwiającym przejmowanie nieruchomości niezbędnych pod budowę dróg oraz działaniom GDDKiA, pozyskiwanie nieruchomości nie stanowiło w latach 2008–2013 istotnej bariery w realizacji inwestycji drogowych objętych PBDK.

Funkcjonujący w GDDKiA system nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych przez Generalnego Dyrektora DKiA, w ocenie NIK nie zawierał jednak rozwiązań ograniczających w należytym stopniu zagrożenia związane z niektórymi, istotnymi obszarami ryzyka występującymi w działalności objętej kontrolą, tj.:

- nie dostosowano zasad reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA przy nabywaniu nieruchomości w drodze umów do standardów „Polityki anty-korupcyjnej w GDDKiA”<sup>3</sup>. W Regulaminie organizacyjnym i udzielonych pełnomocnictwach, zachowano zapisy o jednoosobowym reprezentowaniu Generalnego Dyrektora DKiA w tych sprawach, stanowiące wyjątek od ogólnej normy regulaminowej, ustalającej dwuosobową reprezentację w zakresie praw

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 687), zwana dalej: „ustawą o inwestycjach drogowych”.

<sup>3</sup> Wprowadzonej zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 6 marca 2012 r.

i obowiązków majątkowych. Zawieranie umów cywilnoprawnych *Polityka antykorupcyjna* zalicza do obszarów szczególnie zagrożonych korupcją;

- nie ustalono jednolitych, dla wszystkich jednostek organizacyjnych GDDKiA, procedur postępowania w sprawach roszczeń o nabycie tzw. „resztówek”<sup>4</sup>, dotyczących sfery realizacji ustawowych praw<sup>5</sup> właścicieli nieruchomości. Obszar ten jest narażony na dowolność rozstrzygnięcia o uznaniu lub odmowie uznania tych roszczeń oraz na występowanie zagrożeń korupcyjnych;
- nie sprawowano nadzoru nad dyrektorami oddziałów w zakresie występowania przez nich o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej „ZRID”). Sprzyjało to nadużywaniu tego instrumentu, poprzez jego wykorzystywanie w sytuacjach nieuzasadnionych terminami realizacji przedsięwzięcia;
- nie wprowadzono instrukcji (procedur, kart procesów, wytycznych) określających zasady wykonywania przez upoważnionych pracowników oddziałów GDDKiA uprawnień strony w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach odszkodowawczych. Po zmianie regulacji prawnych dotyczących nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych, jednym z najważniejszych zadań GDDKiA, wykonywanych w ramach działalności objętej kontrolą, jest reprezentowanie Skarbu Państwa w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach administracyjnych, prowadzących do przejęcia nieruchomości i ustalenia odszkodowań. Od rzetelnego wykonywania tych obowiązków przez upoważnionych pracowników GDDKiA zależy prawidłowe zabezpieczenie interesów majątkowych Skarbu Państwa.

W powołanej ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: „ustawa o inwestycjach drogowych”), nabywanie nieruchomości ma szersze znaczenie niż tylko działania podejmowane w oparciu o procedury cywilnoprawne (umowy). Po zmianie przepisów tej ustawy (od 16 grudnia 2006 r.), oznacza przede wszystkim przejęcie z mocy prawa przez Skarb Państwa własności nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pas drogowy. Związane jest to z prowadzonymi przez wojewodów postępowaniami administracyjnymi, w których GDDKiA (zarządca dróg krajowych) reprezentuje Skarb Państwa. W okresie objętym kontrolą ciągle jednak znaczącą rolę przy nabywaniu nieruchomości pod budowę dróg krajowych odgrywały działania prowadzone w trybie cywilnoprawnym, podejmowane przez GDDKiA na podstawie przepisów przejściowych<sup>6</sup>. Istotne znaczenie miało także prowadzone w tym trybie nabywanie nieruchomości położonych poza pasami drogowymi (resztówek).

Nabywanie nieruchomości pod budowę dróg krajowych stanowi w działalności Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad jeden z istotnych elementów procesu przygotowania do realizacji zadań wymienionych w PBDK. Generalny Dyrektor DKiA powierzył operacyjną realizację zadań z tym związanych oddziałom GDDKiA; ocena realizacji tych zadań jest przedmiotem odrębnych wystąpień pokontrolnych, przekazanych dyrektorom oddziałów<sup>7</sup> objętych kontrolą P/13/157. Na Centrali GDDKiA spoczywały natomiast obowiązki związane z wykonywaniem, w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA, monitorowania i nadzoru nad oddziałami

<sup>4</sup> Część nieruchomości pozostająca we władaniu dotychczasowego właściciela, po wydzieleniu i przejęciu na cele budowy drogi jej części położonej w pasie drogowym.

<sup>5</sup> Art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych.

<sup>6</sup> Art. 5 ust. 1 i 2 Ustawa z dnia 18 października 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.) oraz art. 6 ust. 1 i 2 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 ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958).

<sup>7</sup> Oddziały GDDKiA w: Kielcach, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie.

w zakresie wykonywania tych zadań. Tego zakresu dotyczy niniejsze wystąpienie pokontrolne oraz prezentowane w nim oceny i uwagi.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Nadzór nad oddziałami GDDKiA w zakresie nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji objętych PBDK

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą podstawowe zadania związane z nabywaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych pozostawały we właściwości oddziałów terenowych GDDKiA. W ramach podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, Generalny Dyrektor DKiA, od 10 października 2008 r., powierzył dyrektorom oddziałów<sup>8</sup> m.in.: przygotowywanie dokumentacji projektowej niezbędnej dla uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: „decyzji ZRID”), współdziałanie z wojewodami w zakresie przejmowania nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe na rzecz Skarbu Państwa, uzyskiwanie decyzji w sprawie odszkodowań za przejęte nieruchomości, zapewnianie nieruchomości lub lokali zamiennych, a także występowanie do wojewodów o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w stosunku do właścicieli lub użytkowników wieczystych odmawiających wydania nieruchomości. Dyrektorom oddziałów powierzono również nabywanie resztówek.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 75-92)

W Centrali GDDKiA monitorowanie i nadzór nad sprawami związanymi z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych pozostawały we właściwości Departamentu Przygotowania Inwestycji (dalej „DPI”).

Zadania realizowane przez DPI w tym obszarze były określone w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DPI i przypisane Wydziałowi Nieruchomości i Wydziałowi Dokumentacji Technicznej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 5-74)

Z dniem 24 stycznia 2013 r. zadanie DPI w zakresie „monitoringu i nadzoru nad nabywaniem, przejmowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa pod drogami krajowymi, prowadzonym przez oddziały GDDKiA” zastąpiono zadaniem polegającym na „nadzorze nad realizacją przez oddziały GDDKiA rocznych i wieloletnich planów rzeczowych w zakresie nabywania i przejmowania nieruchomości w związku z inwestycjami drogowymi”. Zmiana miała na celu dostosowanie zapisu dotyczącego zadań Wydziału Nieruchomości (WN) w zakresie nadzoru nad oddziałami GDDKiA, do wykonywanych w rzeczywistości czynności polegających na monitoringu i kontroli realizacji przez oddziały zadań dotyczących nabywania nieruchomości pod budowę dróg oraz gospodarowania nieruchomościami zajętych pod drogi krajowe.

Przesłanką przedmiotowej zmiany było zalecenie Biura Audytu Wewnętrznego GDDKiA<sup>9</sup> dotyczące uregulowania w DPI kwestii nadzoru nad oddziałami i monitoringu w zakresie nabywania, przejmowania i gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa pod drogami krajowymi. Sformułowano je w związku ze stwierdzeniem niespójności obowiązujących regulaminów organizacyjnych Centrali GDDKiA i DPI w tym zakresie. W Regulaminie Organizacyjnym DPI pominięto bowiem kwestie nadzoru nad nabywaniem,

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 54 Generalnego Dyrektora z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji (ze zmianami).

<sup>9</sup> Zadanie audytowe „Realizacja wybranych zadań wynikających z Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA przez Wydział Nieruchomości (zmiana przepisów)” przeprowadzone w 2012 r.

przejmowaniem i gospodarowaniem przedmiotowymi nieruchomościami. W związku z tym, zdaniem Audytorów, w przypadku odstąpienia od sprawowania nadzoru w tym zakresie, należało ustalić rolę jaką WN pełni w tym procesie, w przypadku zaś przypisania tego zadania - określić na czym ten nadzór ma polegać oraz zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe do jego realizacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 180-182, tom II str. 25-26)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że we wnioskach po wykonanym audycie stwierdzono jednoznacznie, że prowadzenie jakiegokolwiek nadzoru bezpośredniego przez WN, przy ówczesnej obsadzie kadrowej, nie było możliwe (obecna obsada kadrowa jest jeszcze mniejsza - 4 pracowników i naczelnik Wydziału), zatem utrzymywanie zapisu o sprawowaniu przez tę komórkę nadzoru (w sensie dosłownym) nad oddziałami GDDKiA było nieuzasadnione.

Odnosząc się do pytań kontrolerów NIK dotyczących podejmowanych przez Centralę GDDKiA działań nadzorczych w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania przez oddziały GDDKiA kluczowych zadań operacyjnych w procesie nabywania i przejmowania nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych, Generalny Dyrektor DKiA w wyjaśnieniach z dnia 18.10.2013 r. stwierdził m.in., że:

- ze względu na aktualnie stosowany tryb nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, prowadzenie tegoż nadzoru nie ma racji bytu, gdyż zasadnicze czynności dotyczące nabycia nieruchomości wykonują wojewodowie, a nie oddziały GDDKiA. Nie istnieje zatem potrzeba „nadzoru”, lecz jest zapotrzebowanie na monitoring postępu prac wykonywanych przez wojewodów oraz doraźną kontrolę podejmowanych przez oddziały działań w tym zakresie,

- zadania operacyjne związane z nabywaniem nieruchomości są działaniami wykonywanymi w ramach innego kluczowego zadania GDDKiA, jakim jest przygotowanie inwestycji drogowych, prowadzące do uzyskania decyzji ZRID lub wcześniej, w okresie od 16 grudnia 2006 r. do 10 września 2008 r., decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (dalej: „ULD”). Zatem mówienie o sprawowaniu nadzoru nad oddziałami GDDKiA albo nadzoru oddziałów GDDKiA nad procesem nabywania i przejmowania nieruchomości jest określeniem niewłaściwym, gdyż zgodnie z realiami, GDDKiA może jedynie nadzorować przebieg procesu przygotowania inwestycji w GDDKiA, a na etapie wydawania decyzji administracyjnych może jedynie kontrolować i monitorować proces wydawania tychże decyzji (dotyczących przejęcia nieruchomości na własność Skarbu Państwa, ustalenia wysokości odszkodowań z tego tytułu, a także przeprowadzania postępowań egzekucyjnych w celu wykonania wydanych decyzji).

(dowód: akta kontroli, tom III str. 54-64)

**1.2. Uprawnienia strony (Skarbu Państwa) w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach o ustalenie wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia z mocy prawa nieruchomości, wykonywały oddziały GDDKiA. Zadania w tym zakresie nie były jednak wprost przewidziane w regulacjach wewnętrznych GDDKiA, a w szczególności w zarządzeniu w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w ramach GDDKiA oraz w ramowym Regulaminie Organizacyjnym oddziału GDDKiA<sup>10</sup>.**

(dowód: akta kontroli, tom II str. 75-92, 569-574)

Według Generalnego Dyrektora DKiA zasada ustalania przez wojewodów odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi krajowe w drodze decyzji opartych na wycenach wartości rynkowej nieruchomości, dokonywanej przez

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr 61 Generalnego Dyrektora DKiA z 20 października 2009 r. w sprawie nadania ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi GDDKiA (ze zm.).

rzecznawców majątkowych, w należyty sposób zabezpiecza zarówno interes byłych właścicieli nieruchomości, jak i Skarbu Państwa. Możliwość wnoszenia odwołań od decyzji wojewodów oraz ewentualne zaskarżanie decyzji do sądów administracyjnych daje, Jego zdaniem, gwarancję ustalenia odszkodowania w tzw. słusznej wysokości. W przypadku uznania, że odszkodowanie nie jest ustalone w sposób właściwy, GDDKiA korzysta z praw przysługujących stronie, wnosząc odwołania od wydanych decyzji lub składając skargi do sądów administracyjnych. Prawidłowość wykonywania przez oddziały GDDKiA zadań związanych z nabywaniem nieruchomości pod pasy drogowe była weryfikowana na poziomie Centrali GDDKiA przez Wydział Nieruchomości DPI, w zakresie wydatków na nieruchomości kwalifikowanych do współfinansowania ze środków Unii Europejskiej. Kontroli podlegał komplet dokumentacji formalnoprawnej, stanowiącej podstawę do nabycia konkretnej nieruchomości pod inwestycję drogową oraz zasadność poniesionych kosztów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 54-64)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą w GDDKiA nie było ustalonych przez Generalnego Dyrektora DKiA, obowiązujących wszystkie jednostki organizacyjne, pisemnych procedur postępowania w sprawach dotyczących nabywania nieruchomości, o których mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych (resztówek).

