



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-10-02/2013
P/13/157

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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. Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87515 z dnia 4 września 2013 r. 2. Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87514 z dnia 4 września 2013 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, 20-075 Lublin, ul. Ogrodowa 21, zwana dalej „Oddziałem” lub „GDDKiA O/L”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 12.09.2011 r. dyrektorem Oddziału jest Marian Nagórny. Od 01.08.2002 r. do 12.09.2011 r. dyrektorem Oddziału był Janusz Wójtowicz. (dowód: akta kontroli tom I str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- zgodne z obowiązującymi procedurami prowadzenie spraw związanych z nabywaniem w trybie cywilnoprawnym nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe,
- prawidłowe wykonywanie zadań związanych z objęciem w posiadanie nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa z mocy prawa na potrzeby inwestycji drogowych,
- udostępnianie wykonawcom robót drogowych nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje w terminach zgodnych z harmonogramami ustalonymi w zawartych kontraktach,
- terminowe, z wyjątkiem jednego przypadku, wypłacanie odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby budowy dróg.

Stwierdzone nieprawidłowości w szczególności polegały na:

- niezwyfikowaniu projektów podziału nieruchomości przed ich przekazaniem do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- nieprzedstawieniu Dyrektorowi Generalnemu DKiA do zatwierdzenia protokołów nr 3/2009 i nr 5a/2010 z posiedzeń Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI), dotyczących dwóch z trzech analizowanych zadań,

¹ 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.

- nienależytym wykorzystaniu uprawnień strony w postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym przez Wojewodę Lubelskiego w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przeznaczoną na Miejsce Obsługi Podróżnych (MOP) w Bystrzejowicach zabudowaną nieukończonym budynkiem hotelowym,
- nieinformowaniu wnioskodawców o przewidywanym terminie zajęcia stanowiska w sprawie wykupu resztówek², pomimo długotrwałego (do 602 dni) rozpatrywania zgłoszonych roszczeń,
- niezasięgnięciu opinii zespołu ds. oceny wniosków o wykup resztówek w przypadku rozbieżnych stanowisk, pracowników rozpatrujących wnioski i opiniujących je rzeczoznawców majątkowych, co do zasadności roszczenia,
- nierzetelnym dokumentowaniu wydatków ponoszonych na zapewnienie uprawnionym osobom lokali zamiennych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie Oddział prowadził 18 zadań inwestycyjnych ujętych w załącznikach do Programu Budowy Dróg Krajowych (PBDK) na lata 2008–2012³ i lata 2011-2015⁴, obejmujących łącznie 26 odcinków realizacyjnych (podzadań). Według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. osiem odcinków było w fazie projektowania wstępnego, dla pięciu sporządzono dokumentację projektową wymagającą jednak aktualizacji, pięć było na etapie wykonawczym, a dziewięć w fazie użytkowania. Dokumentację geodezyjno-kartograficzną, wymaganą w procedurach nabywania nieruchomości położonych w pasach drogowych⁵, Oddział posiadał dla 18 odcinków. Nie sporządzono jeszcze takiej dokumentacji dla ośmiu odcinków pozostających na etapie projektowania wstępnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 16-18, 149-151)

1.2. Posiadana przez Oddział dokumentacja geodezyjno-kartograficzna niezbędna do nabywania i przejmowania nieruchomości na potrzeby budowy dróg oraz wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) została opracowywana w latach 2007-2011 przez podmioty zewnętrzne w ramach umów zawartych w latach 2004-2008 na opracowanie kompleksowych dokumentacji technicznych poszczególnych zadań objętych PBDK.

Kontrolą objęto działania związane z przygotowaniem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurach nabywania nieruchomości dla trzech zadań inwestycyjnych⁶. Na etapie przygotowania dokumentacji projektowej dla tych

² Część nieruchomości pozostającej we władaniu dotychczasowego właściciela, po wydzieleniu i przejęciu na cele budowy drogi jej części położonej w pasie drogowym.

³ Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 163/2007 z dnia 25 września 2007 r.

⁴ Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.

⁵ Wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

⁶ (1) Budowa drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski, odcinek 2a węzeł „Dąbrowica”- granica miasta Lublin, dla którego dokumentacja geodezyjno-kartograficzna została odebrana 14.11.2008 r. i zaktualizowana 07.07.2011 r.; (2) Budowa obwodnicy Frampola w ciągu drogi Nr 74, dla którego dokumentacja geodezyjno-kartograficzna została odebrana 30.06.2010 r.; (3) Budowa

zadań geodeci z Wydziału Nieruchomości konsultowali/opiniowali przyjmowane przez wykonawców zewnętrznych zasady podziału nieruchomości, m.in. pod kątem potrzeb danego zadania i uwarunkowań podziału nieruchomości, ustalonych w załączniku do zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań⁷ oraz formalnej poprawności i kompletności danych potrzebnych do wystąpienia do wojewody z wnioskiem o ZRID. Uwagi w tym zakresie zgłaszali bezpośrednio wykonawcy w ramach roboczych kontaktów telefonicznych lub e-mailowych albo w oficjalnych pismach zastępcy dyrektora Oddziału. Nie sprawdzali jednak przygotowanych projektów podziału nieruchomości przed ich przekazaniem do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 16-18, 32-64)

1.3. Złożenie wniosków o wydanie ZRID dla trzech ww. zadań inwestycyjnych poprzedzone było oceną zakresu terenu zajętego na potrzeby inwestycji drogowej. W przypadku odcinka 2a węzeł „Dąbrowica”- granica miasta Lublin oceny w tym zakresie dokonano w koncepcji Programowej, przyjętej 28.04.2009 r. przez działający przy Oddziale ZOPI. Koncepcję zatwierdziła Komisja Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI) przy Generalnym Dyrektorsze DKiA protokołem nr 32/2009 z 02.09.2009 r. w wariantcie rekomendowanym przez ZOPI. Zakres terenu zajętego pod budowę m.in. obwodnic miejscowości Frampol i Hrubieszów rozpatrywany był w ramach oceny „Studium techniczno-ekonomicznego przebudowy drogi krajowej nr 74 na odcinku Janów Lub.-Frampol-Szczerzeszyn-Zamość-Hrubieszów” wykonanego w 2003 r. W dniu 08.04.2003 r. ZOPI pozytywnie zaopiniował ten dokument, przyjął proponowane w studium przebiegi obwodnic, zalecił uzupełnić brakujące uzgodnienia m.in. zarządów dróg powiatowych w Biłgoraju i Zamościu. Studium to wraz uzupełniającym go aneksem zaakceptował KOPI w dniu 22.07.2004 r. Ponadto:

- w protokole nr 3/2009 z 19.05.2009 r. ZOPI m.in. przyjął koncepcję Programową dla zadania „Kompleksowa dokumentacja techniczna (...) na budowę obwodnicy m. Frampol (...)” i upoważnił dyrektora Oddziału do wystąpienia do Generalnego Dyrektora DKiA z wnioskiem o zatwierdzenie protokołu ZOPI. Dyrektor Oddziału nie występował do Generalnego Dyrektora DKiA o zatwierdzenie tego protokołu;
- w protokole nr 5/2009 z 21.05.2009 r. ZOPI m.in. rekomendował do szczegółowego opracowania w koncepcji Programowej realizowanej w ramach zadania „Kompleksowa dokumentacja techniczna (...) dla budowy obwodnicy m. Hrubieszów (...)” wariant III z podwariantem 5 i polecił przekazanie protokołu ZOPI jednostce projektowej celem wprowadzenia wskazanych uzupełnień. Według protokołu ZOPI nr 5a/2010 z 16.08.2010 r. wykonawca wypełnił zalecenia ZOPI z 21.05.2009 r. Protokół ZOPI nie był zatwierdzany przez Generalnego Dyrektora DKiA.

(dowód: akta kontroli tom I str. 65-107)

1.4. Przedłożona Wojewodzie Lubelskiemu wraz wnioskami o wydanie ZRID dokumentacja geodezyjno-kartograficzna nie była w pełni kompletna i aktualna oraz wymagała korekt i uzupełnień w zakresie dostrzeżonym przez pracowników Oddziału oraz wskazanym przez służby Wojewody. Stwierdzono m.in., że:

- 1) w przypadku odcinka 2a węzeł „Dąbrowica”- granica miasta Lublin, dla którego dokumentację geodezyjno-kartograficzną odebrano dnia 14.11.2008 r. i zaktualizowano 07.07.2011 r., 13 dni po złożeniu (09.03.2011 r.) wniosku

obwodnicy Hrubieszowa w ciągu drogi Nr 74, dla którego dokumentacja geodezyjno-kartograficzna została odebrana 29.09.2010 r.

⁷ http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzenia-generalnego-dyrektor_3184//documents/scan1672.pdf

o ZRID Oddział wystąpił do Wojewody Lubelskiego o zawieszenie postępowania, uzasadniony koniecznością „uzupełnienia materiałów geodezyjno-prawnych będących załącznikiem do wniosku złożonego 9 marca 2011 r.”, w tym prawa do dysponowania na cele budowlane działką nr 43/6 stanowiącą własność m. Lublin. Zawieszenie postępowania trwało przez 123 dni (28.03.2011 r.- 28.07.2011 r.), a po jego podjęciu Oddział z własnej inicjatywy jeszcze trzykrotnie (09.08.2011 r., 16.08.2011 r. i 20.09.2011 r.) korygował dołączoną do wniosku dokumentację. Decyzję ZRID uzyskano 21.09.2011 r., tj. 196 dni po złożeniu wniosku;

- 2) na budowę obwodnicy Frampola, dla której dokumentację geodezyjno-kartograficzną odebrano 30.06.2010 r., wniosek o wydanie decyzji ZRID złożono 16.08.2010 r. Postanowieniem z 29.10.2010 r. Wojewoda Lubelski nałożył na Oddział „obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w dokumentacji geodezyjnej stanowiącej projekty podziału nieruchomości (...)”, gdyż „uniemożliwiają [one] wydanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości” w ramach decyzji ZRID. W dołączonej do wniosku dokumentacji geodezyjnej, sprawdzający ją Wydział Geodezji, Nieruchomości i Rolnictwa Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW) w Lublinie stwierdził „usterki i niezgodności pomiędzy różnymi dokumentami [, które] nie stanowią przeszkody do kontynuowania procedury związanej z wydaniem decyzji (...) [ZRID]. Należy jednak podjąć działania zmierzające do niezwłocznego uzupełnienia i wzajemnego skorelowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.” Poprawioną i uzupełnioną dokumentację Oddział przekazał do LUW w dniu 05.11.2010 r., tj. po 7 dniach od daty ww. postanowienia Wojewody. Decyzję ZRID uzyskano 10.11.2010 r., tj. po 84 dniach od złożenia wniosku;
- 3) wniosek o wydanie decyzji ZRID dla obwodnicy Hrubieszowa został złożony 29.09.2010 r., tj. w dniu odbioru od wykonawcy dokumentacji geodezyjno-kartograficznej. Wojewoda Lubelski dwukrotnie, postanowieniami z 9.11.2010 r. i 27.01.2011 r., nakładał na Oddział obowiązek uzupełnienia, poprawienia i wzajemnego skorelowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Było to konsekwencją stwierdzenia przez służby Wojewody Lubelskiego licznych nieprawidłowości w przedłożonej przez Oddział dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, stanowiących „przeszkodę w kontynuowaniu procedury związanej z wydaniem decyzji, w tym zatwierdzenia podziału nieruchomości”. Skorygowane i uzupełnione materiały Oddział przedłożył odpowiednio po 42 i 6 dniach od dnia wydania ww. postanowień. Ponadto z własnej inicjatywy Oddział czterokrotnie (4.11.2010 r., 21.12.2010 r., 28.12.2010 r., 19.01.2011 r.) korygował i uzupełniał wniosek o ZRID i/lub dołączoną do niego dokumentację geodezyjno-kartograficzną. Decyzję ZRID Oddział uzyskał 10.02.2011 r., tj. 134 dni po złożeniu wniosku.

