



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-10-03/2013

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 (dalej: „PBDK”) w latach 2008–2013.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy

1. Ewa Kulik, upoważnienie do kontroli nr 85648 z dnia 29.08.2013 r.
2. Dariusz Rogowski, upoważnienie do kontroli nr 85647 z dnia 29.08.2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie (dalej: „LUW” lub „Urząd”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jolanta Szolno-Koguc, Wojewoda Lubelski od 12.12.2011 r. W okresie 29.11.2007 r. - 07.11.2011 r. funkcję tę pełniła Genowefa Tokarska.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają pozytywne oceny:

- realizacji zadań związanych z weryfikowaniem wniosków Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Lublinie (dalej: „GDDKiA O/L”) o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (dalej: „ULD”) oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: „ZRID”) w zakresie prawidłowości przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurze przejścia przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych (część III rozdział 3 wystąpienia),
- egzekucji obowiązków wydania nieruchomości (część III rozdział 5),

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

1. Niedotrzymywania ustawowych terminów wyznaczonych do wydania decyzji ustalających odszkodowanie za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby inwestycji drogowych.
2. Niedokonywania rzetelnej weryfikacji i oceny wartości dowodowej operatów szacunkowych stanowiących podstawowy dowód w prowadzonych postępowaniach o ustalenie odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod budowę dróg.
3. Ustalania i rozliczania – z naruszeniem przepisów K.p.a.² – zaliczek otrzymanych z GDDKiA O/L na sfinansowanie kosztów postępowania prowadzonych w sprawie odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby inwestycji drogowych, w oparciu o wadliwie ustalone zasady w porozumieniu z 21.08.2009 r.

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.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

4. Nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu i prowadzeniu postępowań wywłaszczeniowych nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i finansowanie zadań związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania Wojewody Lubelskiego polegające na wydawaniu decyzji ULD lub ZRID oraz prowadzeniu egzekucji administracyjnej obowiązku wydania nieruchomości, określonego w ZRID, realizował w latach 2008-2013 Wydział Infrastruktury LUW.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda, na wniosek GDDKiA O/L, wydał osiem ULD i 12 ZRID, dotyczących zadań ujętych w PBDK. Zadania te wykonywało po sześciu pracowników Wydziału. Czynności poprzedzające wydanie tytułu egzekucyjnego podejmowali pracownicy zajmujący się wydaniem ZRID. Egzekucję administracyjną prowadziło dwóch pracowników Wydziału (w tym jedna osoba jako egzekutor).

Ww. zadania wykonywali wyłącznie stali pracownicy Wydziału. W okresie objętym kontrolą uczestniczyli oni w trzech jednodniowych szkoleniach z zakresu: ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w lutym 2010 r.), problematyki stosowania specustawy drogowej (w maju 2010 r.), wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy dla innych inwestycji (w sierpniu 2012 r.).

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-20)

Natomiast zadania Wojewody polegające na: prowadzeniu postępowań wywłaszczeniowych wszczętych na wniosek GDDKiA O/L w oparciu o art. 15 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³ (w brzmieniu obowiązującym do 15.12.2006 r.) oraz ustalaniu wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa pod budowę dróg krajowych z dniem, w którym ULD lub ZRID stawały się ostateczne, realizował Oddział ds. Odszkodowań działający w ramach Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa LUW (dalej: „GNiSP”)⁴.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 163 postępowań wywłaszczeniowych. Wydaniem decyzji wywłaszczeniowych zakończyło się 97 postępowań (59,5%), a w 65 przypadkach umorzono postępowania (39,9%). Wszystkie ww. sprawy prowadził jeden pracownik, który uczestniczył (w kwietniu 2008 r.) w jednodniowym szkoleniu nt. ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t.

Według danych zadeklarowanych przez Wydział GNiSP, w latach 2008-2013 wydanych zostało 4.839 decyzji odszkodowawczych. Przy realizacji tego zadania zaangażowani byli pracownicy zatrudnieni (średniorocznie) w wymiarze: 1,5 etatu w 2008 r., 4,5 w 2009 r., 6,5 etatu w 2010 r., 8 etatów w 2011 r., 7,5 etatu w 2012 r. oraz 7 etatów w 2013 r. (do sierpnia).

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr LUW wyjaśnił, iż zadanie to realizowane było okresowo również przez pracowników delegatur Urzędu oraz osoby odbywające staż absolwencki. Ponadto - za zgodą pracowników - realizowano te zadania poza obowiązującym czasem pracy w ramach godzin nadliczbowych.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 687 (dalej: „ustawa o inwestycjach drogowych”).

⁴ Od 01.01.2013 r. - Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa, a poprzednio: w okresie od 01.08.2011 r. do 31.12.2012 r. Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa, w okresie od 01.07.2009 r. do 31.07.2011 r. Wydział Geodezji, Nieruchomości i Rolnictwa, a od początku 2008 r. do 30.06.2009 r. Wydział Geodezji i Nieruchomości.

Według danych kadrowych LUW, spośród pracowników zatrudnionych w Oddziale ds. Odszkodowań pięć osób posiadało ukończone studia podyplomowe z zakresu wyceny nieruchomości, a dwie studia podyplomowe z pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą pracownicy Ci uczestniczyli w pięciu jednodniowych szkoleniach dotyczących: ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t. (cztery osoby w kwietniu 2008 r.), ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedna osoba w lutym 2010 r.), problematyki stosowania specustawy drogowej (sześć osób w maju 2010 r.), operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym i sądowym (dwie osoby w październiku 2011 r.), omówienia procedury zakładania i funkcjonowania nowej księgi wieczystej (osiem osób w kwietniu 2012 r.).