W kwestii oceniania zasadności roszczeń w sprawie wykupu resztówek, na naradzie przeprowadzonej w maju 2011 r., zalecono dyrektorom oddziałów, aby oceny były dokonywane przez szersze grono specjalistów zatrudnionych w oddziale. W przypadku wystąpienia przez stronę o ponowne rozpoznanie wniosku o wykup resztówki sugerowano, aby oddział rozważył również możliwość przekazania przedmiotowej sprawy do rozpoznania przez Centralę GDDKiA.

Według Generalnego Dyrektora DKiA rozpatrywanie roszczeń w ww. zakresie jest w praktyce bardzo trudne. Stwierdzenie wystąpienia przesłanki, że pozostała część nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele jest bowiem zawsze oceną subiektywną. Nie jest możliwe ustalenie jednolitego zestawu kryteriów i mierników, które pozwoliłyby te oceny zobiektywować. Każda sprawa tego typu musi być więc rozpoznawana w sposób indywidualny. W związku z tym, dyrektorzy oddziałów powołali specjalne komisje lub zespoły pracowników bądź ustalili inne zasady rozpatrywania tych wniosków przez szersze grono pracowników z wydziałów nieruchomości, wydziałów dokumentacji i specjalistów z innych komórek organizacyjnych z dopuszczeniem możliwości zasięgnięcia opinii rzeczoznawców zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 54-64, 336-354)

W kwestii formalnego podejścia do wniosku o wykup resztówki, Dyrektor Biura Generalnego Dyrektora DKiA przekazał oddziałom w lipcu 2012 r. stanowisko, iż roszczenia te należy traktować jak wnioski administracyjne i rozpoznawać zgodnie z przepisami działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup> (dalej: „Kpa”), pomimo że sama materia sprawy ma charakter cywilnoprawny. W odpowiedzi na wniosek o wykup resztówki, organ powinien udzielić niezbędnych informacji dotyczących kwestii proceduralnych, a także wskazać na okoliczności faktyczne sprawy, które wynikają z interesu prawnego zainteresowanego.

Kontrolę poprawności działań wykonywanych przez oddziały GDDKiA w zakresie wykupu resztówek wykonywał Wydział Nieruchomości DPI, rozpatrując wnioski o ponowne rozpoznanie niektórych roszczeń, a także współuczestnicząc

<sup>11</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

w rozpatrywaniu skarg wnoszonych przez obywateli bezpośrednio do Generalnego Dyrektora DKiA na działalność oddziałów w sprawach dotyczących resztówek. Liczba rozpatrywanych w Centrali spraw tego typu wynosiła średnio ok. 30 w skali roku, przy czym – jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA – były to sprawy zazwyczaj bardzo skomplikowane, w których podejmowanie decyzji wiązało się z dużą odpowiedzialnością, chociażby z uwagi na skalę roszczeń zgłaszanych względem Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 54-64, 112-117)

**1.4.** W kontrolowanym okresie nie podejmowano w ramach nadzoru działań zmierzających do ujednoczenia zasad postępowania w zakresie zapewniania przez oddziały GDDKiA osobom uprawnionym lokali zamiennych, w tym zasad dokumentowania wydatków z tego tytułu. Kontrola NIK wykazała zaś przypadki nierzetelnego dokumentowania wydatków ponoszonych na ten cel.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że w tych sprawach oddziały GDDKiA podejmują decyzje indywidualnie dla każdej planowanej inwestycji drogowej, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z decyzji ZRID, harmonogramów realizacji prac budowlanych, ilości wniosków o przydział lokali zamiennych czy lokalnych możliwości pozyskania lokalu zamiennego. W praktyce najczęstszym sposobem zapewnienia takiego lokalu jest najem lokalu przez oddział GDDKiA i jego udostępnienie do czasowego użytkowania uprawnionym osobom. Inną formą stosowaną przez oddziały GDDKiA jest refundacja kosztów wynajmu lokalu w przypadku, gdy osoba uprawniona we własnym zakresie zapewniła sobie lokal zamienny w drodze zawarcia stosownej umowy.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 54-64, 336-354)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą w oddziałach GDDKiA, w celu zapewnienia właściwej jakości dokumentacji projektowej, funkcjonowały Zespoły Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: „ZOPI”), powoływane przez dyrektorów oddziałów w celu oceny projektów przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie budowy lub przebudowy dróg krajowych, dla których inwestorem jest GDDKiA<sup>12</sup>. Zespołom tym Generalny Dyrektor DKiA powierzył zadanie polegające na ocenie dokumentacji sporządzanej na poszczególnych etapach przygotowania inwestycji. Jednym z kryteriów oceny od 28 grudnia 2008 r. była „zajętość terenu”<sup>13</sup>. W posiedzeniach ZOPI uczestniczą dyrektor, zastępca dyrektora ds. przygotowania inwestycji, naczelnicy wybranych wydziałów oddziału GDDKiA, w tym naczelnik wydziału właściwego ds. nieruchomości, jako członek stały ZOPI, obserwatorzy z Centrali GDDKiA (przedstawiciele Generalnego Dyrektora), a także projektanci opracowujący dokumentację. Ustalenia i wnioski ZOPI dotyczące ocenianej dokumentacji podlegają zatwierdzeniu przez Generalnego Dyrektora DKiA, bądź ocenie przez Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych<sup>14</sup> (dalej: „KOPI”), działającą przy Generalnym Dyrektorze DKiA.

W latach 2008-2013 (do 30 września) Generalny Dyrektor DKiA zatwierdził 102 koncepcje programowe dla dróg krajowych, w tym 39 koncepcji – poprzez zatwierdzenie protokołów ZOPI, a 63 – poprzez zatwierdzenie protokołów KOPI.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 93-108)

<sup>12</sup> Zadania i sposób działania ZOPI określały następujące zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 14 z 29 kwietnia 2004 r., nr 85 z 28 grudnia 2008 r. i nr 15 z 1 marca 2011 r.

<sup>13</sup> Kryterium to odniesione jest do przebiegu linii rozgraniczających teren pasa drogowego oraz obszaru gruntów zajmowanych pod budowę drogi i obiektów infrastruktury technicznej.

<sup>14</sup> Zadania i sposób działania KOPI określały następujące zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 13 z 29 kwietnia 2004 r., nr 84 z 22 grudnia 2008 r. i nr 14 z 1 marca 2011 r.



Protokoły ZOPI i KOPI stanowiły potwierdzenie oceny dokumentacji projektowych pod kątem poprawności przyjętych rozwiązań projektowych i technicznych oraz formalną akceptację bieżącego stadium dokumentacji, stanowiącą podstawę do rozpoczęcia prac projektowych następnego stadium.

Analiza pięciu protokołów ZOPI<sup>15</sup> (w tym trzech<sup>16</sup> zatwierdzonych przez Generalnego Dyrektora DKiA oraz dwóch<sup>17</sup>, po których koncepcje programowe zostały poddane ocenie przez KOPI) wykazała, że nie udokumentowano w nich przeprowadzenia oceny przedsięwzięć pod względem kryterium zajętości terenu, wprowadzonym przez Generalnego Dyrektora DKiA w grudniu 2008 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 110-200)

**1.6.** Generalny Dyrektor DKiA w zarządzeniu nr 17 z 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań ustalił wytyczne do projektowania linii rozgraniczających teren inwestycji, Stosownie do nich, niedopuszczalny jest podział nieruchomości przez istniejące budynki, konieczne jest zapewnienie dostępu do dróg publicznych oraz możliwości racjonalnego zagospodarowania części nieruchomości pozostających poza liniami rozgraniczającymi (resztówek). Ustalono tam również, że projekty podziałów nieruchomości powinny być przedłożone GDDKiA do wglądu jeszcze przed ich przyjęciem do zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w celu dokonania ich szczegółowej weryfikacji przez wyspecjalizowane służby GDDKiA.

W ramach nadzoru nad procesem przygotowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji ZRID zapewniono uczestnictwo przedstawicieli Generalnego Dyrektora DKiA w posiedzeniach ZOPI oraz rad technicznych dotyczących stadium projektu budowlanego, głównie dla autostrad i dróg ekspresowych (ze względu na ograniczone możliwości kadrowe) oraz w miarę możliwości dla pozostałych dróg krajowych. Dokonywano także wrywkowej weryfikacji dokumentacji, w ramach prac zespołów złożonych ze specjalistów Centrali oraz oddziałów.

Opracowano zbiór wzorcowych „Specyfikacji Technicznych”, w których szczegółowo określono wymogi dotyczące wykonania i odbioru opracowań projektowych. Jedną ze specyfikacji dotyczyła wykonywania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej związanej z nabywaniem nieruchomości lub czasowym korzystaniem z nieruchomości na potrzeby budowy drogi.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 575-577, tom III str. 54-64)

W ramach upowszechniania dobrych praktyk, w lipcu 2013 r. wprowadzono listy sprawdzające, dotyczące koncepcji programowej i projektu budowlanego, w których ustalono jednolity zakres sprawdzania tych materiałów. Zostały one wprowadzone w związku z potrzebą zapewnienia rzetelnego dokumentowania odbioru sporządzonej dokumentacji. Lista dotycząca koncepcji programowej przewidywała sprawdzenie (wstępne), czy linie rozgraniczające i zajęcie terenu pod przebudowę urządzeń zostały uzgodnione z wydziałem nieruchomości. Lista dotycząca projektu budowlanego obejmowała weryfikowanie (przez oddziały) zgodności wykazów działek z projektami podziału nieruchomości, a także sprawdzenie, czy w dokumentacji projektowej prawidłowo uwzględniono te podziały. Przewidziano również zbadanie, czy linie rozgraniczające pas drogowy oraz materiały geodezyjno-kartograficzne stanowiące załączniki do wniosku o ZRID zostały uzgodnione z wydziałem nieruchomości w oddziale GDDKiA. W okresie poprzedzającym

<sup>15</sup> Próba dobrana na podstawie osądu kontrolera z populacji obejmującej 102 protokoły ZOPI przekazane w okresie objętym kontrolą przez oddziały do Centrali GDDKiA w celu zatwierdzenia koncepcji programowych zadań inwestycyjnych.

<sup>16</sup> Budowa drogi S5 Żnin-Gniezno, odcinek węzeł „Mielno” – Gniezno, budowa obwodnicy Koszalina i Sianowa na S-6 wraz z odcinkiem S-11 od węzła Koszalin do węzła Bielice”, budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Chęciny-Jędrzejów.

<sup>17</sup> Budowa obwodnicy Szczuczyna w ciągu drogi ekspresowej S61 oraz budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł „Drewnica” – węzeł „Radzymin Płd”.

wprowadzenie tych list nie było w GDDKiA jednolitej procedury sprawdzania podlegających odbiorowi koncepcji programowych i projektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 248-262)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Centrali GDDKiA wzięli udział w pracach doraźnie powołanych zespołów weryfikujących dokumentację przygotowaną dla pięciu zadań inwestycyjnych. W skład zespołów, powołanych w 2012 r., wchodził również pracownicy oddziałów GDDKiA. W przypadku 3 zadań oceniono również dokumentację geodezyjną i kartograficzną niezbędną w procedurach przejmowania nieruchomości pod budowę dróg. Stwierdzono istotne nieprawidłowości i uchybienia w tej dokumentacji. Zespoły wskazały na braki i błędy w materiałach dotyczących podziałów nieruchomości oraz w dokumentach potwierdzających własność niektórych działek. Występowanie tego rodzaju nieprawidłowości powodowało uzasadnione obawy zespołów, czy przedłożona dokumentacja formalno-prawna dotycząca nieruchomości będzie wystarczająca do skutecznego przejęcia, mocą decyzji ZRID, nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. W 2 przypadkach<sup>18</sup> sformułowano zalecenia dotyczące podziału nieruchomości, gdyż proponowane podziały mogły powodować roszczenia ze strony ich właścicieli.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 202-247)

**1.7.** W ramach nadzoru nad przygotowaniem inwestycji w części związanej z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych:

- wprowadzono w listopadzie 2009 r. procedury uzyskiwania przez dyrektorów oddziałów zgody Generalnego Dyrektora DKiA na wystąpienie z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji ZRID. W maju 2013 r. Centrala GDDKiA wskazała dyrektorom oddziałów, że wystąpienie o zgodę na złożenie wniosku o wydanie decyzji ZRID powinny dodatkowo zawierać informację o ewentualnych kosztach wykupu nieruchomości;

- monitorowano proces przygotowania inwestycji drogowych, w zakresie pozyskiwania rozstrzygnięć administracyjnych dotyczących danego zadania oraz postępu w nabywaniu nieruchomości,

- monitorowano przebieg realizacji każdego zadania na podstawie pozyskiwanych z oddziałów GDDKiA kart projektów, w których zawierano m.in. dane dotyczące wydatków na nabywanie nieruchomości (poniesione do końca okresu sprawozdawczego i pozostałe wydatki, planowane do poniesienia na ten cel).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 457-461, tom III str. 1-2, 54-64)

**1.8.** W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2008 – 2013 w GDDKiA przez unijne i krajowe instytucje biorące udział w nadzorowaniu i wdrażaniu programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, nie sformułowano uwag lub wniosków pokontrolnych dotyczących wydatków na nabywanie nieruchomości.

Najwyższa Izba Kontroli, na przełomie lat 2007 i 2008 przeprowadziła w GDDKiA kontrolę dotyczącą sprawności instytucjonalnej GDDKiA w zakresie realizacji zadań ustawowych (P/07/069). Kontrola ta obejmowała m.in. zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości pod drogi krajowe. NIK zawarła w wystąpieniu pokontrolnym uwagi, które dotyczyły m.in. braku skutecznego nadzoru nad nabywaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych oraz niewdrożenia Systemu Informacji o Nieruchomościach (SloN).