Zatwierdzone w ZRID podziały nieruchomości nie były zmieniane w trybie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (K.p.a.).
(dowód: akta kontroli tom I str. 113-134)

Nadzorujący pracę wydziałów: Nieruchomości i Dokumentacji Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił m.in., że:

- występując z wnioskami o wydanie decyzji ZRID na ww. zadania Oddział działał pod presją czasu i zobowiązania się do pełnego i terminowego wykorzystania środków finansowych Unii Europejskiej przyznanych na dofinansowanie ich realizacji: odcinek 2a (razem z odcinkiem 2) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), obwodnica Hrubieszowa [i Frampola] w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PORPW);

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

- zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID na zadanie 2a spowodowane zostało: (a) koniecznością ponownego uzyskania pozwolenia wodno-prawnego w związku ze zmianą przepisów prawa, wprowadzoną ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁹; (b) oczekiwaniem – od 23.03.2011 r. do 27.07.2011 r. – na udzielenie przez Prezydenta Miasta Lublina prawa do dysponowania na cele budowlane działką nr 43/6; (c) poszukiwaniem wykonawcy aktualizacji dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i podziałowej, wobec niewywiązania się w tym zakresie pierwszego wykonawcy. Zawieszenie postępowania oraz niewielka liczba koniecznych poprawek w dokumentacji podziałowej w stosunku do liczby dokumentów i danych złożonych we wniosku o ZRID nie spowodowały opóźnień w przekazaniu placu budowy i rozpoczęciu robót na tym zadaniu;
- mimo ponagieł Oddziału wykonawca¹⁰ kompleksowej dokumentacji technicznej budowy obwodnicy Hrubieszowa nie wywiązał się z określonego w umowie terminu (do 03.07.2009 r.) opracowania i przekazania Oddziałowi dokumentacji geodezyjno-kartograficznej związanej z nabywaniem i czasowym korzystaniem z nieruchomości. Dokumentację tę Oddział otrzymał dopiero 29.09.2010 r. Z uwagi na 90-dniowy czas procedury administracyjnej, wrzesień 2010 r. stanowił graniczny termin na złożenie wniosku o decyzję ZRID, umożliwiającą dotrzymanie terminu rozpoczęcia robót (marzec 2011 r.), założonego w „preumowie” zawartej 20.05.2008 r. przez Oddział z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) w sprawie dofinansowania tego zadania w ramach POROW. „Jakikolwiek przesunięcie w zakresie terminu złożenia wniosku o ZRID mogło stanowić poważne zagrożenie dla utraty środków unijnych.” Dlatego wnioski o wydanie decyzji ZRID złożono w dniu rozpoczęcia procedury odbioru dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (29.09.2010 r.), bez jej pełnej weryfikacji, ze świadomością, „że w dokumentacji (...) mogą występować nieścisłości, które będą wymagały usunięcia w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego”. Złożenie wniosku o ZRID warunkowało możliwość wystąpienia do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego o dofinansowanie realizacji projektu ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 137-143, 147-151, 153-154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzedstawienie przez dyrektora Oddziału Dyrektorowi Generalnemu DKiA do zatwierdzenia dwóch (nr 3/2009 i nr 5a/2010) z czterech analizowanych protokołów ZOPI .

Wymóg zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego protokołów ZOPI wynikał z § 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia nr 85 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 28 grudnia 2008 r. w sprawie Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych w oddziałach GDDKiA¹¹ oraz z pkt. 1.2. ppkt 5 załącznika do ww. zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA.

Nadzorujący pracę Wydziału Dokumentacji Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że:

- z uwagi na zatwierdzenie w 2004 r. przez KOPI „Studium techniczno-ekonomicznego przebudowy drogi krajowej nr 74 (...)”, określającego m.in. przebieg obwodnic Frampola i Hrubieszowa, „w wyniku (...) telefonicznych ustaleń z przedstawicielami Departamentu Przygotowania Inwestycji

⁹ Dz. U. Nr 32, poz. 159.

¹⁰ Firma Ingenieurbüro Vössing Verpo GmbH (dawniej: Verpo Verkehrsbau Projekt GmbH)

¹¹ http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarządzenia-generalnego-dyrektor_6335/documents/scan1452.pdf

GDDKiA (...) dyrekcja Oddziału podjęła decyzję o nieprzekazywaniu” Dyrektorowi Generalnemu DKiA do zatwierdzenia protokołów ZOPI nr 3/2009 i nr 5a/2010. Dalsze prace projektowe dla tych zadań kontynuowano zgodnie z rekomendacjami zawartymi w ww. protokołach ZOPI, a o ich postępie informowano PARP, a od lipca 2009 r. również GDDKiA. Na wnioski Oddziału (odpowiednio: z 9.08. i 12.08.2010 r.) Dyrektor Generalny DKiA wyraził zgodę na złożenie wniosków o wydanie decyzji ZRID dla tych zadań (odpowiednio: 27.08. i 30.08.2010 r.);

- za brak nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących w GDDKiA procedur dotyczących opracowania dokumentacji projektowej na zadaniu związanym z budową obwodnicy Hrubieszowa dyrektor Oddziału 26.05.2011 r. ukarał upomnieniami naczelnika i zastępcę naczelnika Wydziału Dokumentacji.
(dowód: akta kontroli tom I str. 109-112)

2. Nieweryfikowanie w Oddziale projektów podziału nieruchomości przed ich przekazaniem do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w odniesieniu do trzech analizowanych zadań inwestycyjnych.

Obowiązek weryfikacji projektów podziału nieruchomości wynikał z postanowień pkt. 4.2.1.5 załącznika do ww. zarządzenia nr 17 Dyrektora Generalnego DKiA z 11.05.2009 r. Niewykonanie tego obowiązku skutkowało przedkładaniem Wojewodzie Lubelskiemu dokumentacji z błędami, których usunięcie opóźniało wydanie decyzji ZRID.

Nadzorujący pracę Wydziału Nieruchomości Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że z powodu stanu ewidencji gruntów i budynków na terenach objętych inwestycjami, w odniesieniu do dotychczas przygotowywanych inwestycji nie było możliwe dokonywanie w Oddziale szczegółowej weryfikacji projektów podziału nieruchomości (map podziałowych) przed ich przyjęciem do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Byłoby to możliwe tylko w sytuacji, gdyby stan ewidencyjny nieruchomości podlegających podziałowi odzwierciedlał w pełni rzeczywisty ich stan faktyczny i prawny.

(dowód: akta kontroli tom I str. 32-64, 143-146)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹², działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym.

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹³ obowiązujących przed 16 grudnia 2006 r. Oddział nabywał nieruchomości pod pasy drogowe dla zadań: „Budowa drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski” (dla trzech odcinków realizacyjnych) oraz „Budowa drogi S-19 Lubartów-Kraśnik” (od węzła Dąbrowica do granicy z gminą Konopnica i od granicy z gminą Jastków do włączenia do istniejącej drogi krajowej Nr 19). W oparciu o umowy zawierane w formie aktu notarialnego, po złożeniu oferty właścicielowi, pozyskano 820 działek, natomiast w trybie wyłączenia decyzją Wojewody Lubelskiego na wniosek GDDKiA O/L – 189

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej 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.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 687, dalej „ustawa o inwestycjach drogowych”.

działek. Dla ww. zadań decyzje ULD¹⁴ wydane zostały w okresie od lutego 2005 r. do czerwca 2006 r. Do realizacji odcinka drogi S-17 od węzła Bogucin do węzła Dąbrowica przystąpiono w dniu 28.06.2011 r. na podstawie ZRID z 21.06.2011 r. W dniu 06.12.2011 r. rozpoczęto realizację odcinka od węzła Dąbrowica do węzła Lubartów – na podstawie ZRID z 21.10.2011 r. i odcinka od węzła Lubartów do węzła Witosa – na podstawie ZRID z 18.07.2011 r. oraz z 05.12.2011 r. Do 31.08.2013 r. nie rozpoczęto budowy drogi S-19.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1)

2.2. Wykonywanie czynności, mających na celu nabycie nieruchomości w trybie cywilnoprawnym wraz z opracowaniem dokumentacji formalno-prawnej pod budowę dróg, Oddział zlecił Biuru Wycen Nieruchomości w Lublinie (Biuro). Zakres dwóch umów zawartych z Biurem 20.08.2007 r. (obowiązujących do 18.12.2009 r.) dotyczył czynności nabycia nieruchomości pod budowę drogi S-17 (621 działek) oraz S-19 (355 działek) i obejmował m.in.: sporządzanie operatów szacunkowych dla przewidzianych do wykupu działek położonych w pasie drogowym, prowadzenie monitoringu cen nieruchomości położonych poza pasem drogowym celem określenia wartości resztówek, przygotowanie i doręczenie właścicielom ofert nabycia nieruchomości położonych w pasie drogowym wraz z wstępnym ustanowieniem warunków zawarcia aktu notarialnego, weryfikację zasadności wniosków o nabycie resztówek i wycenę tych nieruchomości, doprowadzenie do zawarcia umowy nabycia nieruchomości, przygotowanie wniosku o wyłączenie. W § 5 ww. umów Dyrektor GDDKIA O/L udzielił wykonawcy pełnomocnictwa do ustalenia wszelkich warunków pozyskania nieruchomości, po uzyskaniu akceptacji przez zamawiającego.

W okresie objętym kontrolą za wykonywanie czynności związanych z nabyciem nieruchomości pod budowę dróg krajowych Oddział wypłacił Biuru wynagrodzenie w wysokości 730.220,70 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2-21)

Sprawy gospodarki nieruchomościami prowadził w Oddziale Wydział Nieruchomości¹⁵. Do obowiązków pracowników posiadających pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA do jednoosobowego działania przy nabywaniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości pod budowę dróg krajowych należało załatwianie spraw związanych z nabywaniem nieruchomości pod obiekty drogowe, m.in.: redagowanie ofert nabycia nieruchomości oraz przesyłanie zawiadomień o celu, miejscu i terminie negocjacji, reprezentowanie Generalnego Dyrektora DKiA przed osobami fizycznymi, prawnymi, w urzędach, sądach i innych instytucjach, kompletowanie dokumentacji celem zawarcia umów notarialnych, nabywanie nieruchomości pod inwestycje drogowe.

(dowód: akta kontroli tom I str. 7-15, tom II str. 52-59, 64-65, 74-75, 99-100)

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że umowy z Biurem na wykonanie wszelkich czynności związanych z nabyciem nieruchomości pod budowę dróg S17 i S19 zawarto w celu zapewnienia prawidłowego działania Wydziału Nieruchomości oraz niedopuszczenia do sytuacji, w której przeciążenie pięciu pracowników prowadzących sprawę nabywania ok. 1500 działek (2000 działek w kolejnym 2008 r.) doprowadziłoby do podejmowania niewłaściwych decyzji, opóźnień płatności, braku kontroli operatów szacunkowych. Ze względu na dynamiczny wzrost inwestycji drogowych niezbędne było trwałe rozwiązanie problemu i zwiększenie kadry ww. Wydziału do dziewięciu osób.

(dowód: akta kontroli tom II str. 101-103)

¹⁴ Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi.

¹⁵ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniami Dyrektora Oddziału z 16.04.2007 r., 17.12.2009 r., 24.02.2012 r. i 05.03.2013 r.

2.3. Szczegółowe badanie nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych w trybie cywilnoprawnym przeprowadzono na próbie obejmującej 20 spraw zakończonych zawarciem umowy nabycia nieruchomości (o łącznej wartości 31.541.988 zł) i 10 zakończonych wnioskami o wywłaszczenie nieruchomości.