Ponadto, w naradach poświęconych sprawom ustalania odszkodowań uczestniczyli: jeden pracownik w maju 2012 r. oraz siedem osób w listopadzie 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-20)

1.2. W badanym okresie, koszty postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę w sprawach dotyczących inwestycji w zakresie dróg krajowych były finansowane przez GDDKiA O/L na podstawie porozumień zawartych: 17.08.2007 r., 09.05.2008 r.⁵ i 21.08.2009 r.⁶ pomiędzy LUW a GDDKiA O/L. LUW nie planował w ramach swojego budżetu dodatkowych środków na wydatki związane z realizacją zadań z zakresu objętego kontrolą.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-20, 30-32)

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, że zapewnienie na ten cel środków w budżecie Wojewody było niemożliwe z uwagi na fakt, że większość ZRID była przedmiotem odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych. W tej sytuacji brak było możliwości ustalenia, w jakim terminie (roku budżetowym) dojdzie do wszczęcia postępowań odszkodowawczych. Taki sposób finansowania przedmiotowych postępowań został ustalony na naradzie wojewodów w MSWiA (30.01.2009 r.). Zastosowano art. 132 ust. 8 u.g.n.⁷, który nie wyklucza jednostki budżetowej, jako realizatora celu publicznego, zatem mógł stanowić podstawę do zawarcia porozumienia w sprawie pokrycia kosztów postępowań przez GDDKiA. Zawierając porozumienie przyjęto, że powołany przepis stanowi modyfikację przepisów K.p.a. dotyczących kosztów postępowań, stąd oprócz porozumienia stosowano postanowienia o zaliczce i rozliczeniu kosztów.

(dowód: akta kontroli tom III str. 21-25)

W porozumieniu z 21.08.2009 r. GDDKiA O/L zobowiązała się do pokrywania kosztów postępowań prowadzonych przez Wojewodę Lubelskiego w sprawach: wydawania ZRID, wywłaszczeń nieruchomości oraz ustalania odszkodowań za nieruchomości nabyte pod drogi krajowe (tj. koszty: sporządzenia operatów szacunkowych, korespondencji urzędowej oraz obwieszczeń). Uzgodniono również, że koszty te rozliczane będą dwuetapowo, w oparciu o przepisy K.p.a. W pierwszym etapie Wojewoda, postanowieniem wydanym w oparciu o art. 262 § 2 K.p.a., miał ustalić wysokość zaliczki, w drugim etapie miał dokonać ostatecznego rozliczenia kosztów, w postanowieniu o wysokości kosztów postępowania, o którym mowa w art. 264 § 1 K.p.a. Zawierając porozumienie strony powołały się m.in. na niżej wymienione przepisy: art. 132 ust. 8 u.g.n. oraz art. 262 § 2 i art. 263 K.p.a.

(dowód: akta kontroli tom III str. 14-18)

Kwota zaliczek stanowiła sumę iloczynów: liczby działek pomnożonej przez kwotę 600 zł + VAT (przewidywany koszt wyceny jednej działki) i liczby spraw (przyjęto, że

⁵ Zawarto pięć porozumień (odrębnie do każdej z pięciu decyzji ULD dotyczących obwodnicy m. Lublina). Porozumienia obowiązywały do 31.12.2008 r., a końcowe rozliczenie i wszelkie płatności ustalono na 31.10.2008 r.

⁶ Porozumienie aneksowano 15.03.2010 r., precyzując zakres zadań rzeczoznawców majątkowych powoływanych przez Wojewodę w postępowaniach odszkodowawczych finansowanych ze środków przekazywanych przez GDDKiA O/L.

⁷ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

jest ona równa liczbie działek) pomnożonej przez kwotę 16,95 zł (zakładano, że przeciętnie w sprawie wysyłane są trzy pisma).

(dowód: akta kontroli tom III str. 33, 35)

W badanym okresie (według stanu na 08.11.2013 r.) łączna kwota tych zaliczek wpłaconych do LUW przez GDDKiA O/L wynosiła 5.284.343,36 zł. Natomiast łączne rozliczone koszty ww. postępowań, którymi Wojewoda obciążył GDDKiA O/L wynosiły 4.965.783,33 zł. Nie dokonano ostatecznego rozliczenia jednej zaliczki – 135.000 zł⁸. W trakcie niniejszej kontroli NIK, postanowieniem Wojewody rozliczono sześć innych zaliczek⁹: 90.000 zł (ustalanej w 2010 r.), 20.000 zł, 120.000 zł, 600.000 zł, 670.000 zł oraz 270.000 zł (ustalonych 2011 r. – w dwóch przypadkach uzupełnianych w 2012 r.), dotyczących odpowiednio: rozbudowy drogi krajowej nr 17(12) – zadanie 5, budowy drogi ekspresowej S17: zadania 5a cz. II, zadania 2, zadania 4 i 4.1, zadania 3 oraz budowy obwodnicy Hrubieszowa.

(dowód: akta kontroli tom III str. 26-29, 57-66, 67-72, 73-79)

Dyrektor Wydziału GNiSP, w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn wcześniejszego nierozliczenia z GDDKiA O/L ww. zaliczek przekazanych Wojewodzie w 2010 i 2011 r., stwierdził m.in., że w tych sprawach nie wszystkie postępowania odszkodowawcze zostały zakończone. Rozpatrywano także możliwość łącznego rozliczenia kosztów postępowań w zakresie odszkodowań za przyjęte nieruchomości oraz odszkodowań dotyczących ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom III str. 52-54, 69, 73)

Szczegółowym badaniem objęto rozliczenie dwóch zaliczek ustalonych postanowieniami Wojewody: z 10.12.2010 r.¹⁰ (900.000 zł) i z 04.02.2011 r.¹¹ (1.200.000 zł), w oparciu o porozumienie z 21.08.2009 r. Zaliczka 900.000 zł została rozliczona 27.09.2013 r. Wojewoda, postanowieniem¹² ustalił koszty postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania w wysokości 805.050,78 zł, z tego koszty: wykonania operatów szacunkowych wynosiły 786.954 zł, korespondencji – 18.096,78 zł. Kwota nadpłacona¹³ w wysokości 94.949,22 zł została zwrócona GDDKiA O/L 01.10.2013 r. Zaliczka 1.200.000 zł została rozliczona 28.01.2013 r. Wojewoda Lubelski, postanowieniem¹⁴ ustalił koszty postępowań odszkodowawczych w wysokości 1.180.576,05 zł, z tego koszty: wykonania operatów szacunkowych wynosiły 1.150.665 zł, korespondencji – 29.911,05 zł. Kwota nadpłacona – 19.423,95 zł została zwrócona GDDKiA O/L 29.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 80-92, 93-102)