<sup>18</sup> Autostrada A1 Tuszyn-Pyrzowice, część III – odcinek projektowy nr 3 długości 31,9 km – węzeł Zawodzie (bez węzła) – węzeł Pyrzowice (bez węzła) oraz Autostrada A1 Tuszyn-Pyrzowice, część II – odcinek projektowy nr 2 długości 42,8 km – granica województwa śląskiego/łódzkiego – węzeł „Zawodzie” (z węzłem).

Kontrole dotyczące procesu przygotowania inwestycji drogowych w badanym okresie przeprowadzało także ministerstwo właściwe ds. transportu oraz urzędy kontroli skarbowej. Kontrole te obejmowały m.in. zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości. Po jednej z nich, przeprowadzonej w 2008 r. przez Ministerstwo Infrastruktury, dotyczącej oceny stanu i sposobu realizacji przez GDDKiA wniosków pokontrolnych przekazanych przez NIK po kontroli P/06/157 pt. „Prawidłowość wydatkowania środków publicznych na nabycie gruntów pod budowę dróg oraz przygotowania zmian własnościowych dla tych gruntów i zmian ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”, Minister Infrastruktury wnioskował do Generalnego Dyrektora DKiA o:

- 1) założenie centralnej bazy danych o nieruchomościach nabywanych przez oddziały GDDKiA, zawierającej informacje o liczbie nieruchomości pozyskanych i planowanych do pozyskania, a także o ich wartości;
- 2) wprowadzenie w Centrali GDDKiA organizacji pracy mającej na celu zapewnienie skuteczniejszego nadzoru nad oddziałami, w tym w zakresie nabywania nieruchomości na potrzeby dróg krajowych.

Dotychczas nie został zrealizowany pierwszy wniosek. Kwestia ta została opisana w pkt 1.9. niniejszego wystąpienia.

Biuro Kontroli Wewnętrznej (BKW) przeprowadziło w analizowanym okresie jedną kontrolę obejmującą swoim zakresem zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości. Była to kontrola doraźna przeprowadzona w 2008 r. w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu. BKW sformułowało cztery wnioski pokontrolne, tj.:

- wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających sprawdzenie poprawności opracowanego wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę lub wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej;
- dokonywanie ostatecznej weryfikacji stanu prawnego nieruchomości na etapie przygotowania wniosku;
- usprawnienie przepływu informacji pomiędzy osobami zaangażowanymi w proces przygotowania wniosku;
- dokumentowanie wszystkich ustaleń podejmowanych w ramach przygotowania wniosku.

Z informacji Dyrektora Oddziału we Wrocławiu wynika, że powyższe wnioski zostały zrealizowane.

Ponadto w III i IV kwartale 2012 r. oraz w I kw. 2013 r. BKW przeprowadziło czynności wyjaśniające w związku z pismem anonimowego nadawcy informującym, że w Oddziale GDDKiA w Poznaniu dochodzi do nieprawidłowości, polegających na oszukiwaniu właścicieli nieruchomości gruntowych w zakresie wyceny działek dla potrzeb ustalenia odszkodowań oraz uzgadniania dla nich form zadośćuczynienia, a także wypłaty „drugiego odszkodowania” dla właściciela jednej ze spółek. Kontrola BKW nie potwierdziła stawianych zarzutów. Niemniej jednak Generalny Dyrektor DKiA przekazał 28 września 2012 r. kopię anonimu wraz z innymi dokumentami dotyczącymi tej sprawy do Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Prokuratury Rejonowej Poznań-Grunwald.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 123-131)

Biuro Audytu Wewnętrznego (BAW) zrealizowało w badanym okresie sześć zadań audytowych obejmujących swoim zakresem przedmiotowym zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości pod drogi krajowe objęte PBDK. Sformulowano ogółem 18 zaleceń, w tym m.in.:

- doprowadzenie do spójności obowiązujących regulaminów organizacyjnych Centrali i Departamentu Przygotowania Inwestycji (DPI) oraz opisów stanowisk

pracy poprzez uregulowanie w DPI kwestii nadzoru i monitoringu w zakresie nabywania, przejmowania i gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa pod drogami krajowymi nad oddziałami GDDKiA;

- wydanie dyspozycji, aby dyrektorzy oddziałów występujący o przyznanie środków na wypłaty odszkodowań w planie rocznym, we wniosku o przyznanie środków na ten cel wskazywali datę złożenia wniosku o ZRID, planowaną datę uzyskania decyzji oraz przewidywaną datę rozpoczęcia wypłaty odszkodowań;
- zobowiązanie dyrektorów oddziałów, aby wraz ze złożeniem wniosku do Centrali o wyrażenie zgody na wnioskowanie o wydanie decyzji ZRID do wojewody, przekazywali jednocześnie informacje dotyczące kompletności tych wniosków;
- rozważenie ponownego podjęcia działań w celu zbudowania sytemu informatycznego typu GIS, oraz zasadności zamawiania danych w standardzie SGDoN (Standard Gromadzenia Danych o Nieruchomościach);
- usprawnienie technik pisania protokołów z posiedzeń ZOPI i KOPI.

Z informacji nadesłanych przez kierowników audytowanych jednostek organizacyjnych GDDKiA wynika, że podjęli oni działania w celu zrealizowania zaleceń BAW.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 132-190)

**1.9.** GDDKiA zawarła 16 marca 2009 r. i 14 stycznia 2010 r. dwie umowy (podstawową i dodatkową) z konsorcjum firm Bull Polska Sp. z o.o. i Neokart GIS Sp. z o.o., na opracowanie sytemu informatycznego typu GIS wspomagającego proces pozyskiwania gruntów i zarządzania nieruchomościami dla potrzeb GDDKiA o nazwie System Informacji o Nieruchomościach (SiON). Wartość obu umów wynosiła 9.742,9 tys. zł brutto. Prace objęte umową dla etapów I-IV miały rozpocząć się w ciągu 30 dni od podpisania umowy i zakończyć nie później niż dwa lata od podpisania umowy, dla etapu V prace powinny być prowadzone w okresie od dnia następującego po dacie odbioru etapu IV przez okres 3 lat. System miał m.in.:

- zawierać opisowe i graficzne dane o nieruchomościach związanych z działalnością GDDKiA, w tym o nieruchomościach zajętych pod drogi krajowe i autostrady oraz przewidzianych do pozyskania na ten cel;
- zawierać informacje o innych nieruchomościach zarządzanych przez GDDKiA;
- umożliwiać przetwarzanie danych pozyskiwanych bezpośrednio z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz z katastru;
- zapewnić wymianę danych z systemami GDDKiA już istniejącymi (systemy branżowe), wdrażanymi (SAP ERP) i planowanymi do wdrożenia, zaś w przyszłości stanowić jedną z baz zintegrowanej platformy zarządzania w zakresie dróg krajowych i autostrad, zgodną z wykorzystywaną platformą sprzętową;
- zapewnić możliwość równoległego przechowywania informacji o nieruchomościach i działkach ewidencji gruntów w przypadku, gdy ich granice nie są tożsame oraz funkcję weryfikacji poprawności informacji o działkach i nieruchomościach (tzw. rozliczanie nieruchomości w działkach ewidencyjnych);
- zapewnić możliwość wczytywania danych pochodzących z dokumentacji projektowych zapisanych w formacie SGDoN;
- zapewnić możliwość wprowadzania danych o postępach w pozyskiwaniu nieruchomości w sposób zdalny;
- posiadać łatwo dostępną funkcję określania granic pasa drogowego, zarówno istniejącego, jak i granicy teoretycznej, wynikającej z wytycznych technicznych danej klasy drogi.

Szacowano, że w Systemie znajdzie się ok. 6 mln działek, z czego w jednym oddziale GDDKiA maksymalnie do 400 tysięcy.

Ostatecznie System Informacji o Nieruchomościach nie został wdrożony. W dniu 17 sierpnia 2010 r. GDDKiA odstąpiła od umów zawartych z ww. konsorcjum firm. Uznano, że wykonawca, m.in.:

- nie realizował przedmiotu zamówienia zgodnie z przyjętym harmonogramem;
- nie wywiązał się z zobowiązań wynikających z przyjętego programu naprawczego;
- nie przedstawił żadnych konstruktywnych propozycji dokumentów projektowych mimo wielokrotnych żądań;
- nie wykonał założonego prototypu Systemu, a stopień zaawansowania prac wskazywał na brak zdolności do zrealizowania umowy.

W związku z odstąpieniem GDDKiA od ww. umów, wykonawcy wystąpili 13 października 2010r. z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa – Generalnemu Dyrektorowi DKiA o zapłatę 1.948,6 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami (za odmowę odbioru sprzętu i oprogramowania). Powództwo, po rozpoznaniu w dniu 11 października 2012 r., zostało oddalone przez Sąd Okręgowy w Warszawie (wyrok z 18 października 2012 r.). Wniesiona przez wykonawców apelacja od tego wyroku została 12 września 2013 r. oddalona przez Sąd Apelacyjny w Warszawie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 295-303)

W czasie kontroli NIK toczyło się przed Sądem Okręgowym w Warszawie XXV Wydział Cywilny postępowanie z powództwa Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 8 grudnia 2010 r., reprezentowanego przez Prokuratorię Generalną, przeciwko wykonawcom ww. umów, o zasądzenie na rzecz Skarbu Państwa kwoty 1.656,3 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami od tej kwoty, z tytułu kar umownych, z powodu odstąpienia od umów z winy wykonawcy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 278-294, 319)

Poniesione przez GDDKiA nakłady na realizację ww. umów wyniosły 433,1 tys. zł, w tym: 24,4 tys. zł stanowiły koszty szkolenia z metodyki zarządzania projektem, natomiast 408,7 tys. zł koszty opracowania i wykonania projektu technicznego i wykonawczego w ramach I etapu umowy podstawowej.

Ponadto GDDKiA w latach 2007-2010 wydatkowała 167,9 tys. zł na świadczenie usług doradczych przy systemie SloN. Składały się na to koszty: oceny ofert w zakresie merytorycznym i informatycznym; przygotowania odpowiedzi na pytania wykonawców dotyczące specyfikacji zamówienia; doradztwa eksperckiego w pracach komisji przetargowej; nadzoru od strony informatycznej nad wykonaniem SloN; oceny strony informatycznej projektu technicznego i wykonawczego etc.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 191-277, 304-318, 320-342)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że SloN miał być w rzeczywistości systemem informacji przestrzennej dla GDDKiA zawierającym oprócz modułu obsługującego proces nabywania i ewidencjonowania nieruchomości również moduły do zarządzania dokumentacją projektową uzyskiwaną na poszczególnych etapach procesu przygotowania inwestycji, a także służyć do gromadzenia i udostępniania dokumentacji powykonawczej. Bezpośrednio po wypowiedzeniu umów na wykonanie SloN, GDDKiA nie podejmowała działań w celu zbudowania systemu informacji przestrzennej (typu GIS) o podobnych parametrach. Podstawową przyczyną była nadal nierozstrzygnięta sprawa wypowiedzenia umowy na SloN, gdyż w tej sprawie toczyło się postępowanie sądowe. W Departamencie Informacji i Informatyki przygotowywany jest projekt nowego systemu referencyjnego, który będzie oparty na systemie informacji przestrzennej (GIS) i będzie stanowił podstawę

do tworzenia innych systemów informatycznych opartych na podkładach map rastrowych i wektorowych. Odnośnie obsługi nabywania i inwentaryzacji nieruchomości, oddziały GDDKiA aktualnie wykorzystują podstawowe oprogramowanie komputerowe posiadane w oddziałach oraz ewentualnie dokonują zakupu prostego oprogramowania, dostępnego na rynku, które umożliwi im prowadzenie ewidencji nieruchomości zarządzanych przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 54-64)

**1.10.** W badanym okresie do Centrali GDDKiA wpłynęło ogółem 2.748 skarg i wniosków, z tego 217 dotyczyło nabywania nieruchomości pod drogi objęte PBDK. Badaniem objęto 20 losowo dobranych skarg na działalność oddziałów GDDKiA dotyczących nabywania nieruchomości. Skargi rozpatrywano rzetelnie. Dziesięć z nich (50 %) zostało rozpatrzonych w terminie od 9 do 30 dni, natomiast pozostałe 10 po upływie od 33 do 105 dni od dnia złożenia skargi. W dwóch przypadkach poinformowano osoby skarżące, że rozpoznanie sprawy nie jest możliwe w terminie określonym w art. 35 Kpa, z uwagi na jej skomplikowany charakter oraz konieczność pozyskania dokumentów archiwalnych oraz wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy. W jednym przypadku uczyniono to po upływie 37 dni od dnia wpływu skargi do GDDKiA, co naruszało postanowienia rozdziału III pkt 1 i 2 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w GDDKiA<sup>19</sup>. W jednym przypadku nie dotrzymano wyznaczonego terminu i zamiast do 19 maja 2008 r. skargę rozstrzygnięto 25 czerwca 2008 r., tj. po upływie 27 dni od wyznaczonego terminu. W badanej próbie w 10 przypadkach skargę uznano za zasadną, w siedmiu poinformowano skarżących, że sprawa jest aktualnie na etapie procedowania, w trzech skargę oddalono. Udzielając odpowiedzi: w trzech sprawach załatwionych odmownie roszczeń (pismo GDDKiA-O/KA/P-3/0230/813/08 z 25 czerwca 2008 r. oraz, GDDKiA-DPI-WN-ar-051/8-1392/2010 z 15 grudnia 2010 r. i GDDKiA-DPI-WN-ag-051/14-565/10 z 18 czerwca 2010 r.) nie poinformowano osób skarżących o możliwości dochodzenia swoich roszczeń w drodze postępowań cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 343-372)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „brak pouczeń o takiej treści w ww. pismach był niedopatrzeniem”, natomiast opóźnienia w udzielaniu niektórych odpowiedzi na skargi wynikały z: skomplikowanego charakteru danej sprawy, konieczności pozyskiwania dokumentów archiwalnych oraz braku terminowego nadsyłania wyjaśnień przez oddziały GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 223-232)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nieegzekwowanie od oddziałów potwierdzania w protokołach ZOPI dokonania oceny przedsięwzięcia inwestycyjnego pod względem, ustalonego przez Generalnego Dyrektora DKiA, kryterium zajętości terenu oraz zamieszczania informacji o wyniku tej oceny. Brak takich adnotacji stwierdzono we wszystkich 5 analizowanych protokołach ZOPI dotyczących koncepcji programowych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Obowiązek dokonania przez ZOPI oceny przedsięwzięcia m.in. pod względem zajętości terenu wprowadzono zarządzeniem nr 85 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 28 grudnia 2008 r. (§ 2 ust. 1), zastąpionym przez zarządzenie nr 15 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 1 marca 2011 r. (§ 2 ust. 1).