W każdym z 20 przypadków zakończonych umową wartość nieruchomości została oszacowana przez rzeczoznawcę majątkowego, ceny ustalono podczas rokowań z właścicielami, umowy sprzedaży zawierali pracownicy Oddziału posiadający pełnomocnictwa udzielone przez Generalnego Dyrektora DKiA.

Cena nabycia w drodze umowy 13 nieruchomości była równa wartości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego. W przypadku czterech nieruchomości¹⁶ cenę ustalono poprzez zwiększenie szacunkowej wartości działek o 5% (łącznie o 12.107,50 zł). Nieruchomość zabudowaną w miejscowości Długie¹⁷ nabyto za cenę 2.217.900 zł, tj. wyższą od wartości szacunkowej o 105.600 zł, a w Ciecierzynie¹⁸ - za cenę 2.650.000 zł – wyższą od wartości szacunkowej o 24.900 zł. Podwyższenie cen nabycia uzasadniono w protokołach rokowań terminem wydania nieruchomości, koniecznością zapewnienia przez zbywcę mieszkania rodzinom i wynajęcia pomieszczeń gospodarczych na sprzęt rolniczy. Działkę zabudowaną stacją paliw w miejscowości Długie¹⁹ Oddział nabył w drodze umowy za cenę 4.971.500 zł ustaloną poprzez zwiększenie wartości nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę (4.075.000 zł) o podatek VAT (896.500 zł).

Łącznie w okresie objętym kontrolą GDDKiA O/L nabyła w trybie cywilnoprawnym osiem nieruchomości, których cena ustalona została poprzez zwiększenie wartości wynikającej z operatu szacunkowego o wartość podatku VAT. Dwóch z ośmiu byłych właścicieli tych nieruchomości nie przekazało Oddziałowi faktur VAT.

W 10 przypadkach końcowe oferty nabycia nieruchomości przygotowywali i składali właścicielom nieruchomości pracownicy Oddziału posiadający pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA do jednoosobowego działania przy nabywaniu wszelkich nieruchomości pod budowę dróg krajowych. W pozostałych 10 sprawach rokowania, zakończone spisaniem protokołów, prowadzone były przez przedstawicieli Biura. W aktach tych spraw nie było dokumentów świadczących o weryfikacji przez Oddział wyniku rokowań.

W przypadku nieruchomości w obrębie Łagiewniki²⁰ i w obrębie Tereszyn²¹ Biuro, oprócz ofert nabycia działek położonych w pasie drogowym, złożyło właścicielom oferty i uzgodniło cenę nabycia resztówek, do czego nie było umocowane (szczegóły patrz pkt 5, sekcja „ustalone nieprawidłowości”).

W dziewięciu przypadkach Oddział wnioskował do Wojewody Lubelskiego o wywłaszczenie nieruchomości po nieprzyjęciu przez właściciela oferty nabycia, a w jednym – z powodu nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, w związku z art. 5 ust. 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 ustaw²².

(dowód: akta kontroli tom II str. 22-30, 33-42, 76-98, 134-150, 338)

W kwestii braku dokumentów świadczących o weryfikacji przez Oddział wyniku rokowań prowadzonych przez Biuro z-ca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że Oddział, jako strona umowy nabycia nieruchomości

¹⁶ Numery spraw: GDKiA-LU-P3-22000-5-57/09, GDKiA-LU-P3-22000-5-221/09, GDKiA-LU-P3-22000-5-258/09, GDKiA-LU-P3-2200-1-93/09.

¹⁷ Numer sprawy: GDKiA-LU-P3-22000-5-216/09.

¹⁸ Numer sprawy: GDKiA-LU-P3-22000-3-241/13.

¹⁹ Numer sprawy: GDKiA-LU-P3-22000-5-195/09.

²⁰ Numer sprawy: GDKiA-LU-P3-22000-5-57/09.

²¹ Numer sprawy: GDKiA-LU-P3-2200-1-93/09.

²² Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.

i odpowiedzialny za wydatkowanie środków publicznych, sprawdzał prawidłowość określenia przedmiotu i stron umowy, dokonywał oceny formalnej i rachunkowej operatów szacunkowych, na podstawie których przedkładano oferty nabycia nieruchomości. W razie braku uchybień czynności tych nie dokumentowano z uwagi na znaczną liczbę spraw i krótki czas na sprawdzenie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 101, 104)

W 2011 r. Oddział wycofał 28 wniosków o wywłaszczenie nieruchomości objętych decyzjami ULD²³ i skierował te sprawy do załatwienia w trybie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych obowiązujących od 10 września 2008 r., w wyniku czego nieruchomości te ujęte zostały w decyzjach ZRID z dnia 18 lipca 2011 r., 21 października 2011 r. i 5 grudnia 2011 r.

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że nabywanie nieruchomości w trybie wprowadzonym od 16.12.2006 r. usprawniało proces realizacji inwestycji drogowej. W przedmiotowej sprawie przebieg planowanego przedsięwzięcia został poszerzony, w związku z tym bezcelowe stało się osiągnięcie celu inwestycyjnego jedynie w granicach określonych dotychczas przez decyzje ULD. Z treści art. 5 ust. 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 wynika, że do nabywania nieruchomości objętych ULD nie można „z automatu” stosować przepisów specustawy w nowym brzmieniu. W przypadku zastosowania nowych przepisów należy uzyskać nową decyzję administracyjną, która wywiera inne (szersze) skutki prawne niż pierwotna decyzja ULD i stwarza możliwość zastosowania nowego trybu nabywania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom II str. 31-36, 43-51)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie Oddział przejmował na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa nieruchomości położone w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego na 14 odcinkach realizacyjnych objętych ośmioma zadaniami inwestycyjnymi ujętymi w PBDK 2008-2012 i 2011-2015, w tym:

- na pięciu zadaniach na podstawie ostatecznych decyzji ULD, wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r. Do dnia 31.08.2013 r. przejęto 1.996 (85,7%) z 2.329 działek objętych tymi decyzjami. Procesu przejmowania gruntów nie zakończono na zadaniu dot. budowy obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego w ciągu drogi S-17: do przejęcia pozostało 333 (32,7%) z 1.018 działek objętych decyzją ULD z 30.04.2009 r.;

²³ Decyzje ULD z 29 września 2005 r., 3 października 2005 r., 8 czerwca 2006 r.

- na trzech zadaniach obejmujących dziewięć odcinków realizacyjnych na podstawie ostatecznych decyzji ZRID, wydanych po 10 września 2008 r. na podstawie art. 11a ww. ustawy. Do dnia 31.08.2013 r. w tym trybie przejęto 100% z 6.871 działek objętych tymi decyzjami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 16, 155)

Terminowość obejmowania we władanie GDDKiA nieruchomości sprawdzono na próbie obejmującej pięć wybranych zadań/odcinków zrealizowanych (3) lub pozostających w realizacji (2) na podstawie decyzji ZRID. Na potrzeby tych zadań przejęto łącznie 1.453 działki. Z uwagi na nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, nie był w nich określony termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Zgodnie z art. 17 ust. 3 pkt 2-4 ustawy o inwestycjach drogowych oznaczało to, że wydanie nieruchomości powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, a Oddział mógł objąć nieruchomości w posiadanie i rozpocząć roboty budowlane. Na analizowanych zadaniach obejmowanie przez Oddział nieruchomości przebiegało następująco:

- 1) odcinek 2 węzeł „Bogucin”-węzeł „Dąbrowica” (wraz z węzłem) – pierwszą nieruchomość przejęto 03.07.2011 r., ostatnią 18.11.2011 r., tj. odpowiednio 2 i 150 dni od wydania decyzji ZRID (21.06.2011 r.). Z 596 działek przejętych na potrzeby realizacji zadania 590 zostało wydanych dobrowolnie, a 6 objęto w wyniku postępowań egzekucyjnych, trwających od 58 do 125 dni. Opóźnienia w przejmowaniu nieruchomości nie spowodowały zwłoki w przekazaniu wykonawcy placu budowy;
- 2) odcinek 2a węzeł „Dąbrowica”- granica miasta Lublin – pierwszą nieruchomość przejęto 04.10.2011 r., ostatnią 14.02.2012 r., tj. odpowiednio 13 i 146 dni po wydaniu decyzji ZRID (21.09.2011 r.). Ze 112 działek przejętych na potrzeby realizacji zadania wszystkie poprzedni właściciele wydali dobrowolnie. Opóźnienia w przejmowaniu nieruchomości nie skutkowały przekazaniem wykonawcy placu budowy po ustalonym terminie;
- 3) odcinek 5a budowa ulicy „Projektowanej” (obecnie Al. NSZZ „Solidarności”) klasy G od Al. Witosa (wraz z węzłem) w Lublinie do Al. Lotników Polskich w Świdniku – pierwszą nieruchomość przejęto 08.07.2011 r., ostatnią 29.08.2011 r., tj. 24 i 76 dni od wydania ZRID (14.06.2011 r.). Wszystkie (23) działki przeznaczone na potrzeby realizacji zadania dotychczasowi właściciele wydali dobrowolnie. Nie wystąpiły opóźnienia w przekazaniu wykonawcy placu budowy;
- 4) budowa obwodnicy Frampola – pierwszą nieruchomość przejęto 10.11.2010 r., ostatnią 09.03.2011 r., tj. odpowiednio: w dniu wydania decyzji ZRID i 119 dni po jej wydaniu (10.11.2010 r.). Wszystkie z 394 działek przechodzących na Skarb Państwa dotychczasowi właściciele wydali dobrowolnie. Nie było opóźnień w przekazywaniu wykonawcy placu budowy;
- 5) obwodnica Hrubieszowa – pierwszą nieruchomość przejęto 22.02.2011 r., ostatnią 29.11.2011 r., tj. odpowiednio 12 i 292 dni po wydaniu decyzji ZRID (10.02.2011 r.). Na 328 działek podlegających przejęciu 277 zostało wydanych dobrowolnie, a 51 w wyniku postępowań egzekucyjnych, trwających od 8 do 83 dni. Opóźnienia w przejmowaniu nieruchomości nie spowodowały braku możliwości terminowego przekazania wykonawcy placu budowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 155, 157)

3.2. Spośród 8.212 działek przejętych w badanym okresie na Skarb Państwa na mocy decyzji ZRID lub ULD dotychczasowi właściciele dobrowolnie wydali 7.829, a 383 (4,7%) przejęto w trybie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Wojewodę Lubelskiego. Kontrola 10 wybranych postępowań egzekucyjnych wykazała, że:

- wszystkie dotyczyły odebrania nieruchomości objętych decyzjami ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności;
- wnioski o wszczęcie postępowań egzekucyjnych Oddział złożył po upływie 58-166 dni od doręczenia zobowiązanym zawiadomień o wydaniu ZRID;
- postępowania egzekucyjne trwały od 15 do 94 dni od złożenia wniosku o egzekucję. W 7 z 10 badanych sprawach postępowanie egzekucyjne trwało dłużej niż 30 dni określone w art. 17 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r. W przypadkach tych Oddział nie podejmował działań celem wyjaśnienia przewlekłości postępowania egzekucyjnego. Nie korzystał też z możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, przysługującej z mocy art. 54 § 2 w ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴.
(dowód: akta kontroli tom I str. 155, 158-159)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił m.in., że:

- z różnych względów część nieruchomości objętych decyzjami ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności została wydana bez zachowania formy pisemnej, „poprzez nieutrudnianie inwestorowi objęcia jej w posiadanie i zapewnienie swobody realizacji robót budowlanych na gruncie”. Wnioski o wszczęcie postępowań egzekucyjnych składano niezwłocznie po powzięciu wiadomości, że nieruchomości faktycznie nie zostały wydane, tj. po otrzymaniu stosownego oświadczenia woli dotychczasowego właściciela lub informacji od wykonawcy robót, że nie został wpuszczony na grunt;
- Oddział monitorował realizację wniosków egzekucyjnych poprzez stały kontakt pracowników ze służbami Wojewody Lubelskiego odpowiedzialnymi za przeprowadzenie egzekucji, lecz tego nie dokumentował. Skierowane w kwietniu i maju 2011 r. do organu egzekucyjnego monity w sprawie przedłużających się postępowań egzekucyjnych w sprawie wydania nieruchomości na najwcześniej realizowanym zadaniu nr 5 (S-17 odcinek Lublin-Piaski) nie spowodowały przyspieszenia tych postępowań. Wojewoda Lubelski tłumaczył wówczas, że nie jest w stanie przeprowadzić postępowań egzekucyjnych w terminie określonym w ustawie o inwestycjach drogowych. Dlatego kierowanie formalnych pism w sprawie wyjaśnienia przyczyn trwania ponad 30 dni postępowań egzekucyjnych w przypadkach objętych nin. kontrolą NIK uznano za niecelowe. Oddział nie składał skarg na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, gdyż nie był „w stanie należycie wykazać, że czynności organu egzekucyjnego są podejmowane zbyt późno z winy tego organu”. Ponadto we wszystkich sprawach czynności egzekucyjne były skuteczne, a fakt ich przedłużenia nie spowodował roszczeń wykonawców robót w przedmiocie niedostępności placu budowy i przedłużania z tego tytułu czasu realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 161-163)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Z mocy prawa, na podstawie ostatecznych decyzji ULD lub ZRID, przejęte zostały przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby pięciu zadań ujętych w załącznikach do PBDK 2011-2015: budowa drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski (siedem odcinków realizacyjnych), budowa drogi S-19 Międzyrzec Podlaski-Lubartów obwodnica m. Kock i Woli Skromowskiej, budowa obwodnicy Frampola na drodze Nr 74, budowa obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74, budowa obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego w ciągu drogi S-17. W latach 2008-2013 (do 31.08.2013 r.) prowadzonych było 4.407 postępowań odszkodowawczych. Odszkodowania wypłacono za 6.499 działek. Z powodu braku ostatecznych decyzji odszkodowawczych do wypłacenia pozostały odszkodowania za 336 działek.

(dowód: akta kontroli tom I str. 155, tom II str. 106-108)

4.2. Sprawy związane z ustaleniem i wypłatą odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa prowadziło sześciu pracowników Wydziału Nieruchomości. Na jednego pracownika przypadało: w 2008 r. – 133, 2009 r. – 232, 2010 r. – 216, 2011 r. – 356, 2012 – 252, w I półroczu 2013 r. – 47 postępowań dotyczących ustalenia odszkodowania za przejęte z mocy prawa nieruchomości pod drogi ujęte w PBDK. W zakresach czynności pracowników Wydziału Nieruchomości nie ujęto wprost obowiązków sprawdzenia pod względem formalnym operatów szacunkowych i analizy rozstrzygnięć wojewody pod kątem zasadności złożenia ewentualnego odwołania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 56-75, 99-100, 109)

4.3. Oddział zapewnił sobie wgląd do operatów szacunkowych sporządzanych na zlecenie Wojewody Lubelskiego w postępowaniach dotyczących ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa. W zawartym w dniu 21.08.2009 r. porozumieniu (zmienionym aneksem z 15.03.2010 r.) LUW zobowiązał się do przekazania GDDKiA O/L jednego egzemplarza operatu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-114)

Badaniem kontrolnym objęto próbę 30 spraw, w których Wojewoda Lubelski ustalił odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa w łącznej wysokości 33.354.328,10 zł.

Operaty szacunkowe, wykonane na potrzeby oszacowania wartości nieruchomości na zlecenie Wojewody Lubelskiego, sporządzone zostały przez uprawnione osoby i zawierały wszystkie elementy określone w § 56 i 57 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego²⁵, a zawarte w nich obliczenia były poprawne pod względem rachunkowym.

W dziewięciu postępowaniach odszkodowawczych udokumentowano dokonanie przez pracowników Oddziału analizy operatów szacunkowych, w tym w sprawie o ustalenia odszkodowania za przejętą przez Skarb Państwa nieruchomość zabudowaną nieukończonym budynkiem hotelowym w Bystrzejowicach. W pozostałych 21 aktach spraw nie stwierdzono dokumentów i adnotacji świadczących o sprawdzeniu przez pracowników GDDKiA O/L operatów szacunkowych.

²⁵ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

Z 22 spraw, w których odszkodowanie zwiększone zostało o kwotę równą 5% wartości nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych, w 13 nie stwierdzono w aktach dokumentów świadczących o zweryfikowaniu przez Oddział zasadności naliczenia zwiększenia.

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że obowiązek sprawdzenia operatów szacunkowych i weryfikacji rozstrzygnięć Wojewody przypisano konkretnym pracownikom poprzez zapis w zakresach czynności „prowadzenia spraw związanych z ustaleniem i wypłatą odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa”. Przyznał, że zapis ten jest sformułowany szeroko i ogólnie, jednak pracownicy rozumieli jego znaczenie jednoznacznie i podejmowali właściwe działania. Operaty szacunkowe były sprawdzane pod względem formalnym i rachunkowym, jednak z uwagi na znaczną liczbę postępowań i krótki czas na sprawdzenie, w razie braku uchybień czynności tych nie dokumentowano. W przypadku wątpliwości, co do dowodów zgromadzonych w sprawie, bądź stwierdzenia błędów w operatach szacunkowych mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, pracownicy Wydziału Nieruchomości zgłaszali uwagi w trakcie rozpraw administracyjnych lub na formularzach przygotowanych przez LUW. Oddział w każdym przypadku weryfikował zasadność zwiększenia odszkodowania o 5%. Jeśli data wydania nieruchomości mieściła się w 30 dniach od wydania decyzji ZRID przyjmowano za pewne, że wydanie nastąpiło w terminie uprawniającym do zwiększenia odszkodowania. W pozostałych przypadkach sprawy te uzgadniano ze służbami Wojewody lub udzielano pisemnych odpowiedzi na zapytania LUW.

(dowód: akta kontroli tom II str. 115-128, 187, 206-210)

Działkę nr 1146/7 położoną w Hrubieszowie w obrębie Podgórze²⁶, objętą decyzją ZRID z dnia 10.02.2011 r. z nadanym rygiorem natychmiastowej wykonalności, GDDKiA przejęła formalnie protokołem przejęcia nieruchomości z dnia 20.07.2011 r. Na podstawie tego materiału decyzją z dnia 26.07.2012 r. Wojewoda Lubelski ustalił odszkodowanie w wysokości 68.645 zł stwierdzając, że nie zachodzą przesłanki do powiększenia kwoty odszkodowania o 5% w trybie art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych. W wyniku odwołania od decyzji byłych właścicieli, Oddział w dniu 09.08.2012 r. złożył oświadczenie, że nieruchomość udostępniono zarządcy drogi na potrzeby realizacji inwestycji (wykonanie wycinki drzew), bez czynionych przez byłego właściciela nieruchomości przeszkód, w terminie do 28.02.2011 r. uprawniającym do powiększenia odszkodowania o 5%. Decyzją z dnia 14.08.2012 r. Wojewoda zmienił poprzednią decyzję i ustalił odszkodowanie podwyższone o 5% wartości nieruchomości, w łącznej wysokości 72.077,25 zł.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w protokole przejęcia nieruchomości z dnia 20.07.2011 r. nie odnotowano terminu faktycznego udostępnienia nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji, ponieważ w dniu sporządzenia protokołu Naczelnik Wydziału Nieruchomości nie miał wiedzy, że nieruchomość została udostępniona w dniu 28.02.2011 r. Co do zasady, dla celów dowodowych, fakt wydania nieruchomości potwierdza się stosownym protokołem sporządzonym w chwili wydania. W przedmiotowej sprawie protokół sporządzony został później niż nastąpiło wydanie. Protokół przejęcia nieruchomości stanowi ważny, ale nie jedyny dowód dokonania czynności wydania. W przypadku wątpliwości datę wydania nieruchomości można ustalić także na podstawie innych dokumentów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 211-220, 342, 348-349)

²⁶ Numer sprawy GDDKiA-LU-P3-ib-22000-14-28/10.

4.4. W 30 badanych sprawach Oddział terminowo dokonał wypłat odszkodowań ustalonych w decyzjach Wojewody Lubelskiego. Ponadto, w związku zapłaceniem przez GDDKiA odsetek, sprawdzono terminowość wypłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą pod budowę obwodnicy Białej Podlaskiej (szczegóły patrz pkt 6, sekcja „ustalone nieprawidłowości”).

Do zakończenia kontroli NIK do GDDKiA O/L wpłynął jeden wniosek²⁷ o wypłatę zaliczki w trybie art. 12 ust. 5a ustawy o inwestycjach drogowych. Zaliczkę w kwocie 32.025 zł, stanowiącej - zgodnie z ww. przepisem - 70% odszkodowania ustalonego decyzją Wojewody Lubelskiego z dnia 27.06.2013 r. (45.750 zł), Oddział wypłacił jednorazowo w terminie do 30 dni od złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 116-120, 129-133)

4.5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor GDDKiA O/L złożył 27 odwołań od decyzji odszkodowawczych wydanych przez Wojewodę Lubelskiego. Dziewiętnaście odwołań uwzględnionych zostało w całości przez Wojewodę Lubelskiego na podstawie art. 132 K.p.a., dwa – uwzględnione w całości przez organ II instancji, dwa – oddalone przez organ II instancji, a cztery odwołania nie zostały dotychczas rozpatrzone.

W wyniku badania 10 odwołań stwierdzono, że w pięciu sprawach Oddział zarzucił Wojewodzie prowadzenie postępowania z naruszeniem zasady dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, tj. niewłaściwe ustalenie właścicieli, nieustalenie reprezentacji osób nieletnich, nieuwzględnienie dowodu stanowiącego podstawę wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu przed sądem. Cztery odwołania dotyczyły braku, nieuprawnionego lub błędnego naliczenia kwoty zwiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych, a w jednym Oddział wskazał ustalenie wysokości odszkodowania na podstawie błędnie przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego powierzchni działki. Z dziesięciu odwołań siedem uwzględnionych zostało w całości przez Wojewodę Lubelskiego na podstawie art. 132 § 1 lub § 2 K.p.a., jedno – uwzględnione w całości przez Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, jedno – dotyczące nieuwzględnienia w postępowaniu dowodu stanowiącego podstawę wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu przed sądem, zostało przez organ II instancji oddalone w całości, ponieważ wynik postępowania przed sądem nie miał wpływu na postępowanie odszkodowawcze. Jedno odwołanie nie zostało dotychczas rozstrzygnięte przez organ II instancji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 202-205)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oddział nienależycie wykorzystał uprawnienia strony w postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym przez Wojewodę Lubelskiego w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomość przeznaczoną na MOP w Bystrzejowicach zabudowaną nieukończonym budynkiem hotelowym.