W § 4 ust. 6 porozumienia z 21.08.2009 r. strony ustaliły, że okres rozliczeniowy rozpoczyna się z dniem 1 stycznia każdego rozpoczętego roku kalendarzowego, a kończy nie później niż do 15 listopada tego roku. Koszty nierozliczone do 15 listopada danego roku przechodzą do następnego okresu rozliczeniowego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 15)

Zaliczki w kwocie 900.000 zł i 1.200.000 zł nie były rozliczane z GDDKiA O/L za okres od 1 stycznia do 15 listopada w danym roku. Zostały one rozliczone w ramach ostatecznego rozliczenia (odpowiednio 27.09.2013 r. i 28.01.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 82-92, 95-102)

⁸ Ustalanej postanowieniem z 28.07.2011 r., znak: GNiR-V.021.1.139.2011.BG dot. budowy drogi ekspresowej S17 odcinek Kurów-Lublin-Piaski, zadanie 4.2. i 5a część I.

⁹ Postanowienia z: 27.09.2013 r., 03.10.2013 r., 21.10.2013 r., 28.10.2013 r. (dwa) oraz 15.10.2013 r.

¹⁰ Znak: GNiR.V.BG/0717/110/10 (wydane m.in. na podstawie art. 262 i 263 K.p.a.), na pokrycie kosztów postępowań prowadzonych w sprawie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa, ujęte w decyzji ZRID Nr 19/10 z 02.12.2010 r.

¹¹ Znak: GNiR-V.021.1.22.2011.BG (wydane m.in. na podstawie art. 262 i 263 K.p.a.), na pokrycie kosztów postępowań odszkodowawczych za przejęte nieruchomości, ujęte w decyzji ZRID z 31.01.2011r.

¹² Znak: GN-IV.021.38.2013 r., wydanym m.in. na podstawie art. 263 § 1 i 2 oraz art. 264 § 1 i 2 K.p.a.

¹³ Stanowiąca różnicę pomiędzy ustalonymi kosztami postępowań a pobraną zaliczką.

¹⁴ GNiSP.IV.021.1.3.2013.BG, wydanym m.in. na podstawie art. 263 § 1 i 2 oraz art. 264 § 1 i 2 K.p.a.

Dyrektor Wydziału GNIŚP wyjaśnił, że w jego ocenie nierozliczenie zaliczek do 15 listopada nie wiąże się z nieprawidłowością, gdyż zgodnie z § 4 ust 6 porozumienia, koszty nierozliczone do tego terminu przechodzą do następnego roku rozliczeniowego. Zaliczki zostały rozliczone w ramach ostatecznego rozliczenia w roku bieżącym. Podjęto decyzje, że pomimo niezakończonych nielicznych postępowań pozostałe koszty pokryte zostaną w ramach budżetu LUW.

(dowód: akta kontroli tom III str. 52-54)

1.3. Usługi polegające na dokonywaniu opisu przejmowanych nieruchomości oraz szacowania ich wartości, związane z ustaleniem kwot odszkodowania za przejęte nieruchomości objęte 12 ZRID¹⁵, były realizowane na podstawie dwóch, kolejno zwartych umów: Nr 19/2010 z 11.06.2010 r. (termin obowiązywania 12 m-cy) i Nr 51/2011 z 16.06.2011 r. (obowiązującej 18 m-cy) zawartych z ARS-TAX Nieruchomości s.c. Lublin. Umowy te LUW zawarł po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶. Ww. umowy zostały zawarte w terminach, które pozwalały na ustalenie stanu nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe bezpośrednio po wydaniu każdej z 12 decyzji ZRID.

W umowach, odnośnie terminów opracowania operatów, zawarto postanowienia:

– (§ 2 ust. 2) Wykonawca zobowiązuje się w terminie 15 dni licząc od dnia zawiadomienia przez Zamawiającego o wydaniu ZRID, dokonać na własny koszt i ryzyko, oględzin nieruchomości i sporządzić protokół z oględzin stanowiących przedmiot zlecenia wg stanu nieruchomości na dzień określony w przepisach mających zastosowanie;

– (§ 2 ust. 4) Sporządzenie operatu szacunkowego nieruchomości, o których mowa w ust. 2 i przekazanie go Zamawiającemu powinno nastąpić w terminie 30 dni licząc od dnia zawiadomienia przez Zamawiającego o uprawomocnieniu się ZRID;

– (§ 2 ust. 5) W pozostałych przypadkach (gdy ZRID jest ostateczna w momencie zawarcia umowy) termin wykonania operatów szacunkowych wynosi 45 dni i rozpoczyna się z dniem zlecenia przez Zamawiającego sporządzenia opinii o wartości rynkowej wywłaszczonych praw.

(dowód: akta kontroli tom III str. 103-138)

1.4. W okresie po 25 lutego 2013 r. do końca sierpnia 2013 r. Wojewoda Lubelski nie wydał decyzji ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności lub decyzji, o których mowa w art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o inwestycjach drogowych¹⁷.

(dowód: akta kontroli tom III str. 30-32)

1.5. W badanym okresie, do Wojewody Lubelskiego, wpłynęło 16 skarg¹⁸, dotyczących spraw z obszaru nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych. Analiza skarg wykazała, że były one załatwiane terminowo, a po ich rozpatrzeniu, do skarżącego, kierowano pisemną odpowiedź.