<sup>19</sup> Przedmiotowa procedura stanowi załącznik do zarządzenia nr 12 Generalnego Dyrektora DKiA z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Upřednio obowiązywała w tej sprawie procedura, która stanowiła załącznik do zarządzenia nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA w tej sprawie z 26 września 2007 r.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że zapisów zatwierdzających linie rozgraniczające nie umieszcza się w protokole ZOPI dotyczącym koncepcji programowej, z uwagi na możliwość ich zmian przy opracowywaniu projektu budowlanego na aktualnej mapie do celów projektowych. Zapisy odnośnie zajętości terenu pojawiają się w protokołach ZOPI, jeśli są do niej zastrzeżenia. Jeśli wszystkie uwagi do linii rozgraniczających zostaną wyjaśnione zanim dokumentacja jest rozpatrywana przez ZOPI, to zapisów takich nie umieszcza się. Oddział analizuje rozwiązania projektowe, które mają wpływ na zajętość terenu podczas całego procesu wykonywania opracowania projektowego. Odbывают się rady techniczne lub spotkania robocze, po których sporządzane są protokoły, notatki lub pisma przekazujące uwagi do uzupełnienia, dążąc do optymalnego przedstawienia rozwiązań projektowych, w tym linii rozgraniczających, w finalnym opracowaniu przedstawianym do rozpatrzenia na posiedzeniach ZOPI i KOPI. Reasumując, brak zapisów w protokołach ZOPI świadczy o tym, że wszystkie uwagi w stosunku do linii rozgraniczających zostały uwzględnione lub wyjaśnione przed przekazaniem dokumentacji do rozpatrzenia na posiedzeniu ZOPI.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 110-200, tom III str. 223-275)

2. Nieustalenie obligatoryjnych dla wszystkich oddziałów GDDKiA procedur, określających zasady postępowania w sprawach dotyczących nabywania resztówek. Celowość wprowadzenia takich regulacji na szczeblu Generalnego Dyrektora DKiA wynika w szczególności z istotnej wagi tych zagadnień dla osób, których nieruchomości zostały w części przejęte pod budowę dróg, a w pozostałej części (tzw. resztówce) utraciły walory użytkowe. Przyjęcie jednolitych standardów w tym zakresie jest uzasadnione także dużym stopniem narażenia tego obszaru działalności GDDKiA na zagrożenia korupcyjne, co jest związane z ocennym charakterem zaistnienia określonej art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych przesłanki uznania roszczenia o wykup resztówki. Obecnie sprawy z tego zakresu nie są załatwiane przez oddziały GDDKiA według jednolitej procedury, co zwiększa ryzyko dowolności działania przy rozstrzygnięciu roszczenia.

Ponadto sprawy z tego zakresu charakteryzują się niejednokrotnie znacznym stopniem skomplikowania i wysoką wartością roszczenia, co wiąże się z dużą odpowiedzialnością za podejmowane decyzje w sprawie uznania, bądź odmowy uwzględnienia roszczenia o wykup resztówki.

Dotychczasowe zalecenia w tym zakresie, kierowane do dyrektorów oddziałów z poziomu Centrali GDDKiA, w ocenie NIK nie zapewniły ukształtowania we wszystkich oddziałach GDDKiA właściwej praktyki działania w tym obszarze. W jednym z kontrolowanych przez NIK oddziałów stwierdzono, że decyzje dotyczące roszczeń o wykup resztówek podejmowano bez oceny zasadności roszczenia przez zespół utworzony do ich opiniowania, pomimo że na poziomie oddziału istniały procedury przewidujące uzyskanie w spraw „szczególnie skomplikowanych” opinii takiego zespołu<sup>20</sup>.

Zdaniem Generalnego Dyrektora DKiA sposób rozpatrywania spraw dotyczących nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, w tym wykupu resztówek jest w GDDKiA określony w regulaminach organizacyjnych oddziałów, w zakresach czynności pracowników realizujących te zadania, a także w drodze pełnomocnictw udzielanych przez Generalnego Dyrektora DKiA, upoważniających do podejmowania w Jego imieniu decyzji w takich sprawach. Zalecenie przekazane dyrektorom oddziałów, aby wspomóc wydziały nieruchomości poprzez utworzenie zespołów

<sup>20</sup> Patrz wystąpienie pokontrolne z 24 maja 2013 r. nr LLU-4110-01-01/2013 R/13/004 skierowane do Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie po kontroli rozpoznawczej, dotyczącej nabywania nieruchomości dla potrzeb rozbudowy drogi krajowej DK-17/12 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od węzła drogowego „Witosza” do obwodnicy m. Piaski.

opiniodawczo-doradczych skupiających innych specjalistów, miało na celu ułatwienie wypracowywania projektów decyzji w sprawach wykupu resztówek. Niezależnie od powyższego, podjęto prace w celu opracowania wytycznych w sprawie ujednolicenia procedury postępowania w sprawach oceny takich roszczeń. Prace te są już na ukończeniu i w okresie do końca br. stosowne wytyczne zostaną przekazane do wszystkich oddziałów. Przewiduje się wskazanie w nich m.in. na poszerzony katalog kryteriów mogących służyć do oceny zasadności roszczeń oraz zobowiązanie oddziałów do prowadzenia jednolitej dokumentacji załatwiania wniosków o wykup resztówek.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 132-218)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Brak w protokole ZOPI adnotacji o dokonaniu oceny przedsięwzięcia pod względem kryterium zajętości terenu oraz o wynikach takiej oceny, nie daje Generalnemu Dyrektorowi DKiA, zatwierdzającemu ustalenia ZOPI, należytego zapewnienia co do przeanalizowania przez ZOPI tego zagadnienia, m.in. z punktu widzenia zoptymalizowania przebiegu granic terenowych zadania inwestycyjnego, na danym etapie oceny przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Zamieszczanie w protokołach ZOPI śladu rewizyjnego dokonania oceny przedsięwzięcia z zastosowaniem kryterium zajętości terenu jest także potrzebne z uwagi na to, że ewentualne, błędne rozwiązania powstałe we wczesnych stadiach dokumentacji (w szczególności na etapie koncepcji programowej) są trudne do wyeliminowania, bądź nawet niemożliwe do usunięcia w stadium projektu budowlanego, który jest przede wszystkim technicznym uszczegółowieniem wcześniejszych stadiów projektowych.

2. NIK zwraca uwagę, iż „nabywanie nieruchomości” ma w ustawie o inwestycjach drogowych (rozdział 3) szersze znaczenie niż tylko działania podejmowane w oparciu o procedury cywilnoprawne (umowy notarialne), stosowane także w okresie objętym kontrolą na podstawie przepisów przejściowych<sup>21</sup>. Po zmianie tego trybu, nabywanie nieruchomości oznacza w świetle przepisów rozdziału 3 tej ustawy przede wszystkim przejęcie przez Skarb Państwa z mocy prawa własności nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pas drogowy oraz ustalenie odszkodowań z tego tytułu dla osób uprawnionych, w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez wojewodów. W tych postępowaniach Generalny Dyrektor DKiA reprezentuje Skarb Państwa i powinien zapewnić, aby interesy majątkowe Skarbu Państwa były należycie chronione. Zdaniem NIK wskazuje to na celowość wydania przez Generalnego Dyrektora DKiA wytycznych określających zasady wykonywania przez upoważnionych pracowników oddziałów GDDKiA uprawnień strony w prowadzonych przez wojewodów ww. postępowaniach.

3. Według NIK, w programowaniu zakresu zadań komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA odpowiadających za przygotowanie inwestycji przyjęto nieprawidłowe założenie, że po nowelizacji przepisów ustawy o inwestycjach drogowych, wprowadzającej zmianę trybu nabywania nieruchomości pod budowę dróg (z cywilnoprawnego na ich przejęcie z mocy prawa<sup>22</sup>), nie występuje kwestia sprawowania ze strony Generalnego Dyrektora DKiA nadzoru nad procesami nabywania nieruchomości na te cele, gdyż zasadnicze czynności dotyczące nabycia nieruchomości wykonują wojewodowie, a nie oddziały GDDKiA.

<sup>21</sup> Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz art. 6 ust. 1 i 2 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 ustaw (ustawy powołane w przypisie 4).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 18 października 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.).



W nowym stanie prawnym GDDKiA ma szereg istotnych zadań do zrealizowania w związku z przejmowaniem przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych. Zmienił się jednak charakter tych zadań, a ze względu na skalę prowadzonej działalności inwestycyjnej, rzeczywiście nie jest możliwe sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad realizacją tych zadań przez Generalnego Dyrektora DKiA lub właściwą w tym zakresie komórkę organizacyjną Centrali GDDKiA. Dlatego też, tak istotną rolę w nowych warunkach działania odgrywa ustanawianie przez Generalnego Dyrektora DKiA obowiązujących wszystkie jednostki organizacyjne GDDKiA procedur /instrukcji, kart procesów, wytycznych, itp./ określających zasady wykonywania kluczowych procesów, m.in. tych związanych z nabywaniem nieruchomości oraz okresowe kontrolowanie przestrzegania przez oddziały GDDKiA tych procedur.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>23</sup> pozytywnie wprowadzenie regulacji wewnętrznych i upowszechnienie dobrych praktyk, dotyczących etapu przygotowawczego inwestycji drogowych w obszarze związanym z nabywaniem nieruchomości. Obejmowały one również sprawy związane z oceną zakresu terenu niezbędnego na potrzeby budowy dróg krajowych, a także z weryfikacją prawidłowości przygotowania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, wymaganej w procedurach nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych.

Negatywnie natomiast NIK ocenia:

- brak obligatoryjnych, jednolitych dla wszystkich oddziałów zasad postępowania w sprawach dotyczących nabywania resztówek,
- nieegzekwowanie od oddziałów potwierdzania w protokołach ZOPI dokonania oceny przedsięwzięcia inwestycyjnego pod względem kryterium zajętości terenu oraz zamieszczania informacji o wyniku takiej oceny,
- nieopracowanie wytycznych /procedur, instrukcji, kart procesów/ określających zasady wykonywania przez upoważnionych pracowników oddziałów GDDKiA uprawnień strony w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach odszkodowawczych.

## 2. Planowanie i finansowanie działań w zakresie nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji objętych PBDK

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydatki na wykupy gruntów planowano zarówno dla zadań pozostających na etapie prac przygotowawczych, finansowanych z budżetu państwa, jak również na potrzeby opracowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), z którego także finansowano zakup nieruchomości pod drogi krajowe objęte PBDK.

Planowanie środków na wykupy gruntów w ramach prac przygotowawczych finansowanych z budżetu państwa odbywało się na podstawie uzyskanych z oddziałów GDDKiA danych planistycznych obejmujących m.in. wydatki w kategorii wykup gruntów. Po ich zweryfikowaniu w Centrali GDDKiA, dane te stanowiły podstawę do ustalenia ostatecznej kwoty zaplanowanej na wykup gruntów na dany rok, w podziale na konkretne zadania inwestycyjne. Na etapie opracowywania planu wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA obligowano oddziały do podziału

<sup>23</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

planowanych wydatków na poszczególne kwartały z uwzględnieniem kwot zobowiązań podjętych i planowanych do podjęcia. Środki budżetowe były przyznawane dla zadań posiadających ZRID lub ULD. Proces nabywania nieruchomości był monitorowany przez Departament Planowania GDDKiA. Dane z monitoringu oraz wnioski z oddziałów stanowiły podstawę do dokonywania zmian limitu środków na danym zadaniu w trakcie roku budżetowego.