Pomimo że ocena stanu technicznego tego budynku, dokonana przez GDDKiA O/L podczas czynności przejęcia nieruchomości, różniła się od oceny zawartej w operacie szacunkowym z 12.07.2012 r., Oddział nie zgłosił uwag do ww. operatu szacunkowego i nie żądał od organu prowadzącego postępowanie przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy budowlanego, dotyczącej stanu technicznego budynku, który mógł mieć wpływ na ustalenie wysokości odszkodowania. Oddział nie zareagował także na brak ustosunkowania się Wojewody Lubelskiego do wniosku o zawieszenie

²⁷ Numer sprawy GDDKiA-LU-P3-22000-9/674/12.

postępowania odszkodowawczego do czasu zakończenia działań prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego. Poczynania GDDKiA O/L w sprawie budynku hotelowego ograniczyły się do złożenia wniosków do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Świdniku (pismo z 07.02.2011 r.) i do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie (pismo z 22.04.2013 r.) o przeprowadzenie kontroli tego obiektu, w związku z podejrzeniem, że jego stan techniczny stanowi zagrożenie dla osób przebywających wewnątrz. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie pismem z 16.05.2013 r. poinformował GDDKiA O/L, że nie ma podstaw do przeprowadzenia kontroli, i że podjęcie dalszych kroków w sprawie budynku należy do Oddziału. Wojewoda decyzją z 05.06.2012 r. ustalił odszkodowanie za tę nieruchomość w wysokości 1.935.255 zł odpowiadającej wycenie zawartej w operacie szacunkowym. Dokonane przez kontrolerów NIK w dniu 11.10.2013 r. oględziny budynku hotelowego potwierdziły występowanie wewnątrz budynku wad w wykonaniu elementów obiektu, tj. ugięcie stropu nad parterem, a także – nieuwzględnione w wycenie dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego – poprzeczne i ukośne pęknięcia ścian na pierwszym piętrze z rozwarstwieniami dochodzącymi w najszerszych miejscach do 2 cm. Zdaniem NIK wartość rynkową nieukończonego budynku hotelowego z istniejącymi wadami stropu oraz celowość dokończenia budowy będzie można rzetelnie oszacować dopiero po wykonaniu ekspertyzy stanu technicznego tego obiektu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 151- 201, 339-340)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że organ właściwy w sprawie ustalenia odszkodowania decyduje czy postępowanie wpadkowe, o którym Oddział zawiadomił Wojewodę, ma znaczenie dla sprawy. W tym przypadku Wojewoda nie zdecydował się na zawieszenie postępowania, a treść wydanego rozstrzygnięcia nie uzasadniała w dostatecznym stopniu złożenie odwołania. Odnosnie niezgłoszenia uwag do operatu i niewniesienia o przeprowadzenie dodatkowego dowodu w postępowaniu w formie ekspertyzy technicznej Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że z treści operatu szacunkowego wynika, że rzeczoznawca majątkowy posiadał pełną wiedzę o stanie technicznym budynku. Ze względu na ugięcie stropu zmniejszona została wartość budynku o ok. 35 tys. zł. W trakcie prowadzonego postępowania odszkodowawczego, jak również po jego zakończeniu Oddział nie żądał ekspertyzy technicznej budynku hotelowego, o której mowa w operacie szacunkowym i nie miał do niego wglądu. Oddział nie dysponuje jakąkolwiek ekspertyzą stanu technicznego budynku hotelowego. Zastępca Dyrektora stwierdził, że w przypadku gdy w sprawie odszkodowania za nieruchomość zabudowaną nieukończonym budynkiem hotelowym wyjdą na jaw okoliczności faktyczne mające wpływ na postępowanie odszkodowawcze, Oddział korzystając z uprawnień stronyłoży wniosek o wznowienie postępowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 314-321)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy niezamieszczania w protokołach przejęcia nieruchomości adnotacji dotyczącej terminu faktycznego udostępnienia nieruchomości na potrzeby budowy dróg. Informacja ta ma istotne znaczenie do prawidłowego ustalenia zwiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach w drogach.

Niezamieszczenie daty faktycznego udostępnienia nieruchomości (28.02.2011 r.) w protokole przejęcia nieruchomości z dnia 20.07.2011 r. (działka nr 1146/7 w obrębie Podgórze) skutkowało złożeniem przez byłych właścicieli odwołania od decyzji Wojewody, koniecznością prowadzenia

czynności wyjaśniających w Oddziale i zmianą decyzji Wojewody o ustaleniu odszkodowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 211-220)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

5.1.1. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach w drogach, jeżeli pod inwestycje drogowe przejęto część nieruchomości, a pozostała nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości tej części nieruchomości. Roszczenie ma charakter cywilnoprawny.

W objętym kontrolą okresie do Oddziału zgłoszone zostały roszczenia o nabycie 898 resztówek, z których 578 Oddział nabył za sumę 51.503,8 tys. zł, odmówiono uznania 298 roszczeń, a 22 roszczenia na koniec sierpnia 2013 r. były w toku rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 164)

5.1.2. Zarządzeniem nr 13/P-3/2012 r. z 20 marca 2012 r. Dyrektor Oddziału powołał Zespół do spraw oceny wniosków o wykup resztówek. Zespołowi nadano kompetencje doradczo-opiniotwórczo-konsultacyjne do oceny wniosków o wykup resztówek „w sprawach szczególnie skomplikowanych”. Formulowana przez Zespół opinia miała stanowić rekomendację dla Dyrektora Oddziału w kwestii sposobu załatwienia roszczenia. W razie potrzeby, przy dokonywaniu oceny wniosków Zespół mógł korzystać m.in. z pomocy radcy prawnego i uprawnionego rzeczoznawcy majątkowego lub innych biegłych.

Zarządzenie powyższe nie określało całej procedury rozpatrywania wniosków o nabycie resztówek, w tym terminu ustosunkowania się do zgłoszonych roszczeń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-15, 165-167, 175)

5.1.3. Badania kontrolne przeprowadzone na próbie 20 roszczeń o nabycie resztówek (10 załatwionych pozytywnie i 10 odmownie) wykazały, że:

- każdorazowo roszczenia analizowano pod kątem spełnienia przesłanki braku możliwości wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele;
- w sześciu sprawach przed podjęciem decyzji w sprawie wykupu resztówki zasięgano opinii rzeczoznawcy majątkowego - czy zachodzą ustawowe przesłanki uzasadniające nabycie tych nieruchomości;
- odmawiając uznania roszczeń wnioskodawców poinformowano o przyczynach tej odmowy, odnosząc się szczegółowo do wszystkich argumentów strony;
- z 15 roszczeń rozpatrzonych po 20.03.2012 r. osiem załatwiono bez zasięgania opinii Zespołu ds. oceny wniosków o wykup resztówek, w tym 5 odmownie;
- do roszczeń Oddział ustosunkował się po upływie 26-602 dni od ich zgłoszenia. W dwóch przypadkach poinformował wnioskodawców o przyczynach braku możliwości niezwłocznego ustosunkowania się do zgłoszonych roszczeń;
- w 16 przypadkach z akt sprawy wynikało, że przy przygotowaniu decyzji w sprawie uznania lub odmowy roszczeń o wykup resztówek zachowano

zasadę „wielu par oczu”. W czterech sprawach brak było danych w tym zakresie, przy czym dwie z tych spraw załatwiono przed, a dwie (negatywnie) po wprowadzeniu zarządzenia nr 9 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad²⁸.

(dowód: akta kontroli tom I str. 171-175)

5.1.4. Na drogę sądową skierowane zostały roszczenia o nabycie ośmiu resztówek o wartości 11.116,5 tys. zł. Do dnia 31 sierpnia 2013 r. żadna ze spraw nie została przez sąd rozstrzygnięta.

(dowód: akta kontroli tom I str. 164)

5.2. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych, w przypadku, gdy na potrzeby inwestycji drogowych objętych decyzjami ZRID/ULD, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, przejmowane są nieruchomości zabudowane, właściwy zarządca drogi jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego.

Według § 4 ust. 7 załącznika do zarządzenia nr 54 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji²⁹, w uzasadnionych przypadkach dyrektor oddziału wynajmuje lokale zamienne dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych oraz najemców.

W związku z realizacją inwestycji drogowych objętych PBDK w latach 2008-2013 (do 31.08.) Oddział zapewnił lokale zamienne 66 osobom uprawnionym, z tego: trzy z zasobów własnych³⁰, pięć wynajętych przez Oddział i 58 wynajętych bezpośrednio przez uprawnionych. Wydatki z tego tytułu wyniosły 1.200,2 tys. zł, z tego 130 tys. zł dotyczące lokali wynajętych przez Oddział i 1.070,2 tys. zł z tytułu „refundacji” czynszu za lokale wynajęte bezpośrednio przez osoby uprawnione.

(dowód: akta kontroli tom I str. 210)

Kontrola 10 wybranych spraw dotyczących zapewnienia osobom uprawnionym lokali zamiennych, z tego dwóch wynajętych w tym celu przez Oddział i ośmiu wynajętych bezpośrednio przez osoby uprawnione wykazała, że:

- lokale zamienne wynajęte przez Oddział udostępniano osobom uprawnionym na podstawie zawieranych z nimi umów użyczenia i protokołów zdawczo-odbiorczych szczegółowo opisujących stan tych lokali, wskazujących na spełnienie warunków technicznych dla lokalu zamiennego określonych w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³¹;
- podstawę pokrywania (refundacji) uprawnionym kosztów czynszu za wynajęte przez nich lokale zamienne stanowiły umowy, w których Oddział stwierdzał, że zaproponowany przez osobę uprawnioną lokal lub budynek mieszkalny spełnia wymogi techniczne dla lokalu zamiennego i w związku z tym zostaje wskazany jako lokal zamienny, a jego cena najmu nie odbiega od cen rynkowych w danej miejscowości, udokumentowanych stosowną analizą. Umowy wskazywały termin i nr konta osoby uprawnionej, na które Oddział będzie co miesiąc przelewał środki odpowiadające kwocie czynszu najmu lokalu. W dwóch z ośmiu analizowanych spraw w dokumentacji stwierdzono kserokopie umów najmu tych lokali, określających m.in. wysokość czynszu (cenę najmu), w żadnej nie było natomiast dowodów opłacenia czynszu przez uprawnionych;

²⁸ https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzenia-generalnego-dyrektor_10385/9.pdf

²⁹ http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzenia-generalnego-dyrektor_6335//documents/binder1.pdf

³⁰ Lokale nabyte na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, a następnie rozliczone w ramach decyzji odszkodowawczych (na zamianę).

³¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

- w dziewięciu przypadkach lokale zamienne Oddział zapewniał uprawnionym wyłącznie do upływu 120 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna, stosownie do art. 17 ust. 4-4b w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o inwestycjach w drogach. Z powodu nieustalenia do 12.09.2012 r. odszkodowania za nieruchomości zabudowaną przejętą 26.03.2012 r. w Dysie, po wygaśnięciu 12.09.2012 r. prawa do lokalu zamiennego, 13.09.2012 r. z byłym uprawnionym zawarto kolejną umowę użyczenia tego lokalu do czasu wypłaty odszkodowania. Poniesione przez Oddział koszty czynszu miały być potrącone z odszkodowania. Rozwiązując 15.01.2013 r. umowę użyczenia koszty te ustalono na sumę 11.070 zł. Do dnia 22.10.2013 r. kwoty tej nie potrącono, gdyż nadal nie było prawomocnej decyzji w sprawie odszkodowania;
- w ośmiu przypadkach odszkodowania za przejęte na Skarb Państwa nieruchomości zabudowane zostały wypłacone od 9 do 78 dni przed utratą przez osoby uprawnione prawa do lokalu zamiennego, w jednym 39 dni po utracie tego prawa, w kolejnym zaś do czasu badania tych spraw (22.10.2013 r.) odszkodowanie nie zostało wypłacone za ww. nieruchomości w Dysie przejętą 26.03.2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 211-244)

5.3. W latach 2008-2013 (do 31.08.) do Oddziału wpłynęło siedem skarg związanych z nabywaniem nieruchomości pod budowę dróg krajowych, w tym jedna związana z nieudzieleniem odpowiedzi na wniosek o odszkodowanie (szczegóły w sekcji „ustalone nieprawidłowości”). Trzy skargi zainteresowani złożyli bezpośrednio w Oddziale, cztery skierowali do Centrali GDDKiA. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone negatywnie. W dwóch przypadkach odpowiedzi skarżącym udzieliła Centrala GDDKiA na podstawie informacji Oddziału, w pięciu o sposobie załatwienia skarg skarżących zawiadomił Oddział, stosownie do art. 237 § 3 K.p.a. Merytorycznie skargi zostały rozpatrzone obiektywnie i rzetelnie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 249-251)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oddział nie dochował należytej staranności przy załatwianiu wniosków obywateli o wykup resztówek. Pomimo długotrwałego rozpatrywania roszczeń, nie informowano obywateli o przewidywanym terminie ustosunkowania się do złożonych wniosków.