(dowód: akta kontroli tom III str. 141-145, 150-151)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ustalanie i rozliczanie zaliczek, objętych szczegółowymi badaniami (dwie zaliczki), na pokrycie kosztów wykonania operatów szacunkowych i kosztów postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na potrzeby inwestycji drogowej

¹⁵ W badanym okresie Wojewoda wydał 12 decyzji ZRID (pierwszą wydał 10.11.2010 r. a ostatnią 05.10.2012 r.)

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

¹⁷ Ustawa z 04.01.2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 118).

¹⁸ Dane wg wykazu przedłożonego kontrolerom NIK przez dyrektorów wydziałów: GNIŚP i Infrastruktury.

w formie postanowień¹⁹, wydawanych w oparciu, m.in. o przepisy art.: 262 i 264 K.p.a., podczas gdy przepisy te mają zastosowanie do kosztów postępowań wynikłych z winy strony albo poniesionych w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikających z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Dyrektor Wydziału GNiSP, który wydał te postanowienia wyjaśnił, że zaliczki te były ustalane i rozliczane w formie postanowień wydawanych w oparciu o przepisy K.p.a. stosownie do porozumienia zawartego z GDDKiA O/L. Strony porozumienia uzgodniły, że taki system rozliczeń będzie najbardziej przejrzysty, a zastosowanie gotowych rozwiązań procedury administracyjnej miało charakter posiłkowy.

Porozumienie z 21.08.2009 r. podpisał Dyrektor Generalny LUW.

(dowód: akta kontroli tom III str. 14-18, 37, 39, 80, 82, 93, 95)

2. Zobowiązanie GDDKiA O/L przez Wojewodę do złożenia zaliczek (w dwóch szczegółowo zbadanych przypadkach) na pokrycie kosztów wykonania operatów szacunkowych i kosztów postępowań prowadzonych w sprawie ustalenia odszkodowań za przejęte nieruchomości, w terminach wcześniejszych niż następowało faktyczne generowanie kosztów w tych postępowaniach.

Do złożenia (wpłacenia na rachunek bankowy LUW w terminie 14 dni od dnia otrzymania postanowienia) zaliczki 900.000 zł Wojewoda zobowiązał GDDKiA O/L 10.12.2010 r. podczas, gdy koszty w postępowaniach o ustaleniu odszkodowań, związanych z decyzją ZRID z 02.12.2010 r. były generowane po 08.06.2011 r. (gdy decyzja ZRID stała się ostateczna), tj. po blisko sześciu miesiącach od dnia ustalenia ww. zaliczki. Główne koszty do sfinansowania środkami z tej zaliczki, w wysokości 784.740 zł (należność za sporządzenie operatów szacunkowych) powstały 03.08.2011 r. (data wystawienia faktury przez ARS-TAX), tj. po blisko ośmiu miesiącach od daty ustalenia zaliczki.

Do złożenia (wpłacenia na rachunek bankowy LUW w terminie 14 dni od dnia otrzymania postanowienia) zaliczki 1.200.000 zł Wojewoda zobowiązał GDDKiA O/L 04.02.2011 r. podczas, gdy koszty w postępowaniach o ustaleniu odszkodowań, związanych z decyzją ZRID z 31.01.2011 r. były generowane po 08.03.2011 r. (gdy decyzja ZRID stała się ostateczna), tj. po ponad miesiącu od dnia ustalenia ww. zaliczki. Główne koszty do sfinansowania środkami z zaliczki, w wysokości 1.150.665 zł (należność za sporządzenie operatów szacunkowych) powstały 01.05.2011 r. (data wystawienia faktury przez ARS-TAX), tj. po blisko trzech miesiącach od daty ustalenia zaliczki.

Postanowienia o ustaleniu zaliczek wydawał z upoważnienia Wojewody ówczesny Dyrektor Wydziału Geodezji, Nieruchomości i Rolnictwa (obecnie Wydziału GNiSP). Odnośnie wydania postanowień, zobowiązujących do złożenia przez GDDKiA O/L zaliczek, w terminach wcześniejszych niż generowane były koszty w postępowaniach, Dyrektor Wydziału GNiSP stwierdził, że w tych sprawach nie sprawdziły się ich przewidywania co do terminu ostateczności decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli tom III str. 52-54, 80-81, 84-91, 93-94, 96-101)

3. W umowach Nr 19/2010 z 11.06.2010 r. i Nr 51/2011 z 16.06.2011 r. o sporządzanie operatów szacunkowych strony ustaliły (§ 2 ust. 4) terminy opracowania i dostarczenia do LUW operatów szacunkowych w oparciu o terminy uprawomocnienia się decyzji ZRID, podczas gdy przepisy ustawy o inwestycjach drogowych (art. 12 ust. 4b) obligowały w tamtym okresie organ prowadzący postępowanie do wydania decyzji ustalającej odszkodowanie za przejęte nieruchomości w terminie 30 dni od dnia, gdy decyzja ZRID stanie się ostateczna.

W sytuacji, gdy decyzje ZRID wydane zarówno w I instancji, jak i rozstrzygnięcia organu odwoławczego są zaskarżane do sądów administracyjnych²⁰, powołane

¹⁹ GNiR-V.0717/110/10 z 10.12.2010 r., GN-IV.021.38.2013 z 27.09.2013 r.; GNiR-V.021.1.22.2011BG z 04.02.2011 r., GNiSP.IV.021.1.3.2013BG z 28.01.2013 r.

²⁰ Na 12 decyzji ZRID wydanych w badanym okresie pięć zostało zaskarżonych do WSA w Warszawie, w tym w jednym

postanowienia umowne dotyczące terminu opracowania i dostarczenia do LUW operatów, oznaczają w praktyce, że bieg terminu na sporządzenie i dostarczenie do LUW operatów rozpoczyna się w dniu bliżej nieokreślonym, zależnym od prawomocnego zakończenia postępowań sądowych, tj. w czasie znacznie odległym od dnia, w którym decyzji ZRID staje się ostateczna.