Roczne plany wydatków bieżących i majątkowych GDDKiA nie wyszczególniały prognozy wydatków KFD na wykup gruntów, lecz określały wyłącznie limity wydatków na wszystkie kategorie kosztów w ramach danego zadania inwestycyjnego. Szczegółowy sposób opracowania i uzgadniania planu finansowego KFD uregulowano w porozumieniu, zawartym 24 lipca 2009 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury a BGK (zmienianym aneksami nr 1 z 7 października 2010 r. i nr 2 z 20 czerwca 2011 r.). Generalny Dyrektor DKiA do 15 września każdego roku kalendarzowego przekazywał Bankowi, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu, dane do opracowania przedmiotowego planu na dany rok (§ 4 ust. 1 pkt 2 ww. porozumienia). Podstawę opracowanego „wsadu” do planu finansowego KFD stanowiły dane wynikające z pozyskanych z oddziałów GDDKiA kart projektów, dotyczących poszczególnych zadań inwestycyjnych. Na wykazane w kartach projektów łączne wydatki na poszczególne zadania, składały się m.in. koszty wykupu nieruchomości. Karty projektów sporządzano i na bieżąco aktualizowano w oparciu o procedurę wprowadzoną przez Generalnego Dyrektora DKiA.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 374-375, 400-464, 558-565)

W okresie objętym kontrolą (2008-2013 I półrocze) wydatki GDDKiA na nabywanie nieruchomości na potrzeby inwestycji w zakresie dróg krajowych objętych PBDK wynosiły 6.812.335,5 tys. zł, co stanowiło: 6,5 % wydatków ogółem (104.962.044,2 tys. zł) i 7,8 % wydatków inwestycyjnych<sup>24</sup> (87.018.797,5 tys. zł), poniesionych przez GDDKiA.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wydatki na nabywanie nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych przedstawiały się następująco:

L.p.	Lata	Wydatki na nieruchomości /w tys. zł/	Wydatki inwestycyjne /w tys. zł/	Udział wydatków na nieruchomości w wydatkach inwestycyjnych /w %/
1.	2.	3.	4.	5.
1.	2008	1.743.389,8	10.405.987,8	16,8
2.	2009	755.011,1	14.479.627,9	5,2
3.	2010	2.038.583,0	17.190.400,6	11,9
4.	2011	990.181,7	23.479.163,1	4,2
5.	2012	904.420,6	18.339.766,3	4,9
6.	I półr. 2013	380.749,3	3.123.851,8	12,2
7.	<b>RAZEM:</b>	<b>6.812.335,5</b>	<b>87.018.797,5</b>	<b>7,8</b>

(dowód: akta kontroli, tom I str. 376-377)

Przypadki nieterminowej wypłaty odszkodowań wystąpiły w 11 oddziałach GDDKiA. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. wydatki z tytułu odsetek od nieterminowo wypłaconych odszkodowań wyniosły łącznie 242,2 tys. zł.

<sup>24</sup> Nakłady bez zakupów inwestycyjnych, tj. zakupów: nieinformatycznych, administracyjnych, środków transportowych, maszyn i urządzeń drogowych.

W celu wyeliminowania przypadków nieterminowego wypłacania przez oddziały GDDKiA odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby budowy dróg krajowych, od 1 stycznia 2012 r. Wydział Ekonomiczny w Biurze Ekonomiczno-Finansowym GDDKiA wprowadził stały monitoring wydatków ujętych w paragrafach: 4580, 4590, 4600 oraz 4610 klasyfikacji budżetowej. Ponadto, pismem z 23 kwietnia 2012 r. zobowiązano oddziały GDDKiA do comiesięcznego przesyłania kopii dokumentów potwierdzających poniesione wydatki w zakresie ww. paragrafów. Sprawdzono także prawidłowość postępowania w oddziałach mających na celu ustalenie ewidencji wydawanych decyzji, ujmowania ich w księgach rachunkowych oraz terminowość dokonywania wypłat. W celu jednolitego postępowania w eliminowaniu przypadków nieterminowego wypłacania przez oddziały odszkodowań opracowano „Zasady postępowania w odniesieniu do gruntów i nieruchomości nabywanych przez Skarb Państwa w GDDKiA przeznaczonych na potrzeby dróg krajowych”. W części X „Odszkodowanie za nieruchomość” w pkt. od 1 do 6 ustalono procedurę postępowania oraz osoby odpowiedzialne za terminową wypłatę odszkodowań dotychczasowym właścicielom. Wobec pracowników odpowiedzialnych za nieterminowe wypłacenie odszkodowań:

- skierowano wnioski do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Dotyczyło to osób zatrudnionych w oddziałach w: Katowicach, Łodzi i Zielonej Górze. Postępowania zostały jednak umorzone z uwagi na fakt, że z pracownikami tymi rozwiązano umowy o pracę;
- przeniesiono osobę odpowiedzialną na inne stanowisko pracy (Olsztyn);
- rozwiązano umowę o pracę (Gdańsk i Warszawa);
- udzielono upomnienia za niedopełnienie obowiązków służbowych (Rzeszów);
- odstąpiono od ukarania (Poznań). W toku czynności wyjaśniających nie można było jednoznacznie przypisać winy pracownikowi. Wzmocniono nadzór i wprowadzono obowiązek stałego monitoringu;
- prowadzone jest postępowanie wyjaśniające (Lublin).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 378-393, 395-399)

**2.3.** Według stanu na 30 września 2013 r., 40 zadań, dla których oddziały GDDKiA uzyskały w okresie objętym kontrolą decyzje skutkujące przejęciem nieruchomości przez Skarb Państwa z mocy prawa<sup>25</sup> lub w toku pozostawało postępowanie w sprawie ich wydania, nie miało zapewnienia finansowania etapu budowy. Sześć spośród tych zadań zostało przewidzianych do realizacji w załączniku 6 do PBDK 2011-2015 z 1 października 2013 r. Na dzień zakończenia kontroli NIK, spośród pozostałych 34 inwestycji drogowych:

- 22 zadania wymienione były w zał. 1a lub 2 do PBDK na lata 2011-2015,
- 12 zadań było objętych PBDK 2011-2015, ale nie były bezpośrednio wymienione w wykazach zadań stanowiących jego załączniki (w tym dwie obwodnice, osiem mostów, jedna kładka oraz jedno zadanie realizowane w ramach działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego).

Wydatki poniesione na wypłatę odszkodowań z tytułu przejęcia nieruchomości na potrzeby ww. 34 zadań wyniosły na dzień 30 września 2013 r. 227.899,6 tys. zł, a pozostałe do poniesienia oceniono na 86.797,6 tys. zł.

Dla 19, spośród ww. 34 zadań inwestycyjnych, dyrektorzy oddziałów GDDKiA uzyskali decyzje ZRID po wydaniu zgody przez Centralę, w ramach procedury wprowadzonej w listopadzie 2009 r. W tych 19 przypadkach poniesione i planowane do poniesienia wydatki na odszkodowania na dzień 30 września 2013 r. wynosiły

<sup>25</sup> Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD) lub decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID).

łącznie 134.752,1 tys. zł (z tego 51.146,8 tys. zł poniesione i 83.605,3 tys. zł planowane).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 462-466)

Według Generalnego Dyrektora DKiA, zgoda na występowanie przez oddziały GDDKiA do właściwych wojewodów z wnioskami o wydanie decyzji ZRID dla zadań nieposiadających zapewnienia finansowania etapu budowy udzielana była ze względu na:

- założenia PBDK 2008-2012, tj. przygotowanie realizacji wszystkich wskazanych w nim zadań. Zapisy PBDK, w dacie wprowadzenia procedury o wydawaniu zgody na ZRID (2009 r.), nie dają podstaw do wydzielenia zadań, które „nie mają zapewnienia finansowania”;
- ryzyko utraty ważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej „DŚU”). Jeżeli w okresie ważności tej decyzji nie zostanie złożony wniosek o wydanie decyzji ZRID, decyzja DŚU utraci ważność i w efekcie, po podjęciu decyzji o kontynuowaniu zadania, proces przygotowania inwestycji trzeba będzie przeprowadzić ponownie;
- obecne rozwiązania prawne, w ramach których dopiero ZRID stanowi zabezpieczenie przed nową zabudową nieruchomości, niezbędnych dla potrzeb inwestycji drogowych, gdy nie zostały uprzednio wydane decyzje ULD<sup>26</sup>;
- potrzebę wykorzystania, w ramach wyznaczonych limitów finansowych, wszelkich możliwości zabezpieczenia środków finansowych, krajowych i unijnych, na kontynuację rozpoczętych etapów przygotowania inwestycji, aż do uzyskania decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 132-218)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił również, że brak ujęcia zadania w planie KFD na 30 września 2013 r., nie oznacza, że nie będzie ono umieszczone w planach KFD na lata kolejne (jeżeli będzie kontynuowany dotychczasowy system finansowania inwestycji drogowych). W przypadku każdorazowej zgody na złożenie wniosku o ZRID kierowano się aktualną na dzień podejmowania decyzji wiedzą na temat perspektyw i możliwości realizacji danej inwestycji w latach przyszłych, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz zapisami aktualnie obowiązującego Programu Budowy Dróg Krajowych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 279-285)

W dniu ustanowienia przez Radę Ministrów PBDK 2011-2015 (25 stycznia 2013 r.) w toku pozostawały postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji ZRID dla 4 zadań inwestycyjnych, w tym:

- budowa obwodnicy Jarocina (decyzję ZRID uzyskano 19 grudnia 2011 r.),
- Autostrada A-18 Olszyna-Golnice (przebudowa jezdni południowej) (decyzję ZRID uzyskano 6 grudnia 2011 r.),
- obwodnica Wąchocka (decyzję ZRID uzyskano 17 marca 2011 r.),
- budowa wiaduktu w Legionowie na drodze nr 61 odcinek III – od wiaduktu do rejonu skrzyżowania z ul. Wolską (decyzję ZRID uzyskano 31 stycznia 2011 r.).

Pierwsze z wymienionych zadań znalazło się wśród inwestycji, których realizacja przewidywana jest po 2013 r. (zał. nr 2 do PBDK 2011-2015), a 1 października 2013 r. zostało ujęte w zał. nr 6 wśród obwodnic, dla których zarezerwowano środki i mogą być realizowane w nowej perspektywie finansowej od 2014. Pozostałe 3 zadania znalazły się zaś w zał. 1a do PBDK 2011-2015 wśród zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r. i figurowały

<sup>26</sup> Wydawane w oparciu o przepisy obowiązujące do 9 września 2008 r.

w tym załączniku również w czasie kontroli NIK ale nadal nie miały zarezerwowanych środków na finansowanie ich realizacji.

Obwodnica Jarocina oraz autostrada A-18 Olszyna-Golnice (przebudowa jezdni południowej) znalazły się na przekazanej 15 września 2011 r. oddziałom GDDKiA liście zadań, które zgodnie z założeniami uzgodnionymi z Ministerstwem Infrastruktury powinny być przygotowywane do realizacji w kolejnych latach przy wykorzystaniu nowych Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014-2020. Listę przekazano do oddziałów wraz z prośbą o rozpoczęcie bądź kontynuację prac przygotowawczych dla tych zadań. Obwodnicy Wąchocka i budowy wiaduktu w Legionowie brak było na tej liście.

W przypadku obwodnicy Wąchocka wydatki z tytułu odszkodowań za przejęte nieruchomości wyniosły do 30 września 2013 r. 27.994,2 tys. zł, a pozostało do poniesienia 3.251,7 tys. zł. W przypadku budowy wiaduktu w Legionowie było to odpowiednio 3.193,3 tys. zł i 5.756,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 465-466, 492-509)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że zgodnie z PBDK 2008-2012 zasadnicza przebudowa sieci dróg w Polsce zaplanowana była na okres do 2020 r., z podziałem na lata 2004-2007, 2008-2012 i 2013-2020. GDDKiA nie może dopuścić do sytuacji, jaka miała miejsce w 2007 r., kiedy nie były przygotowane projekty do realizacji w ramach perspektywy 2007-2013, które miały wygenerować bezzwrotne granty unijne. W trakcie opracowania są dokumenty programowe do perspektywy UE 2014-2020, jak również nowelizacja PBDK. Wycofanie bądź zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID dla zadań ujętych w PBDK 2008-2012, a następnie w PBDK 2011-2015, mogłoby oznaczać przerwanie procesu przygotowania tych zadań do realizacji, co w konsekwencji oznaczałoby zablokowanie możliwości uruchomienia inwestycji, która może być wskazana do realizacji w perspektywie finansowej 2014-2020, zarówno imiennie w znowelizowanym PBDK, jak i w planie działań na sieci dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 279-305)

W trakcie kontroli NIK Dyrektor DPI przygotowała notatkę dla Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, w której przedstawiona została procedura postępowania w zakresie ZRID dla zadań, które są poza zał. nr 5 i 6 do PBDK 2011-2015. Stwierdzono w niej, że dla zadań spoza ww. załączników, które posiadają opracowaną kompletną dokumentację projektową, należy zezwalać na wystąpienie z wnioskiem o ZRID, gdy dobiega końca ważność DŚU. W przypadku braku zapewnionego finansowania etapu budowy inwestycji, oddział powinien wystąpić z wnioskiem o zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID, co pozwoli przedłużyć ważność dokumentacji projektowej. Złożenie wniosku o ZRID powinno nastąpić w terminie do 4 lat od dnia, w którym DŚU stała się ostateczna. Wskazano, że w związku z art. 98 Kpa, który dopuszcza zawieszenie postępowania na okres do 3 lat, GDDKiA zyskuje wówczas 3 lata ważności dokumentacji, podczas których mogą pojawić się środki na realizację inwestycji. Wówczas oddział wystąpi z wnioskiem o odwieszenie postępowania i uzyska decyzję ZRID. Gdy w ciągu trzech lat nie będzie zaś środków na realizację inwestycji, oddział nie złoży wniosku o podjęcie zawieszono postępowania, wniosek o wydanie decyzji ZRID zostanie uznany za wycofany (art. 98 § 2 Kpa). Nie spowoduje to dodatkowych kosztów po stronie GDDKiA. Na dzień zakończenia kontroli NIK, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA zlecił DPI przygotowanie pisma w tej sprawie do oddziałów.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 218)

Spośród 40 wydanych w kontrolowanym okresie decyzji skutkujących przejęciem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych, niemających na dzień 30 września 2013 r. zapewnienia finansowania etapu budowy, w 19 przypadkach wojewoda nadał rozstrzygnięciu – na wniosek dyrektora oddziału GDDKiA – rygor natychmiastowej wykonalności.