Z 10 roszczeń zgłoszonych po uzyskaniu przez decyzje ZRID/ULD statusu ostateczności do dwóch Oddział ustosunkował się po upływie 26-100 dni od ich wpływu, do trzech po 101-200 dniach, do trzech po 201-300 dniach, do jednego po 305 dniach, do kolejnego po 468 dniach. Spośród 10 roszczeń zgłoszonych przed dniem ostateczności decyzji ZRID/ULD do zasadności czterech Oddział odniósł się po 161-186 dniach od ich wpływu oraz po upływie 39-89 dni od uprawomocnienia decyzji, do kolejnych czterech po 243-279 dnach od ich wpływu i po 106-112 dniach od uzyskania przez decyzje statusu ostateczności. Brak było natomiast danych, kiedy wnioskodawców poinformował o uznaniu roszczeń z kolejnych dwóch wniosków złożonych w Oddziale przed dniem ostateczności decyzji ZRID – w przypadkach tych wiadomo jedynie³², że resztówki zostały nabyte po upływie 391 i 602 dni od złożenia wniosków oraz po 211 i 422 dniach od uzyskaniu przez decyzję ZRID statusu ostateczności. W dwóch sprawach Oddział poinformował wnioskodawców o przyczynach braku możliwości niezwłocznego ustosunkowania się do zgłoszonych roszczeń.

³² Na podstawie dat sporządzenia aktów notarialnych.

W pozostałych przypadkach wnioskodawców nie poinformowano o przyczynach długotrwałego załatwiania wniosków i przewidywanym terminie ich rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 171-175)

Nadzorujący pracę Wydziału Nieruchomości Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił m.in., że rozpoznawanie spraw o nabycie resztówek trwa bardzo długo z powodu:

- przedwczesnego składania wniosków, tj. przed uzyskaniem przez decyzje ZRID statusu ostateczności,
- konieczności uprzedniego ujawnienia skutków ostatecznej decyzji ZRID w ewidencji gruntów i księgach wieczystych, co trwa 1-3 miesiące,
- konieczności, w wielu przypadkach, zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy majątkowego, wyłanianego w czasochłonnym postępowaniu przetargowym,
- konieczności zaangażowania pracowników Wydziału Nieruchomości w równoległe prowadzone liczne postępowania odszkodowawcze, stanowiące priorytet dla Oddziału i objęte reżimem czasowym z K.p.a.

Ponadto wyjaśniający wskazał, że żaden przepis prawa cywilnego nie określa terminu rozpatrzenia roszczeń cywilnoprawnych i „nie nakłada obowiązku informowania drugiej strony o terminie rozpatrzenia roszczenia, a kwestia ta pozostawała w sferze indywidualnego uznania osoby prowadzącej sprawę”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 207-208)

2. Niezasięgnięcie opinii Zespołu ds. oceny wniosków o wykup resztówek w przypadku rozbieżności w tej sprawie stanowiska osób rozpatrujących wnioski w Wydziale Nieruchomości z opiniami rzeczoznawców majątkowych.

Z 10 badanych spraw załatwionych odmownie, w czterech decyzje podjęto po zasięgnięciu opinii rzeczoznawców majątkowych, przy czym w dwóch sprawach, rozpatrywanych po 20 marca 2012 r., odmówiono uznania roszczeń mimo pozytywnej opinii rzeczoznawcy majątkowego. W obydwu przypadkach decyzje odmowne przygotowano w Wydziale Nieruchomości bez zasięgnięcia opinii Zespołu ds. oceny wniosków. W jednej z tych spraw wnioskodawca pozwał Oddział do sądu, uzasadniając to m.in. tym, że powstała po podziale i pozostawiona przy dotychczasowym właścicielu działka nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, tj. pod jakąkolwiek zabudowę.

(dowód: akta kontroli tom I str. 171-204)

Nadzorujący pracę Wydziału Nieruchomości Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił m.in., że: „W przedmiotowych sprawach otrzymane opinie pozwalały jednoznacznie określić zasadność wniosku na poziomie Wydziału Nieruchomości. W zaistniałej sytuacji zwołanie komisji niepotrzebnie absorbowałoby pracowników innych wydziałów (...) i wydłużyło czas załatwiania spraw. (...) obie sprawy wymienione w zapytaniu choć (...) nie stanowiły przedmiotu posiedzenia Zespołu ds. oceny wniosków o nabycie resztówek, to były rozpatrywane kolegialnie przez pracowników Wydziału Nieruchomości, a nie jedynie przez osobę prowadzącą sprawę”. Wyjaśniający wskazał ponadto, że w wyniku zaleceń pokontrolnych po kontroli rozpoznawczej NIK od czerwca 2013 r. każda sprawa, „w której stanowisko uprawnionego rzeczoznawcy majątkowego i pracowników Wydziału Nieruchomości jest różne trafia do Zespołu ds. oceny wniosków.”

(dowód: akta kontroli tom I str. 208-209)

3. Z dziesięciu badanych spraw, w których oferty nabycia nieruchomości składało Biuro, w dwóch przypadkach Biuro uzgodniło ceny i złożyło właścicielom oferty nabycia nieruchomości położonych poza pasem drogowym (resztówek), czym

przekroczyło zakres pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora Oddziału w umowach zawartych z Biurem 20.08.2007 r.

W dniu 10.10.2008 r. Biuro złożyło ofertę nabycia za cenę 2.050 zł działki położonej w obrębie Łągiewniki, a w dniu 05.08.2008 r. ofertę nabycia za 111.600 zł działki położonej w obrębie Tereszyn.

Nadzorujący nabywanie nieruchomości z-ca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że Biuro faktycznie nie było umocowane do podejmowania czynności zmierzających do nabycia nieruchomości położonych poza pasem drogowym, to podjęcie tych działań nie spowodowało zagrożenia interesów Skarbu Państwa, a wręcz przyczyniło się do usprawnienia realizacji procesu nabywania nieruchomości pod drogi. Biuro przedstawiło ofertę nabycia resztówek kierując się zasadą racjonalności, bowiem właściciele uzależnili zbycie nieruchomości przeznaczonych pod pas drogowy od nabycia przez Skarb Państwa resztówek. W obydwu przypadkach kwalifikacja do nabycia resztówek była zasadna. Przedstawione oferty były konwalidowane przez umocowanego przedstawiciela GDDKiA poprzez akceptację wynegocjowanych warunków, a w konsekwencji zawarcie umowy nabycia. Przedstawione oferty z uwagi na ich formę nie mogły stanowić podstaw do dochodzenia zawarcia umowy, a jedynie zaproszenie do jej zawarcia.

(dowód: akta kontroli tom II str.2-18, 76-98, 101-105)

4. Niepełne dokumentowanie zasadności wydatków ze środków publicznych ponoszonych na zapewnienie osobom uprawnionym lokali zamiennych.

W ośmiu na 10 badanych przypadków Oddział przekazywał osobom uprawnionym do lokalu zamiennego środki na pokrycie (refundację) kosztów czynszu wynajętych przez te osoby lokali zamiennych. Środki te przekazywano bez udokumentowania, że faktycznie zostały na ten cel wykorzystane. Kwota przekazanych środków wyniosła 219.133,58 zł. Ponadto, stwierdzając w zawartych z tymi osobami umowach, że zaproponowany przez nie lokal lub budynek mieszkalny spełnia wymogi techniczne dla lokalu zamiennego Oddział nie dysponował dokumentami stanowiącymi podstawę takiego stwierdzenia (np. protokołami oględzin). W sześciu sprawach nie posiadał kopii umowy najmu zawartej przez osobę uprawnioną do lokalu zamiennego z właścicielem lokalu.

Na podstawie § 13 pkt 14 regulaminu organizacyjnego Oddziału, wynajmowanie lokali zamiennych należało do zadań Wydziału Nieruchomości.

Umowy z osobami uprawnionymi do lokalu zamiennego zawierali Dyrektor Oddziału wraz z zastępcą lub dwaj zastępcy Dyrektora Oddziału, działający w imieniu Skarbu Państwa - Dyrektora Generalnego DKiA,.

(dowód: akta kontroli tom I str. 212-216, 225-229, 234-235)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że z uwagi na wyjątkowo trudną sytuację i poczucie zagrożenia dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa w związku z decyzjami ZRID objętymi rygiem natychmiastowej wykonalności, w Oddziale postanowiono organizować proces przejmowania budynków mieszkalnych w sposób jak najmniej dla nich dotkliwy. Dlatego w większości przypadków odstąpiono od oględzin lokali zamiennych z udziałem osób uprawnionych,

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

a w zawieranych z nimi umowach zapisy o spełnieniu przez te lokale warunków technicznych dla lokali zamiennych opierano głównie na oświadczeniach tych osób. Zakładano, że nie wynajmą dla siebie lokalu, który nie spełniałby ich wymagań i ustawowego minimum. Nie żądano przedkładania umów najmu lokali zamiennych, gdyż uważano, że jako zawierane w szczególnych warunkach rynkowych i tak nie będą odzwierciedlały realnego poziomu cen najmu. Dlatego wyrażano zgodę na refinansowanie kosztów najmu lokali zamiennych jedynie do wysokości realnych cen rynkowych wynikających ze sporządzonych w Oddziale analiz. Ww. nie wyjaśnił przyczyn nieządania dowodów opłacenia przez osoby uprawnione czynszu za lokale zamienne. Wskazał jedynie, że przekazując im terminowo określone w umowach kwoty refundacji kosztów najmu Oddział wypełniał obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego. Podał też, że w związku z zaleceniami po kontroli rozpoznawczej NIK, od czerwca 2013 r. podjęto działania zapewniające pełne udokumentowanie zasadności refundacji wydatków z tytułu czynszu najmu lokali zamiennych.

[Od otrzymania 27.05.2013 r. wystąpienia pokontrolnego po kontroli rozpoznawczej NIK do czasu badania nin. zagadnień (23.10.2013 r.) Oddział nie udostępniał lokali zamiennych osobom uprawnionym.]

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-169, 246-248)

5. Oddział nie dochował należytej staranności przy załatwianiu wniosku z 30.07.2012 r. w sprawie odszkodowania za zdewastowane nieruchomości ogrodnicze na terenie ogródków działkowych ROD "Malwa" w Elizówce. Oddział nie udzielił wnioskodawcy odpowiedzi na ten wniosek ani nie poinformował bez zbędnej zwłoki o terminie ustosunkowania się do tego roszczenia.

Nieudzielenie przez Oddział odpowiedzi wnioskodawcy skutkowało złożeniem skargi w dniu 11.10.2012 r. W odpowiedzi na skargę Oddział wyjaśnił, że użytkowane przez skarżących działki nie zostały objęte decyzją ZRID i nie były zajmowane (w tym czasowo) przez wykonawców robót drogowych. W związku z tym brak było podstaw prawnych do wypłaty odszkodowań. Oddział nie wskazał jednak przyczyn nieudzielenia odpowiedzi na pismo skarżącego z 30.07.2012 r. i ponaglenie z 03.09.2012 r.

Według § 3 pkt 12 regulaminu organizacyjnego Oddziału, prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz nadzór nad terminowością ich załatwiania przez właściwe komórki organizacyjne Oddziału należały do zakresu działania Stanowiska ds. Obsługi Prawnej. Merytorycznie skargi i wnioski związane z przedmiotem nin. kontroli NIK rozpatrywane były w Wydziale Nieruchomości.