Od 25 lutego 2013 r. obowiązują dwa terminy na wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie, tj.: 30 dni od dnia w którym decyzja ZRID stała się ostateczna (art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych), albo 60 dni od dnia nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 12 ust. 4g ww. ustawy). Dla ich dotrzymania, organ prowadzący postępowanie powinien zagwarantować w umowach odpowiednio wcześniejsze sporządzenia operatów szacunkowych.

Dyrektor Generalny LUW, który podpisał umowy o sporządzenie operatów szacunkowych, wyjaśnił, że terminy wykonania operatów szacunkowych zostały określone m.in. w oparciu o doświadczenie Wydziału GNiSP przy prowadzeniu tego typu spraw oraz po konsultacjach ze środowiskiem rzeczoznawców majątkowych. Poprzednie przetargi i doświadczenie zebrane przy ich przygotowywaniu wskazywały, że proponowane terminy realizacji zleceń są określone właściwie. Nie było bowiem na rynku podmiotów, które mogłyby sporządzić operaty w krótszych niż zaproponowane terminy. Rzeczoznawcy majątkowi w niewielkim stopniu byli zainteresowani realizacją zleceń LUW na wykonanie takich operatów. Przy zleceniu wykonania dużej liczby operatów, np. 5000 szt., rzeczoznawcy powinni byli wykonywać średnio 14 operatów w ciągu dnia. Skrócenie terminów realizacji zlecenia np. do 10 dni przy tak dużej liczbie działek do oszacowania powodowałoby obniżenie jakości wykonywanych operatów.

(dowód: akta kontroli tom III str. 104, 127, 139-140)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK uważa, że w porozumieniu z dnia 21.08.2009 r. nie można było przywoływać przepisów K.p.a. (art. 262 i art. 264) i na ich podstawie, w drodze postanowień, ustalać i rozliczać zaliczki przeznaczone na finansowanie kosztów postępowań w sprawach ustalania odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi krajowe. Te przepisy K.p.a. dotyczą bowiem obowiązku ponoszenia przez stronę postępowania kosztów, które wynikły z winy strony, zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W analizowanych sprawach, koszty postępowań finansowane przez GDDKiA O/L na podstawie porozumienia, ustawowo był zobowiązany ponieść organ prowadzący postępowania odszkodowawcze (Wojewoda).

Ocena cząstkowa

W ocenie²¹ Najwyższej Izby Kontroli, w LUW nie dostosowano w należyтым stopniu organizacji wykonywania zadań dotyczących ustalania odszkodowań za nieruchomości przejmowane przez Skarb Państwa na potrzeby inwestycji drogowych do skali tych zadań, ustawowych terminów ich załatwienia oraz do wysokiego stopnia ich merytorycznego skomplikowania. Skutkowało to niedotrzymywaniem ustawowych terminów wykonywania zadań Wojewody z tego zakresu oraz istotnymi nieprawidłowościami opisanymi w części III rozdział 4 niniejszego wystąpienia. NIK nie ma natomiast zastrzeżeń do organizacji wykonywania zadań związanych z weryfikowaniem wniosków GDDKiA O/L o wydanie decyzji ULD oraz decyzji ZRID, w zakresie załączonej dokumentacji

przypadku również do NSA – skarga kasacyjna.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurze przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych.

2. Postępowania wywłaszczeniowe prowadzone na wniosek GDDKiA O/L

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono na wniosek GDDKiA O/L 163 postępowań wywłaszczeniowych²², z tego 81 w 2008 r., trzy w 2009 r., 77 w 2010 r. oraz po jednym w latach 2011-2012 r. Wydaniem decyzji wywłaszczeniowych zakończyło się 97 postępowań (59,5%), w 65 przypadkach umorzono postępowania (39,9%), a w jednym zostało ono zawieszono.

W 2011 r. Wojewoda umorzył 29 postępowań wywłaszczeniowych w związku z wycofaniem przez GDDKiA O/L wniosków o wywłaszczenie nieruchomości, z uwagi na ich objęcie wnioskiem o wydanie ZRID. Analiza danych przedstawionych przez Wydział GNiSP wykazała, że wydane następnie ZRID-y dla obwodnicy Lublina w zakresie nieruchomości przeznaczonych na pas drogowy nie był tożsame z zakresem wcześniejszych decyzji ULD dotyczących tego odcinka drogi S-17. Zmianie uległ przebieg linii rozgraniczających pas drogowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-61, 207-293)

2.2. Badaniom kontrolnym poddano losowo wybraną próbę 12 spraw. Ośmiu, w których Wojewoda Lubelski dokonał wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przeznaczonych na pasy drogowe i ustalił odszkodowania na łączną kwotę 1.367.910 zł oraz czterech, w których umorzył postępowanie wywłaszczeniowe, w związku z wycofaniem wniosku przez GDDKiA O/L. Sześć postępowań zostało wszczętych w oparciu o art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, a pozostałe sześć na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 przedmiotowej ustawy. Wyniki badania zostały przedstawione poniżej w ppkt od 2.2.1. do 2.2.3.

(dowód: akta kontroli tom I str. 62-70)

2.2.1. W sześciu postępowaniach wywłaszczeniowych - przeprowadzonych na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych - ich wszczęcie było poprzedzone nieprzyjęciem przez właściciela nieruchomości oferty jej nabycia przez GDDKiA O/L (w drodze umowy zawartej w trybie cywilnoprawnym). Wyznaczenie przez Wojewodę terminu związania ofertą nastąpiło w pięciu sprawach w ciągu 1-7 dni od dnia wpływu do LUW wniosku GDDKiA O/L, a w jednej²³ w ciągu 14 dni.

Pozostałe sześć zbadanych postępowań wszczęto (na wniosek GDDKiA O/L) na podstawie art. 15 ust. 2 lub art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o inwestycjach drogowych, tj. w związku z nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości, z tego w czterech sprawach w związku z niewykazaniem praw do spadku przez spadkobierców nieżyjących właścicieli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 62-70)

2.2.2. Okres jaki upłynął od wpływu wniosku GDDKiA O/L do Wydziału GNiSP LUW do dnia wydania decyzji przez organ wynosił:

- od 152 do 312 dni w przypadku postępowań wszczętych w oparciu o art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych²⁴,

- od 187 do 319 dni w przypadku postępowań prowadzonych na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 cyt. ustawy²⁵.