W kontrolowanym okresie Centrala GDDKiA nie nadzorowała występowania przez dyrektorów oddziałów z wnioskami o nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności. Zagadnienia tego nie przewidywała w szczególności wprowadzona w listopadzie 2009 r. procedura uzyskiwania zgody na wystąpienie z wnioskiem o decyzję ZRID.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 457-466)

**2.4** W badanym okresie 13 oddziałów GDDKiA przekazywało wojewodom (za wyjątkiem opolskiego, świętokrzyskiego i kujawsko-pomorskiego) środki na finansowanie kosztów sporządzania operatów szacunkowych, niezbędnych do przeprowadzania postępowań dotyczących ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości wywłaszczane lub przejmowane z mocy prawa pod inwestycje drogowe objęte PBDK. Przekazano ogółem 30.495,1 tys. zł. Środki te były przekazywane na podstawie porozumień zawartych przez dyrektorów oddziałów z właściwymi wojewodami w sprawie częściowego współfinansowania ww. kosztów.

Dnia 27 listopada 2008 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyraził zgodę na zawieranie przez dyrektorów oddziałów takich porozumień. Dodatkowo pismem z 3 marca 2009 r. Minister Infrastruktury zwrócił się do Generalnego Dyrektora DKiA o pokrywanie przez GDDKiA kosztów operatów szacunkowych w każdym z uzasadnionych przypadków, wskazując jako podstawę prawną art. 132 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 465-472)

**2.5.** Generalny Dyrektor DKiA ustalił dla GDDKiA wewnętrzne procedury weryfikacji i poświadczania kwalifikowalności wydatków na nabywanie nieruchomości pod drogi krajowe, zgłaszanych do refundacji ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej „POLiŚ”). Wprowadzone do stosowania „*Procedury beneficjenta projektów realizowanych w ramach POLiŚ*” regulowały szczegółowy sposób weryfikowania tego rodzaju wydatków przez oddziały terenowe GDDKiA, a następnie przez DPI w Centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 473-474, tom II str. 432-454)

W analizowanym okresie GDDKiA zgłosiła do refundacji wydatki kwalifikowalne w kategorii „zakup gruntów” na łączną kwotę 1.934.688,2 tys. zł, z tego: 1.854.473,8 tys. zł dla projektów realizowanych w ramach POLiŚ oraz 63.543,9 zł w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej i 16.670,6 tys. zł w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport. Ponadto w badanym okresie zgłoszono do refundacji wydatki kwalifikowalne należące do kategorii „zakup gruntów” na łączną kwotę 4.842,8 tys. euro dla projektów realizowanych w ramach Funduszu Spójności 2004-2006<sup>28</sup>.

W latach 2008-2013 (do 30 września) DPI – Wydział Nieruchomości dokonywał weryfikacji dokumentacji dotyczącej wydatków kwalifikowanych na nabycie gruntów, w tym m.in. dla 31 projektów realizowanych w ramach POLiŚ. Zweryfikowano ogółem 9.073 pozycji na łączną kwotę 1.662.578,8 tys. zł. Weryfikacji dokonywano zgodnie z „*Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania*

<sup>27</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>28</sup> Fundusz Spójności rozliczany był w walucie euro.

wydatków w ramach POIiŚ<sup>29</sup> i ww. *Procedurami beneficjenta projektów realizowanych w ramach POIiŚ* ustalonymi przez Generalnego Dyrektora DKiA. Od oddziałów GDDKiA odpowiedzialnych za nabycie danej nieruchomości egzekwowano obowiązek dokonywania wstępnej kwalifikacji poniesionych wydatków i nadsyłania dokumentów poświadczających nabycie gruntów. Były to w zależności od sposobu przejęcia nieruchomości: kopie aktów notarialnych bądź dokumentów będących podstawą wypłaty odszkodowania; kopie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi; kopie map rozgraniczających teren inwestycji z danymi ewidencyjnymi nieruchomości leżących w pasie drogowym; kopie operatów szacunkowych wskazujących na wartość nieruchomości oraz kopie dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków. W przypadku uwag wpływających na poprawność przedstawionej kwoty wydatków kwalifikowanych, kierowano do oddziałów pisma z prośbą o dokonanie korekt i uzupełnienie dokumentacji. Departament Projektów Unijnych i Monitoringu GDDKiA dokonywał ostatecznej weryfikacji wniosku o płatność przed jego przekazaniem do Instytucji Wdrażającej, tj. do Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT).

Przeprowadzone w badanym okresie w Centrali GDDKiA kontrole zewnętrzne, w tym przez CUPT, nie zakwestionowały prawidłowości zadeklarowania we wnioskach o płatność wydatków kwalifikowanych poniesionych na nabycie gruntów pod drogi krajowe objęte PBDK.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 475-550)

W okresie objętym kontrolą GDDKiA nie wyszczególniała we wnioskach o płatność w ramach POIiŚ, wartości podatku VAT kwalifikowalnego, zawartego w kwotach odszkodowań z tytułu przejęcia z mocy prawa przez Skarb Państwa własności nieruchomości pod drogi krajowe. Procedury wewnętrzne GDDKiA nie przewidywały systemowego gromadzenia i wykorzystywania danych o kwotach tego podatku, wynikających z faktur VAT, wystawianych i nadsyłanych do oddziałów terenowych GDDKiA przez dotychczasowych właścicieli przejętych nieruchomości, będących z tytułu tych transakcji podatnikami VAT.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 353-454)

W ustalonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego „*Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ*” określono, że zapłacony VAT może być uznany za wydatek kwalifikowalny tylko, gdy beneficjentowi, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem krajowym, nie przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego lub ubiegania się o zwrot VAT. Zapisy ww. „*Wytycznych*” wymagają wówczas od beneficjentów złożenia oświadczenia o braku możliwości odzyskania poniesionego kosztu VAT, którego wysokość została określona we wniosku o dofinansowanie.

Konstrukcja wniosku o płatność w ramach POIiŚ zakładała wyszczególnianie podatku VAT kwalifikowalnego, zawartego w kwotach wydatków zgłaszanych do refundacji (*Informacja finansowa dotycząca wniosku beneficjenta o płatność w ramach POIiŚ*, pkt 9 *Zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte wnioskiem*, kol. 9). Zgodnie z instrukcją wypełniania takiego wniosku, w tym zestawieniu należy wykazać m.in. kwotę dokumentu brutto, kwotę dokumentu netto oraz kwotę VAT, o ile jest kwalifikowalny. Dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków są zaś faktury lub inne dokumenty księgowo o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty. Opis faktury lub ww. dokumentu powinien zawierać m.in. kwotę wydatków kwalifikowalnych z wyszczególnieniem VAT (*Instrukcja wypełniania wniosku beneficjenta o płatność w ramach POIiŚ*, str. 6

<sup>29</sup> Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 12 maja 2009 r.

wymagania dotyczące opisu faktury lub dokumentu księgowego o równoważnej wartości dowodowej pkt 8). W przypadku wydatków GDDKiA na wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejmowane przez Skarb Państwa z mocy prawa, dokumentami potwierdzającymi wydatki są decyzje wojewodów o ustaleniu odszkodowania, również w przypadkach podatników VAT. Nie zawierają one jednak informacji o kwocie należnego VAT, zawartej w odszkodowaniu, którą musi rozliczyć z urzędem skarbowym podmiot będący podatnikiem VAT z tytułu „transakcji” polegającej na przeniesieniu z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 513-559)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że na etapie sporządzania wniosku o dofinansowanie zadania ze środków Unii Europejskiej nie jest możliwe szacowanie poziomu podatku VAT zawartego w odszkodowaniach z tytułu przejęcia nieruchomości pod pas drogowy, gdyż koszty pozyskania nieruchomości stanowią wówczas jedynie szacunek, a GDDKiA nie posiada szczegółowych danych o podmiotach uprawnionych do uzyskania odszkodowania.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 132-143)

W odniesieniu zaś do potrzeby wykazywania we wnioskach o płatność w ramach POliŚ podatku VAT kwalifikowalnego, zawartego w odszkodowaniach z tytułu przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA odpowiedzialna za te zagadnienia wyjaśniła, że GDDKiA kieruje się treścią „Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POliŚ” oraz instrukcją wypełniania wniosku o płatność dla POliŚ, w której wskazano, że dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków są faktury lub inne dokumenty księgowe o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty. Ww. wskazała, że biorąc pod uwagę fakt, że podstawą zapłaty jest decyzja wydana przez odpowiedniego wojewodę, opis wydatku zamieszczany jest na dokumencie, który jest podstawą jego poniesienia, czyli decyzji odszkodowawczej.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 306-312)

**2.6.** Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>30</sup> (dalej: „ustawa o VAT”), odpłatną dostawę towarów stanowi 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. Dla potrzeb opodatkowania VAT, jako strony (kontrahenci) transakcji przeniesienia z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie, uznawani są przez organy podatkowe byli właściciele nieruchomości (dostawcy) oraz GDDKiA (jako nabywca).

Podatnicy, o których mowa w art. 15 ustawy o VAT, w ramach obowiązków dokumentacyjnych są obowiązani wystawić fakturę (art. 106 ust. 1) stwierdzającą 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. Według § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług<sup>31</sup>, faktury wystawia się co najmniej w dwóch egzemplarzach,

<sup>30</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 68, poz. 360 ze zm.



z których jeden otrzymuje nabywca (tj. w tym przypadku GDDKiA), a drugi zachowuje w swojej dokumentacji podatnik dokonujący sprzedaży. Stosownie do § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług<sup>32</sup> obowiązek podatkowy powstaje zaś w takich przypadkach z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty.

Odnosząc się do tych zagadnień Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wskazał w szczególności, że:

- jedyną podstawą do wypłaty przez GDDKiA odszkodowania jest ostateczna decyzja właściwego wojewody, będąca jednocześnie źródłowym dokumentem księgowym, na podstawie którego dokonywane są zapisy w księgach rachunkowych zgodnie z ustawą o rachunkowości,
- w sytuacji wypłaty odszkodowania czynnemu podatnikowi VAT, obowiązek podatkowy powstaje w chwili otrzymania w całości lub części odszkodowania z tytułu przeniesienia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Każdy czynny podatnik VAT jest wówczas zobowiązany do wystawienia faktury VAT,
- GDDKiA nie ma obowiązku sporządzania informacji, o których mowa w ustawie Ordynacja podatkowa, nie jest organem kontroli ani nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, zwłaszcza w zakresie rozliczeń podatkowych dokonywanych przez te podmioty oraz obowiązku wystawiania w związku z tym stosownych dokumentów księgowych. Nie ma też prawnych możliwości sprawdzania, czy dany podmiot jest zobowiązany do wystawiania faktur VAT. Samo wystawienie faktury nie skutkuje automatycznym wpływem środków do budżetu państwa. GDDKiA nie ma możliwości kontrolowania, czy takowa płatność została przez otrzymującego odszkodowanie dokonana,
- mając na uwadze istotność tej kwestii dla uszczelnienia systemu podatkowego w Polsce, GDDKiA rozważy dalsze działania w zakresie zdarzeń już zaistniałych i zdarzeń przyszłych wskazanych przez NIK. Wymaga to przeanalizowania uprawnień GDDKiA w świetle obowiązujących przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 132-143)

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA kierująca zagadnieniami współfinansowania projektów ze środków UE wskazała ponadto, że GDDKiA nie ma możliwości prawnych egzekwowania od podmiotów, na rzecz których wypłacone zostały odszkodowania, obowiązku składania oświadczeń o podleganiu bądź też nie, obowiązkowi podatkowemu w zakresie VAT, a w konsekwencji również wystawiania faktur. GDDKiA, jako instytucja państwowa, ma obowiązek informować organy ścigania w przypadku, gdy uzyska informację o popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, jednak dane jakimi dysponuje nie pozwalają na ustalenie, czy dany podatnik naruszył przepisy podatkowe i/lub karnoskarbowe. Stwierdziła także, iż zwracanie się o złożenie odpowiednich oświadczeń do podmiotów, od których nabywane są nieruchomości bez jasnych wytycznych ze strony innych organów mogłoby narazić GDDKiA na zarzuty działania z naruszeniem obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych osobowych (w szczególności art. 23 ust. 1 pkt 2-5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>33</sup>) oraz tajemnicy skarbowej.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 307-309)