Naczelnik Wydziału Nieruchomości wyjaśnił m.in., że oczekiwanie przez skarżących udzielania im przez Oddział odpowiedzi w sprawach cywilnoprawnych w terminach określonych w K.p.a. nie znajdowało uzasadnienia w przepisach prawa. Jego zdaniem, roszczenia wobec których brak jest ustawowego terminu na załatwienie sprawy, rozpatrywane były bez zbędnej zwłoki, jednak w każdym przypadku w dalszej kolejności za sprawami administracyjnymi. Użytkownikom ogródków działkowych odpowiedzi w ich sprawie udzielono „w najwcześniejszej możliwej dacie, w której sprawa została rozpoznana w stopniu umożliwiającym zajęcie przez tut. Oddział konkretnego stanowiska”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 251, 255)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

6.1. W sporządzanych przez Oddział harmonogramach rzeczowo-finansowych trzech badanych zadań (budowa drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski na odcinku od węzła Sielce do węzła Bogucin, budowa drogi S-19 Miedzyrzec Podlaski-Lubartów obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej, budowa obwodnicy Frampola w ciągu drogi nr 74) wyszczególnione były poszczególne asortymenty robót, w tym wykup gruntów i wypłaty odszkodowań. Harmonogramy, stanowiące załączniki do programów inwestycyjnych zadań, uzgadniane były z Generalnym Dyrektorem DKiA i aktualizowane stosownie do zmian PBDK.

Na nabywanie nieruchomości na potrzeby budowy odcinka od węzła Sielce do węzła Bogucin poniesiono wydatki w wysokości 79.585,8 tys. zł, co stanowiło 97,9% wydatków planowanych. W przypadku obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej wydatki na nabywanie nieruchomości wyniosły 16.588,3 tys. zł (99% planu), a w przypadku obwodnicy Frampola – 3.735,1 tys. zł (97,9% planu).

(dowód: akta kontroli tom II str. 322-337)

6.2. Planowany udział wydatków Oddziału na nabywanie nieruchomości w łącznych wydatkach na realizację zadań ujętych w załącznikach do PBDK na lata 2008-2012 i 2011-2015 wynosił: w styczniu 2008 r. – 12,9%, (431.009,9 tys. zł z 3.352.971,1 tys. zł), w sierpniu 2013 r. – 16,6% (795.760,2 tys. zł z 4.793.556,6 tys. zł).

Faktyczny udział wydatków na nabywanie nieruchomości w łącznych wydatkach poniesionych przez Oddział na realizację tych zadań wyniósł:

- w styczniu 2008 r. – 84,9% (69.876,3 tys. zł z 82.311,0 tys. zł),
- w sierpniu 2013 r. – 22,0% (767.918,2 tys. zł z 3.497.907,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom II str. 221-222)

6.2.1. W okresie objętym kontrolą wystąpił tylko jeden przypadek, gdy Oddział musiał zapłacić odsetki z tytułu nieterminowej wypłaty odszkodowania osobie uprawnionej.

Decyzją z dnia 24.09.2008 r. Wojewoda Lubelski ustalił odszkodowanie w wysokości 106.730 zł za nieruchomość przejętą przez Skarb Państwa pod drogę nr 2 Siedlce – Terespol na odcinku obwodnicy Białej Podlaskiej³⁴ oraz powiększył ustalone odszkodowanie o 5% wartości rynkowej na podstawie art. 7 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 ustaw³⁵. Wobec niezłożenia przez żadną ze stron odwołania, w dniu 14.10.2008 r. ww. decyzja stała się ostateczna. W dniu 19.11.2008 r. Oddział wystąpił do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Wojewody Lubelskiego z jednoczesnym wstrzymaniem jej wykonania. Wniosek argumentowano bezzasadnym powiększeniem o 5% wartości odszkodowania. Postanowieniem z dnia 29.04.2009 r. Minister Infrastruktury wstrzymał wykonanie ww. decyzji Wojewody, a decyzją z dnia 03.12.2009 r. unieważnił ją w części dotyczącej powiększenia odszkodowania o 5%. Odszkodowanie w kwocie 106.730 zł Oddział wypłacił w dniu 01.02.2010 r. Żądanie przez byłego właściciela nieruchomości uregulowania odsetek (17.755,20 zł) za czas opóźnienia w zapłacie odszkodowania uznane zostało przez Oddział za bezzasadne. Zdaniem GDDKiA O/L decyzja Wojewody z 24.09.2008 r. była podstawą do wypłaty odszkodowania

³⁴ Sprawa numer GDDKiA O/LU-P3-as-2200-4-200/09.

³⁵ Dz. U. Nr 154, poz. 958.

dopiero po uwzględnieniu treści decyzji Ministra Infrastruktury z 03.12.2009 r., która stanowi ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie.

W dniu 21.03.2013 r. z tytułu nieterminowej wypłaty odszkodowania za ww. nieruchomość Oddział zapłacił zasądzone wyrokiem Sądu Rejonowego w Lublinie z dnia 28.12.2012 r.: odsetki w wysokości 17.280 zł za zwłokę od 29.10.2008 r. do 31.01.2010 r. w wypłacie odszkodowania, odsetki ustawowe w wysokości 5.471,37 zł od kwoty 17.280 zł za okres od wniesienia powództwa (14.10.2010 r.) do dnia zapłaty (21.03.2013 r.), kwotę 4.683 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 223-261)

6.3. GDDKiA O/L posiadała zapewnienie finansowania realizacji 14 z 15 zadań ujętych w PBDK, dla których w badanym okresie uzyskała decyzję ULD lub decyzję ZRID. W przypadku budowy obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego zapewnienie finansowania ograniczone było do prac przygotowawczych.

W dniu wystąpienia z wnioskiem (08.09.2008 r.) o wydanie decyzji ULD dla budowy obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego, inwestycja ta znajdowała się w zadaniach rezerwowych zał. 1 do PBDK 2008-2012, które do roku 2012 finansowane miały być tylko w zakresie prac przygotowawczych. W PBDK na lata 2011 – 2015 budowa obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego znajdowała się na liście zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013 (zał. 2 poz. 42). Do sierpnia 2013 r. na budowę obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego poniesiono wydatki w wysokości 45.780 tys. zł, w tym 41.596 tys. zł na odszkodowania za przejęte na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, które GDDKiA O/L wypłaciła wszystkim byłym właścicielom. Na wniosek Oddziału z 08.09.2008 r. – uzasadniony ważnym interesem społecznym polegającym na poprawie warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz potrzebą szybkiego nabycia gruntów i przeprowadzeniu inwestycji bez zagrożenia utraty środków finansowych rezerwowanych na ten cel w latach 2009-2011 – decyzji ULD z 30.04.2009 r. dla ww. obwodnicy nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Z 1018 działek objętych ww. decyzją ULD do zakończenia kontroli NIK Oddział przejął w faktyczne posiadanie 333 działki. W posiadaniu dotychczasowych właścicieli znajdowało się nadal 685 działek.

(dowód: akta kontroli tom I str. 155, 157, tom II str. 221-222, 290-313)

Art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o inwestycjach drogowych stanowi, że decyzja ULD z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości.

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że o nadanie decyzji ULD dla budowy obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego rygoru natychmiastowej wykonalności wystąpiono, gdyż inwestycja ta cały czas była brana pod uwagę w ustalanych kolejnych planach realizacyjnych. Dopiero 28.10.2009 r. Oddział otrzymał informację z centrali GDDKiA, że nie ma zabezpieczonych środków na realizację robót i nie można podejmować żadnych nowych zobowiązań również w zakresie prac przygotowawczych. W kwestii 685 działek znajdujących się nadal w posiadaniu dotychczasowych właścicieli z-ca Dyrektora wyjaśnił, że Oddział odstąpił od objęcia w posiadanie nieruchomości, których właściciele nie uzewnętrznili woli wydania. Pozwoliło to uniknąć ponoszenia przez GDDKiA O/L znacznych kosztów na utrzymanie nieruchomości. W przypadku zapewnienia środków na realizację inwestycji Oddział doprowadzi do pełnego objęcia pasa drogowego w posiadanie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 458-461)

6.4. Z inicjatywy Wojewody Lubelskiego koszty postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości finansowane były przez Oddział na podstawie porozumień zawartych z Wojewodą 17 lipca 2007 r., 9 maja 2008 r. i 21 sierpnia 2009 r.

Realizując porozumienia z 17 lipca 2007 r. (obowiązywało do 30 listopada 2008 r.) i 9 maja 2008 r. (obowiązywało do 31 grudnia 2008 r.) Oddział przekazywał na rachunek LUW środki na wynagrodzenie rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe. Rozliczenie stanowiła nota obciążeniowa wystawiona przez Dyrektora Generalnego LUW na podstawie faktur za operaty.

W porozumieniu zawartym 21 sierpnia 2009 r. GDDKiA O/L zobowiązała się do pokrywania kosztów postępowań w sprawach wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej, wyłączeń nieruchomości oraz ustalania odszkodowań za nieruchomości nabyte pod drogi krajowe. W porozumieniu powołano się na przepisy art. 132 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶ (u.g.n.), art. 22 ust. 1 ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach, a także art. 262 § 2 i art. 263 K.p.a. Finansowaniu podlegały koszty sporządzenia operatów szacunkowych, koszty korespondencji urzędowej oraz koszty obwieszczeń przewidzianych w obowiązujących przepisach. Określono, że po wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, postępowania wyłączeniowego albo odszkodowawczego, Wojewoda postanowieniem wydanym w oparciu o art. 262 § 2 K.p.a. ustala wysokość zaliczki na pokrycie kosztów postępowania. Następnie w postanowieniu o wysokości kosztów postępowania, o którym mowa w art. 264 § 1 K.p.a., Wojewoda dokonuje ostatecznego rozliczenia kosztów.

Dyrektor Oddziału stwierdził, że wyrażenie przez Oddział zgody na ustalenie i rozliczanie zaliczek w formie postanowień wydawanych przez Wojewodę w oparciu o przepisy art. 262 § 2 K.p.a. „należy uznać za dopuszczalne i prawnie uzasadnione. (...) Podstawę prawną dla zawarcia porozumienia stanowił przepis art. 132 ust. 8 u.g.n. w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach, które wprost stwarzają podmiotowi realizującemu cel publiczny możliwość ponoszenia kosztów postępowań odszkodowawczych. (...) Mając na uwadze treść (...) art. 132 ust. 8 u.g.n. (...) kwestia formy w jakiej organ zwróci się o środki na pokrycie kosztów postępowania pozostaje kwestią o drugorzędnym znaczeniu.”

(dowód: akta kontroli tom II str. 110 – 114, 262-272, 341, 346)

W badanym okresie na pokrycie kosztów postępowań w sprawach ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na potrzeby budowy dróg Oddział przekazał na rachunek LUW 32 zaliczki w łącznej wysokości 5.302.537,35 zł. Do 31.10.2013 r. rozliczonych zostało 26 zaliczek, w tym siedem zaliczek Wojewoda Lubelski rozliczył we wrześniu i październiku 2013 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK. Koszty rozliczonych postępowań wyniosły 4.977.822,25 zł. Do końca października 2013 r. Wojewoda Lubelski nie rozliczył sześciu zaliczek w łącznej wysokości 137.583 zł, w tym: pięciu (w łącznej wysokości 2.583 zł) przekazanych LUW od czerwca do września 2013 r. na koszty postępowań dotyczących odcinka od węzła Sielce do węzła Bogucin i jednej (135.000 zł) przekazanej 16.08.2011 r. dotyczącej odcinka od węzła Lubartów do węzła Witosa.