²² Wszczętych na podstawie art. 15 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r. w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18.10.2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.).

²³ Nr GNiR.III.MJ/7728/1-16/10.

²⁴ 152 i 158 dni trwały dwa postępowania zakończone wydaniem decyzji wywłaszczeniowych, a 204, 235 (2 sprawy) i 312 dni postępowania zakończone decyzjami umarzającymi w zw. z wycofaniem przez GDDKiA O/L wniosków o wywłaszczenie nieruchomości.

²⁵ Tj. 187 dni w sprawie GN.II/MJ/7728/6-1/09, 209 dni w sprawie GN.III/7728/6-37/08, 191 dni w sprawie GNiR.III.MJ/7728/1-19/10, 208 dni w sprawie GNiR.III/MJ/7728/1-99/10, 319 dni w sprawie GNiR.III/MJ/7728/1-59/10 i 196 dni w sprawie GN.II/MJ/7728/6-51/09.

Analiza akt spraw objętych badaniem wykazała, że pierwsze udokumentowane czynności zostały podjęte przez organ:

- w przypadku pięciu (na sześć) badanych postępowań wszczętych na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych²⁶ w ciągu od 2 do 10 dni od wpływu wniosku GDDKiA O/L,

- w przypadku sześciu (na sześć) badanych postępowań prowadzonych na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 cyt. ustawy w ciągu od 8 do 55 dni od wpływu wniosku GDDKiA O/L.

Wpływ na wydłużenie postępowań, prowadzonych na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, miał przede wszystkim fakt, że pomiędzy ich wszczęciem a sporządzeniem operatu szacunkowego upłynęło od 66 do 112 dni²⁷. W przypadku postępowania²⁸, które trwało łącznie 312 dni, wpływ na jego wydłużenie miała także aktywność strony w zakresie uwag zgłaszanych do wyceny nieruchomości, które wymagały zajęcia stanowiska przez rzeczoznawcę.

(dowód: akta kontroli tom I str. 62-70, 294)

2.2.3. We wszystkich przypadkach, w których wydane zostały decyzje wywłaszczeniowe (osiem) wysokość ustalonego odszkodowania odpowiadała wycenie dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 62-70)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Analiza postępowań wywłaszczeniowych objętych szczegółowym badaniem wykazała, że organ prowadzący postępowania (Wojewoda) podejmował niektóre czynności w tych postępowaniach ze zbędną zwłoką, co wydłużało czas do wydania decyzji oraz naruszało art. 12 § 1 i art. 35 § 1 K.p.a.

W przypadku spraw wszczętych na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych w trzech z nich (na sześć zbadanych) pierwsze udokumentowane czynności zostały podjęte w ciągu: 8, 9, 10 dni po wpływie do Wydziału GNiSP wniosku GDDKiA O/L²⁹, a w czterech sprawach miały miejsce nieuzasadnione przerwy w czynnościach wynoszące od jednego do ponad dwóch miesięcy, tj. miesięczna przerwa w postępowaniu nr GNiR.III.MJ/7728/1-58/10, ponad miesięczna w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-55/10, 1,5 miesiąca w postępowaniu nr GNiR.III.MJ/7728/1-90/10 oraz około dwa miesiące w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-55/10.

Natomiast w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 cyt. ustawy, w sześciu (na sześć zbadanych) czynności podjęto w ciągu od 8 do 55 dni po wpływie do Wydziału wniosku GDDKiA³⁰, a następnie we wszystkich sprawach miały miejsce nieuzasadnione przerwy w czynnościach wynoszące od miesiąca do ponad dwóch miesięcy, tj.: dwukrotne przerwy (ponad dwumiesięczna i ponad miesięczna) w czynnościach w postępowaniu GN.II/MJ/7728/6-51/09, dwukrotne przerwy w postępowaniu nr GNiR.III.MJ/7728/1-59/10 i dwukrotne miesięczne przerwy w postępowaniu nr GNiR.III.MJ/7728/1-99/10, dwumiesięczne przerwy w czynnościach w sprawach nr GNiR.III.MJ/7728/1-19/10 i nr GN.II/7728/6-37/08, dwukrotne przerwy (1-1,5 miesięczne) w postępowaniu nr GN.II/MJ/7728/6-1/09.

²⁶ W jednym przypadku (sprawa nr GNiR.III.MJ/7728/1-90/10) nie obliczono terminu ze względu na brak daty uzupełnienia wniosku przez GDDKiA O/L.

²⁷ Tj. 99 dni w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-58/10, 67 dni w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-54/10, 112 dni w sprawie GNiR.III.MJ/7728/1-90/10, 66 dni w sprawie GNiR.III.MJ/7728/1-16/10, 97 dni w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-55/10, 112 w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-91/10.

²⁸ W sprawie GNiR.III.MJ/7728/1-16/10.

²⁹ Tj. 8 dni w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-54/10, 9 dni w sprawie GNiR.III.MJ/7728/1-91/10 i 10 dni w sprawie GNiR.III.MJ/7728/1-58/10.

³⁰ Tj. 8 dni w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-19/10, 14 dni w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-99/10, 22 dni w sprawie nr GN.II.MJ/7728/6-51/08, 21 dni w sprawie nr GN.II.MJ/7728/6-1/09, 24 dni w sprawie nr GN.II/7728/6-37/08 i 55 dni w sprawie nr GNiR.III.MJ/7728/1-59/10.