W związku z ustaleniami kontroli NIK, GDDKiA pismem z dnia 21 listopada 2013 r. poinformowała Departament Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów o istnieniu przypadków nieprzedkładania do GDDKiA faktur VAT przez niektórych

<sup>32</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 247 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

beneficjentów odszkodowań, pomimo że okoliczności faktyczne konkretnych spraw wskazywały, iż na przejętej nieruchomości lub jej części prowadzona była działalność gospodarcza o charakterze i rozmiarach świadczących o tym, że właściciel nieruchomości może być podatnikiem VAT. W związku z tym zachodzi wątpliwość, czy dopełniony został obowiązek podatkowy przez podmiot, któremu wypłacone zostało odszkodowanie. Jednocześnie GDDKiA sformułowała wątpliwości, co do uprawnień w zakresie weryfikowania wywiązania się z obowiązku podatkowego przez podatnika VAT, który otrzymał zapłatę z tytułu decyzji odszkodowawczej oraz egzekwowania od podmiotów otrzymujących odszkodowanie oświadczeń o podleganiu lub niepodleganiu obowiązkowi podatkowemu w zakresie VAT, a co za tym idzie żądania wystawienia faktur. Wskazała ponadto, iż mając na uwadze istotność opisanego procesu dla uszczelniania systemu podatkowego w Polsce, zastosowała rozwiązanie polegające na wprowadzeniu pouczenia podmiotu, uprawnionego do otrzymania odszkodowania, o obowiązku odprowadzenia podatku VAT, o ile jest on jego podatnikiem. Jednocześnie GDDKiA zwróciła się do Ministerstwa Finansów z prośbą o wskazanie dalszego sposobu postępowania, tak aby w optymalnym stopniu zabezpieczone były interesy majątkowe budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 330-335)

**2.7.** Generalny Dyrektor DKiA określił zasady przejmowania i zagospodarowania wybranych, istniejących obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu na potrzeby MOP (Miejsc Obsługi Podróżnych). Wydawał też wytyczne i zalecenia dotyczące projektowania i prowadzenia MOP-ów. Polecał dyrektorom oddziałów analizowanie ekonomicznej zasadności wykupu każdej nieruchomości z obiektami i urządzeniami na potrzeby MOP oraz wybieranie dzierżawców MOP w postępowaniu przetargowym. Wskazywał, że istotnym elementem decyzji o przejęciu danego obiektu jest wartość wykupu nieruchomości, która w zestawieniu z prognozowanymi przychodami z dzierżawy, powinna umożliwić uzyskanie przez Skarb Państwa, w perspektywie 20-letniej dzierżawy, przychodów przekraczających znacząco koszty wykupu danej nieruchomości. Informowano oddziały GDDKiA, że wszystko, co można przypisać jako roboty związane z MOP-ami, włącznie ze wszelkiego typu robotami przygotowawczymi stanowi koszt niekwalifikowany.

Według Generalnego Dyrektora DKiA, w 2008 r. GDDKiA nie zmieniła wcześniej przyjętych zasad w zakresie funkcjonowania i lokalizacji MOP-ów przy drogach ekspresowych i autostradach. Wydano wówczas wytyczne dla dyrektorów oddziałów, jak należy postępować z MOP-ami przy budowie nowych dróg ekspresowych – bezkolizyjnych, dostępnych dla użytkowników ruchu komunikacyjnego wyłącznie przez węzły drogowe, zabezpieczonych ogrodzeniami etc. Dla nowo budowanych dróg ekspresowych należało przyjąć identyczne zasady, jakie wówczas były stosowane dla autostrad, obowiązujące od przyjęcia programu budowy autostrad płatnych. Oznaczało to, że również w przypadku dróg ekspresowych, MOP-y będą stanowiły integralną część drogi. Za przyjętymi rozwiązaniami przemawiała głównie możliwość stworzenia przez zarządcę drogi właściwej sieci MOP-ów dla podróżnych korzystających z autostrad i dróg ekspresowych. Poniesienie większych kosztów na etapie przygotowania inwestycji (wykupu nieruchomości i ewentualnie infrastruktury istniejących MOP-ów) zostanie zrekompensowane uzyskiwaniem przychodów z prowadzonej działalności na tych MOP-ach. DPI w pismach kierowanych do oddziałów GDDKiA w 2011 r. i 2013 r., zawierał polecenie, aby przy planowaniu lokalizacji MOP-ów przy drogach ekspresowych budowanych w śladzie dróg istniejących, były dokonywane analizy ekonomiczne zasadności wykupu nieruchomości i obiektów istniejących MOP-ów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 54-64)

**2.8.** W okresie objętym kontrolą GDDKiA wskazywała ministerstwu właściwemu do spraw transportu na różnego rodzaju bariery i problemy związane ze stosowaniem przepisów ustawy o inwestycjach drogowych, mające związek z procesem pozyskiwania nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych. Dotyczyły one w szczególności:

- nierealnego, ustawowego terminu na ustalenie przez wojewodę odszkodowania za przejętą nieruchomość;
- długotrwałości postępowań egzekucyjnych w zakresie wydania nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycji drogowych;
- problemów z dostępem do terenu budowy w celu wykonywania badań geologicznych, archeologicznych na etapie poprzedzającym wydanie decyzji ZRID, co uniemożliwia odpowiednie przygotowanie terenu pod budowę w zakresie konieczności wykonania badań archeologicznych czy nawet wycinki drzew. Problem powstał w wyniku skonsolidowania wydawanych wcześniej ULD i decyzji o pozwoleniu na budowę;
- braku zagwarantowania przez DŚU nienaruszalności terenów, co powoduje, że w okresie jej ważności tereny wstępnie przewidziane pod inwestycję mogą być w dowolny sposób przekształcane przez ich właścicieli, którym w obecnym stanie prawnym bez ograniczeń wydawane są pozwolenia na budowę nowych obiektów. Wyłączenia nieruchomości z nowo powstałą zabudową mogą zaś prowadzić do wzrostu napięć społecznych, a w szczególności generować dodatkowe koszty związane z późniejszym wykupem tych nieruchomości przez GDDKiA. Jest to zdecydowanie niekorzystne w sytuacji ogólnie zmniejszonych środków na realizację inwestycji. Zdaniem GDDKiA należałoby więc rozważyć wypracowanie odpowiednich instrumentów prawnych, mających na celu zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w sferze planowania przestrzennego w procesie przygotowania inwestycji drogowych do realizacji.

GDDKiA proponowała ministrowi właściwemu do spraw transportu m.in. rozważenie:

- rozwiązania polegającego na wcześniejszym przygotowywaniu operatów szacunkowych dotyczących stanu nieruchomości w dacie wydania postanowienia o wszczęciu postępowania o wydanie ZRID, jako części składowej dokumentacji przekazywanej przez GDDKiA do wojewody w sprawie wydania decyzji ZRID. Wartości nieruchomości byłyby wówczas znane w dacie wydania decyzji ZRID;
- rozwiązania, aby właściwy organ miał możliwość wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za podlegającą przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomość, już na podstawie nieostatecznej decyzji ZRID;
- nadania szczególnego statusu terenowi, który na podstawie DŚU przeznaczony jest na realizację inwestycji drogowej, poprzez konieczność wprowadzania rozstrzygnięć, w tym zakresie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- podziału ZRID na 2 rozstrzygnięcia: pierwsze – regulujące wyłącznie kwestie związane z nieruchomościami (w tym wyznaczenie linii rozgraniczających teren inwestycji) i umożliwiające GDDKiA nabywanie nieruchomości, drugie – rozstrzygające pozostałe kwestie wynikające z decyzji ZRID, w tym głównie zatwierdzenie projektu budowlanego;
- wprowadzenia w procesie inwestycyjnym nowego rozstrzygnięcia w postaci zatwierdzanej decyzją administracyjną koncepcji programowej (po wydaniu DŚU), na podstawie którego inwestor miałby prawo do zajęcia terenu pod realizację drogi,

- wydłużenia ważności DSU, przynajmniej do 10 lat (podobnie jak w przypadku inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej), ponieważ obecny 4/6 letni okres jej ważności, obligujący do podjęcia dalszych działań w zakresie przygotowania inwestycji, jest zbyt krótki.

Generalny Dyrektor DKiA zwrócił uwagę, że mając na uwadze ważność powyższych kwestii w kontekście możliwości realizacji inwestycji drogowych, a jednocześnie kontrowersyjność niektórych zaproponowanych rozwiązań, należałoby się zastanowić nad ograniczeniem przedmiotowych zmian prawnych jedynie do inwestycji, które są przewidziane do realizacji w PBDK obecnie obowiązującym, jak i jego następnych wersjach. Dotyczy to głównie autostrad i dróg ekspresowych, jednak szczególnego znaczenia wymagają również inne inwestycje realizowane na obszarach metropolitalnych, gdzie przekształcenia gruntów są dokonywane z większą częstotliwością, a więc ochrona przeznaczenia tamtejszych terenów pod drogi nabiera większego znaczenia.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 267-352)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nieobjęcie nadzorem ze strony Centrali GDDKiA kwestii zasadności występowania przez dyrektorów oddziałów o nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności.

Spośród 40 wydanych w kontrolowanym okresie decyzji skutkujących przejęciem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych, niemających na dzień 30 września 2013 r. zapewnienia finansowania etapu budowy, w 19 przypadkach wojewoda nadał rozstrzygnięciu – na wniosek dyrektora oddziału GDDKiA – rygor natychmiastowej wykonalności.

Z wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Planowania wynika zaś, że jedynie dwa spośród 19 zadań były ujęte w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA w danym roku, jako tytuł inwestycyjny (przewidywano podpisanie umowy na roboty).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 462-466, tom III str. 277-278)

Decyzja ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności, stosownie do art. 17 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o inwestycjach drogowych, zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, a także uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi. Decyzja opatrzona takim rygorem, pomimo że nie jest ostateczna, staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że wobec braku szczególnych uregulowań, kwestia podejmowania decyzji w sprawach występowania z wnioskiem o nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, pozostawała w kompetencjach właściwych dyrektorów Oddziałów. Wystąpienie z wnioskiem o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji ZRID nie jest związane ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji ZRID. Wniosek o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji ZRID może być składany jednocześnie z wnioskiem o wydanie ZRID, w trakcie postępowania administracyjnego dot. zakończonego wydaniem decyzji ZRID lub po uzyskaniu tej decyzji.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 132-218)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Objęcie nadzorem Generalnego Dyrektora DKiA działań dyrektorów oddziałów w zakresie uzyskiwania dla decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, np. w ramach procedury dotyczącej udzielenia zgody na wystąpienie przez oddziały o wydanie decyzji ZRID, jest uzasadnione potrzebą ograniczenia stosowania tego

instrumentu do sytuacji, w których istnieje konieczność niezwłocznego zajęcia nieruchomości w związku z uwarunkowaniami realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjnego<sup>34</sup>. Celowość podjęcia działań nadzorczych wynika w szczególności z wysokiej wrażliwości społecznej skutków nadania decyzji ZRID takiej klauzuli, a także z możliwości wystąpienia o jej nadanie również po wydaniu decyzji ZRID (art. 108 § 2 Kpa).

W obszarze planowania i finansowania działań w zakresie nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji objętych PBDK, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie niżej wymienione działania Centrali GDDKiA:

- analizowanie i identyfikowanie barier prawnych oraz innych, utrudniających sprawne przygotowanie i realizację inwestycji drogowych, w tym także związanych z pozyskiwaniem nieruchomości, a także rzetelne informowanie o nich ministra właściwego do spraw transportu,
- rzetelne monitorowanie procesów uzyskiwania przez oddziały decyzji administracyjnych niezbędnych dla przejęcia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości pod drogi krajowe oraz wypłaty odszkodowań dotychczasowym właścicielom nieruchomości,
- opracowanie i wdrożenie w GDDKiA podręczników i procedur określających m.in. szczegółowe zasady weryfikowania kwalifikowalności wydatków dotyczących nabywania nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych, przewidzianych do współfinansowania ze środków Unii Europejskiej.

Negatywnie NIK ocenia natomiast pominięcie w systemie nadzoru i monitorowania działalności oddziałów, kwestii wnioskowania przez oddziały o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom ZRID. Sprzyjało to przypadkom nadużywania tego instrumentu prawnego, poprzez jego wykorzystywanie w sytuacjach nieuzasadnionych terminami realizacji przedsięwzięcia.

### **3. Zagrożenie korupcją w obszarze nabywania nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych oraz działania podejmowane w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom**

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Generalny DKiA zarządzeniem nr 9 z 6 marca 2012 r. ustalił politykę antykorupcyjną obowiązującą w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (wcześniej nie było takiej regulacji w GDDKiA). Określił m.in. zasady zapobiegania konfliktom interesów oraz przeciwdziałania możliwości wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Jako jeden z siedmiu obszarów szczególnie zagrożonych korupcją wskazano zawieranie umów cywilnoprawnych (§ 4 pkt 3 zarządzenia).