Koszty postępowań odszkodowawczych nie były rozliczane przez Wojewodę do 15 listopada każdego roku jak ustalono w porozumieniu. Zaliczkę w wysokości 1.200.000 zł, przekazaną 22.02.2011 r. na pokrycie kosztów ustalenia odszkodowań za nieruchomości ujęte w decyzji ZRID z 31.01.2011 r. (odcinek od węzła Sielce do węzła Bogucin), rozliczono postanowieniem z 28.01.2013 r. Zaliczkę w wysokości 620.000 zł i kolejną w kwocie 50.000 zł, przekazane odpowiednio 09.12.2011 r. i 20.07.2012 r. na pokrycie kosztów ustalenia odszkodowań za nieruchomości ujęte w decyzji ZRID z 21.10.2011 r. (odcinek od węzła Dąbrowica do węzła Lubartów), Wojewoda Lubelski rozliczył łącznie postanowieniem z 28.10.2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 155, tom II str. 271-289)

³⁶ Dz. U. z 2010 Nr 102, poz. 651 ze zm.

W § 4 pkt 6 porozumienia z 21.08.2009 r. określono, że okres rozliczeniowy rozpoczyna się z dniem 1 stycznia każdego roku kalendarzowego, a kończy nie później niż do 15 listopada tego roku. Koszty nierozliczone do tego dnia mają przechodzić do następnego okresu rozliczeniowego.

Odnośnie dotychczas nierozliczonych zaliczek Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że GDDKiA O/L dokłada wszelkich starań w celu możliwości szybkiego rozliczenia kosztów postępowań. W przypadku porozumień dotyczących decyzji ZRID, w związku z wydaniem których w dalszym ciągu są prowadzone postępowania odszkodowawcze, Oddział praktycznie nie ma możliwości wykazania, że koszty te zostały już poniesione i nie ma podstaw do domagania się dokonania przez Wojewodę ostatecznego rozliczenia zaliczek. W kwestii nierozliczania zaliczek do 15 listopada każdego roku Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że jego zdaniem z treści § 4 pkt 6 porozumienia nie wynika obowiązek rozliczania kosztów w przyjętym okresie rozliczeniowym. Pod pojęciem okresu rozliczeniowego strony rozumiały czas, w którym należy dokonywać rozliczeń w ogóle, a nie czas, w którym płatności dokonane pomiędzy 1 stycznia a 15 listopada powinny być rozliczone do 15 listopada. Koszty nierozliczone do 15 listopada przechodzą do następnego okresu rozliczeniowego, co stwarza praktyczną możliwość ich rozliczenia w okresie dogodnym dla obu stron.

(dowód: akta kontroli tom II str. 341-348)

6.5. Księgowym dowodem źródłowym wykorzystywanym w Oddziale do ujmowania w księgach rachunkowych wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte z mocy prawa była w każdym przypadku decyzja o ustaleniu odszkodowania, a przy nabywaniu nieruchomości w trybie cywilnoprawnym – akt notarialny.

Oddział nie pozyskiwał od podmiotów uprawnionych do otrzymania odszkodowań za nieruchomości przejęte z mocy prawa oświadczeń czy dany podmiot jest lub nie jest podatnikiem VAT w zakresie tej transakcji.

Faktury VAT otrzymane od właścicieli nieruchomości przejętych z mocy prawa oraz akty notarialne sprzedaży nieruchomości zawierające oświadczenia sprzedających, że w zakresie tych transakcji są lub nie płatnikami podatku VAT, nie były przez Oddział wykorzystywane do ustalania kwoty VAT zawartego w wydatkach na nabywanie nieruchomości pod budowę dróg. We wnioskach o płatność w ramach PORPW oraz w zestawieniach wykorzystywanych przez Centralę GDDKiA do sporządzenia wniosków o płatność w ramach POLiŚ, Oddział nie wykazywał wysokości podatku VAT zawartego w wydatkach poniesionych na nabywanie nieruchomości. Wyjątek stanowił ósmy wniosek o płatność POLiŚ, w którym wykazano VAT (21.625,84 zł) jako wydatek kwalifikowalny w związku z zakupem nieruchomości aktem notarialnym z 20.08.2010 r.

W wyniku szczegółowego badania 20 wypłat odszkodowań (łącznie 30.975.251 zł) za przejęte nieruchomości z mocy prawa na rzecz potencjalnych podatników VAT (w tym siedmiu spraw dotyczących przejęcia nieruchomości pod MOP-y) ustalono, że faktury VAT dokumentujące transakcje Oddział otrzymał od ośmiu podmiotów. W pozostałych 12 sprawach GDDKiA O/L nie posiadała informacji o statusie podatkowym byłych właścicieli nieruchomości i nie otrzymała od tych podmiotów faktur VAT z tytułu zbycia nieruchomości. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁷ (dalej: „ustawa o VAT”) opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju, a stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT odpłatną dostawę towarów stanowi przeniesienie z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie. Jeżeli zatem wyłączenie następuje za odszkodowaniem, to w rozumieniu ustawy o VAT ma ono charakter

³⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

odpłatnej dostawy towarów i spełniony zostaje warunek przedmiotowy opodatkowania tej czynności podatkiem od towarów i usług. 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. Obowiązani są także przekazać nabywcy fakturę. Stosownie do obowiązujących w GDDKiA instrukcji³⁸, Oddział nie kwalifikował do finansowania ze środków UE siedmiu badanych wydatków poniesionych na nabycie nieruchomości przeznaczonych pod MOP-y (21.731.957 zł). Z pozostałych 13 wydatków poniesionych na wypłatę odszkodowań (9.206.072 zł), do finansowania w ramach POIiŚ zakwalifikowano dziewięć wydatków (6.444.921 zł), w tym w całości odszkodowanie w wysokości brutto 116.000 zł (w tym VAT 21.691,06 zł) wypłacone 22.05.2012 r. za przejęcie z mocy prawa działki w Kolonii Krępiec³⁹. Transakcję tę były właściciel udokumentował wystawioną 23.05.2012 r. fakturą VAT, którą przekazał Oddziałowi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 257-267, tom II str. 135-140, 350-457, 458-468)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. GDDKiA O/L nieterminowo wypłaciła odszkodowanie w wysokości 106.730 zł za jedną nieruchomość przejętą przez Skarb Państwa pod drogę nr 2 Siedlce – Terespol na odcinku obwodnicy Białej Podlaskiej, ustalone w decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 24.09.2008 r.

Pomimo ostatecznego charakteru ww. decyzji, Oddział nie wypłacił odszkodowania do 28.10.2008 r., co było niezgodne z art. 132 ust. 1a u.g.n. (w związku z art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych) stanowiącym, że w sprawach, w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Ponadto, pomimo że odszkodowanie (106.730 zł) wypłacone zostało dopiero 01.02.2010 r. GDDKiA O/L odmówiła uregulowania odsetek (17.755,20 zł) za czas opóźnienia w zapłacie. Niewypłacenie odszkodowania w terminie i odmowa uregulowania odsetek skutkowały zaplaceniem w marcu 2013 r. 17.280 zł odsetek za zwłokę w wypłacie odszkodowania, odsetek ustawowych w wysokości 5.471,37 zł od ww. kwoty za okres od wniesienia powództwa do dnia zapłaty i kwoty 4.683 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, zasądzonych wyrokiem Sądu Rejonowego w Lublinie z 28.12.2012 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 223-261)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że GDDKiA O/L nie złożyła odwołania od decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 24.09.2008 r., gdyż w terminie przewidzianym do dokonania tej czynności nie udało się przeprowadzić weryfikacji tej decyzji. Przyczyną był błąd w funkcjonującym w Wydziale Nieruchomości systemie dekretacji i weryfikacji dokumentów oraz duża liczba napływającej w tym czasie korespondencji. Odszkodowania nie wypłacono w terminie przewidzianym w art. 132 ust. 1 u.g.n., gdyż uznano, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, była aktem administracyjnym wadliwym, który winien zostać niezwłocznie wyeliminowany z obrotu prawnego, i w odniesieniu do którego niedopuszczalne jest stosowanie domniemania, że wydana decyzja do

³⁸ M.in. pkt. 11.2. zatwierdzonej 25 listopada 2009 r. „Procedury beneficjenta projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla GDDKiA”, Edycja I.

³⁹ Decyzja Wojewody Lubelskiego z 23.04.2012 r. znak GNiR-III.7570.1.50.2012.ZS.

chwili uzyskania stwierdzenia jej nieważności jest decyzją ważną. GDDKiA O/L odmówiła wypłaty odsetek za zwłokę w wypłacie odszkodowania, gdyż stoi na stanowisku, że odsetki te nie były należne. Zapłata odsetek za zwłokę i kosztów procesu nastąpiła w związku z wyrokiem Sądu Rejonowego, który uznał roszczenie dotychczasowego właściciela w przeważającej części za zasadne.

(dowód: akta kontroli tom II str. 341-349, 469-472)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pogląd przedstawiony w wyjaśnieniach Dyrektora Oddziału z dnia 31.10.2013 r., iż forma, w jakiej organ zwróci się o środki na pokrycie kosztów postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa ma drugorzędne znaczenie, nie jest prawidłowy, gdyż organy administracji publicznej obowiązane są do przestrzegania obowiązującego prawa. Przepisy art. 262 i art. 264 K.p.a., powołane w porozumieniu zawartym z Wojewodą Lubelskim w dniu 21.08.2009 r., dotyczą obowiązku ponoszenia przez stronę postępowania kosztów, które wynikły z winy strony oraz tych, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Natomiast w analizowanych sprawach koszty postępowań finansowane przez GDDKiA na podstawie porozumienia ustawowo zobowiązany był ponosić organ prowadzący postępowania odszkodowawcze (Wojewoda).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi o charakterze systemowym

NIK zwraca uwagę, że w GDDKiA O/L nie zorganizowano systemu zbierania i agregowania danych o podatku VAT zawartym w wydatkach na nieruchomości.

W związku z tym, że faktury VAT wystawiane do transakcji przeniesienia z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości nie stanowią dla GDDKiA O/L źródłowego dowodu księgowego, Oddział nie posiada systemu ewidencjonowania (gromadzenia i agregowania) danych dotyczących podatku VAT zawartego w fakturach VAT nadsyłanych przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości, którzy dopełnili obowiązku wystawienia i przekazania do GDDKiA O/L takiej faktury. Zdaniem NIK, gromadzenie danych dotyczących podatku VAT zawartego w wydatkach na nieruchomości potrzebne jest GDDKiA do wykazywania tego podatku we wnioskach o płatność kierowanych do Instytucji Zarządzającej POliŚ, w części dotyczącej zakupu gruntów. GDDKiA O/L dotychczas nie wykazywała podatku VAT zawartego w kwalifikowalnych wydatkach na nabycie nieruchomości, poza jednym przypadkiem opisanym w wystąpieniu.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli oraz uwzględniając podjęte przez Oddział działania po kontroli rozpoznawczej, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Wnikliwe i zgodne z obowiązującymi zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA weryfikowanie dokumentacji wymaganej do pozyskania nieruchomości niezbędnych pod budowę dróg.
2. Przedstawianie Generalnemu Dyrektorowi DKiA wszystkich protokołów ZOPI do zatwierdzenia.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

3. Uzyskanie ekspertyzy rzeczoznawcy budowlanego dotyczącej stanu technicznego budynku hotelowego położonego na terenie MOP w Bystrzejowicach, z oceną możliwości oraz sposobu i kosztów skutecznego usunięcia wad stropu i ścian.
4. Rozpatrywanie wniosków o nabycie resztek bez zbędnej zwłoki i informowanie wnioskodawców o przewidywanym terminie zajęcia stanowiska w sprawie zgłoszonego roszczenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 9. grudnia 2013 r.

Kontrolerzy
Jerzy Łukaszuk
Główny specjalista kontroli państwowej

/ – /

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ – /

.....
podpis

Jacek Romanowski
Główny specjalista kontroli państwowej

/ – /

.....
podpis