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału GNiSP w sprawach wszczynanych w związku z nieprzyjęciem przez właściciela oferty nabycia nieruchomości od GDDKiA, strony zawiadamiano o wszczęciu po skompletowaniu dokumentów, które potwierdzały, iż nie zachodzą przesłanki do odmowy wszczęcia. Natomiast w sprawach, w których właściciel nieruchomości zmarł, wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego było poprzedzone publikacją zawiadomienia o zamiarze wywłaszczenia (w prasie, na tablicy ogłoszeń we właściwej jst), a czas oczekiwania na potwierdzenie obwieszczenia informacji na terenie gminy i czas do ukazania się publikacji w prasie był niezależny od organu prowadzącego postępowanie. Po dokonaniu ww. obwieszczeń, jeżeli w terminie dwóch miesięcy nie zgłosiły się osoby, którym przysługiwały prawa rzeczowe do nieruchomości, wszczynano postępowanie wywłaszczeniowe.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, że sprawy wywłaszczeniowe prowadzone były przez jednego pracownika, który nie był wspierany w wykonywaniu tych czynności. W związku z tym duża ilość równoległe prowadzonych postępowań uniemożliwiała równoczesne podejmowanie czynności, przez co czas ich trwania wydłużał się. Odpowiedzialność za powstanie ww. nieprawidłowości ponosi pracownik prowadzący postępowania wywłaszczeniowe (M.J.).

(dowód: akta kontroli tom I str. 62-70, 294, 73-80)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W jednym ze zbadanych postępowań³¹, Wojewoda decyzją z 23.05.2011 r. - na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o inwestycjach drogowych - orzekł o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, stanowiącej własność nieustalonych spadkobierców zmarłego właściciela oraz ustalił odszkodowanie z tego tytułu w wysokości 20.030 zł. Przedmiotowa decyzja została podjęta, pomimo że organ posiadał w aktach sprawy informację, wskazującą na zasadność podjęcia czynności mających na celu ustalenie, czy istnieją potencjalni spadkobiercy (zmarły właściciel nieruchomości miał małżonkę). Organ nie podjął takich działań, a w konsekwencji nie zawiadomił tej osoby o prowadzonym postępowaniu wywłaszczeniowym, w którym mogła ona wykazać swój interes prawny. Mając na uwadze, że organ dopełnił wymogów zawartych w art. 114 ust. 3 i 4 u.g.n., NIK zwraca jednak uwagę, że organy administracji publicznej działając w toku postępowania stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 K.p.a.). Dopiero w trakcie kontroli NIK Dyrektor Wydziału GNiSP przedłożył kontrolerom pismo (z 07.11.2013 r.) skierowane do małżonki zmarłego byłego właściciela nieruchomości, w którym poinformował ją o wydaniu decyzji oraz o możliwości działania w niniejszej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 81-103, 105-108)

Ocena cząstkowa

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

3. Postępowania w sprawie wydania decyzji ULD i ZRID

Opis stanu
faktycznego

3.1. Badaniami kontrolnymi, w zakresie weryfikacji wniosków GDDKiA O/L o wydanie ULD lub ZRID, w zakresie prawidłowości przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurze przejęcia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objęto jedno postępowanie w sprawie wydania ULD³² oraz cztery postępowania w sprawie ZRID³³. Analiza tych spraw wykazała, że w LUW rzetelnie weryfikowano

³¹ Nr GNiR.III.MJ/7728/1-59/10.

³² Dla budowy obwodnicy miasta Tomaszów Lubelski w ciągu drogi ekspresowej S17.

³³ Dla budowy: obwodnicy Hrubieszowa i trzy dla budowy drogi ekspresowej S17 na odcinku Kurów-Lublin-Piaski, tj.: zadanie

dokumentację geodezyjną i kartograficzną. Oceny ww. dokumentacji, m.in. prawidłowości wykonanych map przedstawiających proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, a także map zawierających projekty podziału nieruchomości, dokonywały służby LUW odpowiedzialne za sprawy geodezji. W przypadku stwierdzenia przez służby Wojewody braków i nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji, Wojewoda Lubelski w drodze postanowień nakładał na GDDKiA O/L obowiązek uzupełnienia, poprawienia i wzajemnego skorelowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Jednocześnie bieg sprawy był wstrzymywany. Wojewoda Lubelski w trzech zbadanych sprawach³⁴ wydał również postanowienia o zawieszeniu postępowania. Decyzje ULD i ZRID, w zbadanych sprawach, zostały wydane (uwzględniając okres zawieszenia postępowania i czas na dokonanie przez wnioskodawcę korekty dokumentacji) w terminie określonym odpowiednio art. 2 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych (w brzmieniu obowiązującym do 09.09.2008 r. włącznie) i art. 11a ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych (w brzmieniu obowiązującym od 10.09.2008 r.).

(dowód: akta kontroli tom III str. 152-282, 283-286)

3.2. W kontrolowanym okresie Wojewoda Lubelski, na wniosek GDDKiA O/L, wydał osiem ULD i 12 ZRID, dotyczących zadań ujętych w PBDK³⁵. Od czterech ULD i sześciu ZRID zostały złożone odwołania. Powodem odwołań były w szczególności kwestie dotyczące nieruchomości przejmowanych na potrzeby budowy drogi. W sprawach dotyczących pięciu ZRID, od których złożono odwołania, po rozstrzygnięciu organu II instancji zostały wniesione skargi do WSA w Warszawie. Zaskarżenia związane były z rozstrzygnięciami dotyczącymi przejmowania nieruchomości na pasy drogowe. W jednym przypadku, tj. decyzji ZRID nr 8/11 z 18.07.2011 r. na realizację budowy drogi ekspresowej S17, w zakresie zadania 4.2. i zadania 5a zaskarżenie związane było z odmową przyznania odwołującemu się podmiotowi przymiotu strony postępowania³⁶. Okres upływający pomiędzy datą wydania ULD a datą uzyskania przez te decyzje statusu ostatecznych wynosił:

- od 43 do 63 dni, w przypadku decyzji, od których nie wniesiono odwołania,
- od 144 do 258 dni, w przypadku decyzji, od których wniesiono odwołanie.