W celu zapobiegania i eliminowania możliwości wystąpienia zjawisk korupcyjnych lub konfliktu interesów ustalono, że przy realizacji zadań w obszarach działalności GDDKiA szczególnie narażonych na wystąpienie zjawisk korupcyjnych należy stosować zasadę „dwóch par oczu”, w taki sposób, by każde działanie jednego pracownika było weryfikowane przez przełożonego lub innego upoważnionego pracownika (§ 6 pkt 1 zarządzenia).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 551-555)

Regulamin Organizacyjny GDDKiA<sup>35</sup> przewidywał w okresie objętym kontrolą reprezentowanie Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie praw i obowiązków

<sup>34</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2011 r. I SA/Wa 537/10, LEX nr 991739.

<sup>35</sup> Tekst ujednolicony Regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stanowiący załącznik do zarządzenia nr 34 Dyrektora Generalnego DKiA z 28 czerwca 2013 r.

majątkowych przez dwóch pełnomocników działających łącznie, za wyjątkiem nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, gdzie dopuszczono jednoosobową reprezentację (§ 6 ust. 1 i 2).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 5-12)

Na dzień 1 września 2013 r. pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA do nabywania na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części w związku z budową dróg krajowych posiadało 112 pracowników oddziałów GDDKiA. Pełnomocnictwa upoważniały do wykonywania przedmiotowych czynności na warunkach określonych w ofertach Skarbu Państwa – GDDKiA, odpowiedziach na oferty, a także protokołach uzgodnień stron. Niektórzy z nich posiadali pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA wydane przed okresem objętym kontrolą NIK, upoważniające ich do jednoosobowego działania przy nabywaniu na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części pod budowę dróg krajowych od osób i na warunkach ustalonych przez pełnomocnika oraz za cenę ustaloną przez pełnomocnika stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Pełnomocnictwa te obejmowały także upoważnienie do jednoosobowego działania przy nabywaniu nieruchomości położonych poza pasami drogowymi na podstawie art. 13 ust. 2 i ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. (resztówek oraz nieruchomości zamiennych).

Generalny Dyrektor DKiA udzielał również pełnomocnictw ogólnych do składania w Jego imieniu oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych, związanych z działalnością danego oddziału, zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym. Pełnomocnictwa udzielone osobom zatrudnionym na stanowiskach dyrektorów oddziałów GDDKiA obejmowały prawo do ustanawiania i odwoływania dalszych pełnomocników, zaś pełnomocnictwa udzielone zastępcom dyrektorów nie obejmowały takiego prawa. Na dzień 1 września 2013 r. pełnomocnictwa ogólne do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych Generalnego Dyrektora DKiA posiadało 92 osób, w tym 16 dyrektorów oddziałów posiadało umocowanie do ustanawiania i odwoływania dalszych pełnomocników w ramach udzielonego pełnomocnictwa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 48-122)

W okresie objętym kontrolą zmniejszył się zakres stosowania trybu cywilnoprawnego przy nabywaniu nieruchomości na potrzeby pasów drogowych, z uwagi na wprowadzenie trybu przejmowania przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości przeznaczonych na ten cel. Obszar zwiększonego zagrożenia zjawiskami korupcyjnymi przy nabywaniu nieruchomości, występujący zwykle na styku interesu publicznego i prywatnego, przesunął się obecnie na działalność GDDKiA związaną z załatwianiem roszczeń o wykup resztówek. Ze względu na cywilnoprawny rodzaj tego roszczenia i ocenny charakter zaistnienia przesłanki do jego uznania, występuje tu ryzyko dowolności w działaniach osób upoważnionych do załatwiania tych spraw.

W GDDKiA nie ustalono obligatoryjnych dla wszystkich jednostek organizacyjnych, jednolitych procedur określających zasady postępowania w sprawach dotyczących nabywania resztówek<sup>36</sup>.

W okresie poprzedzającym wydanie zarządzenia nr 9 w sprawie polityki antykorupcyjnej, zadania związane z zapewnieniem funkcjonowania kontroli zarządczej w niniejszym obszarze wykonywane były poprzez wykorzystywanie mechanizmów, jakimi GDDKiA dysponowała na podstawie obowiązujących

<sup>36</sup> Zob. pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

wytycznych i przepisów. Pracownicy GDDKiA zostali zapoznani m.in. z zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 70 z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 556-557)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Niezgodność ustalonej w § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjnego GDDKiA zasady jednoosobowego reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe z § 6 pkt 1 w zw. z § 4 pkt 3 „Polityki antykorupcyjnej w GDDKiA”, wprowadzonej zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 6 marca 2012 r. Dotyczyło to:

- upoważnień, w formie aktu notarialnego, do jednoosobowego działania przy nabywaniu na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części pod budowę dróg krajowych oraz poza pasami drogowymi na warunkach ustalonych przez pełnomocnika oraz za cenę ustaloną przez pełnomocnika,
- upoważnień do jednoosobowego działania w sprawach składania w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA ofert zakupu nieruchomości.

Regulamin organizacyjny GDDKiA przewiduje dwuosobowe reprezentowanie Generalnego Dyrektora DKiA przez pełnomocników w zakresie praw i obowiązków majątkowych, za wyjątkiem jednoosobowej reprezentacji w odniesieniu do nabywania nieruchomości pod drogi krajowe. Tymczasem, zgodnie z § 4 pkt 3 „Polityki antykorupcyjnej w GDDKiA” zawieranie umów cywilnoprawnych jest jednym z obszarów działalności GDDKiA szczególnie narażonych na konflikt interesów lub występowanie zjawisk korupcyjnych i stosownie do § 6 pkt 1 przy realizacji zadań w takich obszarach należy stosować zasadę „dwóch par oczu”, tak by każde działanie jednego pracownika było weryfikowane przez przełożonego lub innego upoważnionego pracownika.

Ponadto, zakres udzielonych pełnomocnictw do jednoosobowego reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA był niespójny z zapisami Regulaminu organizacyjnego GDDKiA, w odniesieniu do nabywania resztówek. Regulamin przewidywał bowiem jednoosobową reprezentację jedynie w przypadku nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, a resztówki nie są nieruchomościami przeznaczonymi pod te drogi. Tym samym wobec resztówek powinny być stosowane ogólne zasady reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA, określone w Regulaminie organizacyjnym (dwuosobowa reprezentacja).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 48-122, tom II str. 5-12, tom III str. 313-321)

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że zagrożenie korupcją występuje przy wykupie resztówek. W celu ograniczenia tych zagrożeń zalecono, aby zasadność wniosków składanych w tych sprawach była oceniana w oddziałach przez zespoły wieloosobowe. Poza tym oferty wykupu tych działek w każdym przypadku oparte są na wycenach wartości rynkowej tych nieruchomości wykonanych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych.

Wyjaśniając zaś kwestię utrzymywania w odniesieniu do nabywania nieruchomości, wyjątku od zasady dwuosobowej reprezentacji Generalnego Dyrektora w zakresie składania oświadczeń w sferze praw i obowiązków majątkowych wskazał, że stosownie do art. 18a ust. 5 ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>37</sup> Generalny Dyrektor sam decyduje jakich pracowników upoważnia i w jakim

<sup>37</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.

zakresie. W Regulaminie organizacyjnym Jego wolą było m.in. aby oświadczenia w zakresie praw i obowiązków majątkowych w zakresie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, były składane w Jego imieniu jednoosobowo. Generalny Dyrektor DKiA wskazał również, że takie oświadczenia poprzedzane są analizą dokonywaną przez wydziały nieruchomości w oddziałach, a w przypadku resztówek często przy udziale nieformalnych zespołów opiniodawczo-doradczych, składających się z grona specjalistów zatrudnionych w oddziale. Ich opinia przedkładana jest dyrektorowi oddziału wraz z rekomendacją, co do sposobu załatwienia sprawy, który podejmuje ostateczną decyzję, np. o złożeniu oferty właścicielowi nieruchomości, określając istotne warunki jej wykupu. Według Generalnego Dyrektora DKiA samo złożenie oferty oraz oświadczenia woli w przedmiocie zawarcia umowy stanowi jedynie element wykonawczy wcześniejszych działań przeprowadzonych w sposób kolektywny przez pracowników umocowanych na podstawie posiadanych pełnomocnictw lub wykonujących obowiązki służbowe zgodnie z zakresem czynności wynikającym z regulaminów organizacyjnych. Zatem przyjęta jednoosobowa reprezentacja ma charakter praktyczny. Zdaniem Generalnego Dyrektora DKiA, z uwagi na fakt, że osoba składająca jednoosobowo oświadczenie woli w imieniu GDDKiA związana jest warunkami kolektywnie wypracowanego projektu decyzji, należy przyjąć, że określony w regulaminie organizacyjnym sposób reprezentacji GDDKiA przy składaniu oświadczeń majątkowych w zakresie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe wydaje się mieć znaczenie wtórne.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 54-64)

#### Ocena cząstkowa

W obszarze przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie przez Generalnego Dyrektora DKiA w marcu 2012 r., w drodze zarządzenia, zasad polityki antykorupcyjnej obowiązujących w GDDKiA.

Negatywnie natomiast NIK ocenia niedostosowanie zasad reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA przy nabywaniu nieruchomości do standardów polityki antykorupcyjnej obowiązujących w GDDKiA.

## IV. Uwagi i wnioski

#### Uwagi o charakterze systemowym

A. W GDDKiA nie zorganizowano systemu zbierania i agregowania danych o podatku VAT zawartym w wydatkach na nieruchomości.

W związku z tym, że faktury VAT wystawiane do takiej transakcji nie stanowią dla GDDKiA źródłowego dowodu księgowego (dowodem takim są decyzje o ustaleniu odszkodowania wydawane przez wojewodów lub akty notarialne – w przypadku nabycia nieruchomości w trybie cywilnoprawnym), GDDKiA nie posiada systemu ewidencjonowania (gromadzenia i agregowania) danych dotyczących podatku VAT zawartego w fakturach VAT nadsyłanych przez byłych właścicieli nieruchomości, którzy dopełnili obowiązku wystawienia i przekazania do GDDKiA takich faktur.

NIK uważa, że gromadzenie danych dotyczących podatku VAT zawartego w wydatkach na nieruchomości jest celowe i potrzebne GDDKiA, np. do wykazania kwoty tego podatku zawartej w kwalifikowalnych wydatkach na nabycie nieruchomości, podawanej we wnioskach o płatność w ramach POIiŚ. GDDKiA dotychczas nie wykazywała, co do zasady, w tych wnioskach takich danych. Kierowano się przy tym treścią „Wytucznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ” oraz instrukcją wypełniania wniosku o płatność ze środków POIiŚ, w której wskazano, że dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków są faktury lub inne dokumenty księgowe o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty. W przypadku tych wydatków, w GDDKiA podstawą zapłaty jest



decyzja odszkodowawcza wydana przez odpowiedniego wojewodę, a opis wydatku zamieszczany jest na dokumencie, który jest podstawą jego poniesienia, czyli na decyzji odszkodowawczej.

B. W kontrolowanym okresie GDDKiA nie posiadała informacji, który z podmiotów otrzymujących odszkodowanie jest zobowiązany do wystawienia faktury VAT dokumentującej transakcję przeniesienia z mocy prawa na Skarb Państwa prawa własności nieruchomości położonej w liniach rozgraniczających pasa drogowego, w zamian za odszkodowanie oraz do nadesłania takiej faktury do GDDKiA.

W związku z ustaleniami NIK, wskazującymi na uchylanie się podmiotów zobowiązanych od opodatkowania podatkiem VAT transakcji przeniesienia z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie oraz wątpliwościami dotyczącymi prawnych uwarunkowań pozyskiwania informacji o statusie podatkowym osób otrzymujących odszkodowania GDDKiA podjęła działania zmierzające do uzyskania stanowiska Ministerstwa Finansów Departamentu Podatku od Towarów i Usług odnośnie prawidłowego sposobu postępowania w przedmiotowej kwestii, pozwalającego na uszczelnienie systemu poboru podatku VAT w zakresie tych transakcji.

NIK uważa za celowe opracowanie i wprowadzenie do stosowania w GDDKiA pisemnego pouczenia uprawnionych do otrzymania odszkodowania, o tym, że:

- w przypadku, gdy z tytułu przeniesienia z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie, w zakresie tej transakcji jest on podatnikiem VAT, to ma prawny obowiązek wystawienia faktury VAT do tej transakcji i nadesłania jej GDDKiA. W celu ułatwienia wykonania tego obowiązku, GDDKiA powinna podać swoje dane, niezbędne do wystawienia faktury (tj. dane adresowe, NIP i inne wymagane);
- niewystawienie faktury VAT przez podmiot zobowiązany do tego stanowi przestępstwo skarbowe, o którym mowa w art. 62 § 1 Kodeksu karnego skarbowego zagrożone karą grzywny.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>38</sup>, wnosi o:

1. Wprowadzenie spójnych z „Polityką antykorupcyjną w GDDKiA” zasad reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA przy nabywaniu nieruchomości (reprezentacja dwuosobowa).
2. Ustalenie przez Generalnego Dyrektora DKiA i wprowadzenie do stosowania w GDDKiA jednolitej procedury regulującej zasady postępowania w zakresie rozpatrywania wniosków o wykup resztówek.
3. Objęcie nadzorem Generalnego Dyrektora DKiA kwestii wnioskowania przez dyrektorów oddziałów GDDKiA o nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności.

## 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

<sup>38</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 30 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.

Warszawa, dnia 10. stycznia 2014 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
*Jacek Uczkiewicz*

/ - /

.....  
*podpis*