Pomiędzy datą wydania ZRID a datą uzyskania przez te decyzje statusu ostatecznych upłynął okres:

- od 36 do 48 dni, w przypadku decyzji, od których nie wniesiono odwołania,
- od 174 do 365 dni, w przypadku decyzji, od których wniesiono odwołanie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 287-290, 291-292)

Badaniami kontrolnymi objęto trzy decyzje, od których złożono odwołania do organu II instancji, a następnie, po rozstrzygnięciu organu II instancji, zostały wniesione skargi do WSA:

1) Dotyczy decyzji nr 3/11 z 10.02.2011 r.³⁷: Organ II instancji rozpatrując odwołanie od decyzji Wojewody uznał, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jaki i zaskarżona decyzja nie naruszają

nr 1 (odcinek Kurów od węzła Sielce do węzła Bogucin wraz z węzłami), zadanie nr 2 (odcinek od węzła Bogucin do węzła Dąbrowica wraz z węzłami), zadanie nr 2a (odcinek węzeł Dąbrowica – granica administracyjna miasta Lublin).

³⁴ W przypadku: ULD dla budowy obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego postępowanie zostało zawieszono na wniosek GDDKiA O/L do czasu kompleksowego uzupełnienia wniosku (zawieszenie trwało od 28.11.2008 r. do 23.02.2009 r., tj. 88 dni), ZRID dla zadania nr 1 zostało zawieszono „z urzędu”, w związku z koniecznością przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (w okresie 11.10. 2010 r. – 28.12.2010 r., tj. 78 dni); ZRID dla zadania nr 2a zostało zawieszono na wniosek GDDKiA O/L, z uwagi na konieczność uzupełnienia materiałów geodezyjno-prawnych (w okresie 28.03.2011 r.- 28.07.2011 r., tj. 123 dni).

³⁵ PBDK na lata 2008 – 2012 lub PBDK na lata 2011-2015.

³⁶ Wyrokiem z 11.06.2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 542/12 WSA oddalił skargę strony na decyzje MTBiGM w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego. Wyrok WSA został zaskarżony. NSA, wyrokiem z 25.01.2013 r., sygn. akt II OSK 2763/12, uchylił zaskarżony wyrok WSA oraz zaskarżoną decyzję MTBiGM. Sprawa jest w toku – MTBiGM prowadzi ponownie postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Wojewody Lubelskiego.

³⁷ Znak: IF.II/6.JS/7111/6-18/10, dla budowy obwodnicy m. Hrubieszów.

prawa, a zarzuty zawarte w odwołaniu nie zasługują na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 294-326)

2) Dotyczy decyzji nr 10/11 z 21.10.2011 r.³⁸: MTBiGM, badając zaskarżoną decyzję Wojewody pod kątem spełniania warunku określonego w art. 16 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych, stwierdził, iż rozstrzygnięcie organu I instancji nie zawiera obligatoryjnego określenia terminu wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Minister uchylił zapis o odstąpieniu od określenia terminu wydania nieruchomości objętych ww. inwestycją i orzekł w tym zakresie poprzez ustalenie przedmiotowego terminu na 120 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. W ocenie organu II instancji, obowiązek zamieszczenia w sentencji decyzji ZRID zapisów w przedmiocie określenia terminu wydania nieruchomości istnieje niezależnie od faktu nadania temu rozstrzygnięciu rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja MTBiGM została zaskarżona do WSA.

(dowód: akta kontroli tom III str. 327-358)

3) Dotyczy decyzji nr 13/11 z 05.12.2011 r.³⁹: decyzją z 31.05.2012 r.⁴⁰ MTBiGM uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty oraz utrzymał w mocy w pozostałej części decyzję Wojewody (orzeczenie Ministra analogiczne, jak w sprawie opisanej wyżej). Decyzja MTBiGM została zaskarżona do WSA⁴¹. Wyrokiem z 07.08.2012 r.⁴² WSA uchylił zaskarżoną decyzję.

(dowód: akta kontroli tom III str. 359-373)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniła, że LUW nie jest informowany przez MTBiGM i WSA o postępowaniach prowadzonych przed sądem w sprawie decyzji Ministra rozstrzygających w postępowaniu odwoławczym od decyzji Wojewody. Organ dowiadyuje się jedynie o fakcie przekazania skarg do WSA z pism Ministra – „Odpowiedź na skargę” przesyłanych Wojewodzie do wiadomości. W przypadku zakończenia postępowania przed Sądem i Ministrem akta zostają zwrócone do organu I instancji – do chwili obecnej tylko jedno postępowanie dot. decyzji ZRID rozpatrywane przez WSA zostało zakończone (dot. budowy obwodnicy Hrubieszowa). Minister odesłał akta sprawy, nie dołączył jednak kopii wyroku ani nie poinformował o numerze i dacie rozstrzygnięcia sądowego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 393)

Na wniosek GDDKiA O/L, Wojewoda Lubelski dokonał zmian w dwóch ostatecznych ULD⁴³ i w trzech ostatecznych ZRID⁴⁴, które nie skutkowały zmianą zapotrzebowania na nieruchomości przeznaczone na realizację inwestycji.

(dowód: akta kontroli tom III str. 374-393)

W badanym okresie, wszystkim wydanym ULD (osiem) i ZRID (12), na wniosek GDDKiA O/L, Wojewoda nadał rygor natychmiastowej wykonalności. Szczegółowym badaniom kontrolnym w tym zakresie poddano trzy ZRID⁴⁵. Nadanie tego rygoru uzasadniano m.in. potrzebą zapewnienia pełnego wykorzystania środków przyznanych na realizację tych zadań z funduszy UE, objętych szczególnym reżimem w zakresie terminów realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, jak

³⁸ Znak: IF.I.7820.9.2011.BD, dla inwestycji pn.: Budowa drogi ekspresowej S17 odcinek Kurów – Lublin – Piaski, zadanie: 3 odcinek węzeł „Dąbrowica” – węzeł „Lubartów” (wraz z węzłem) i odcinek drogi krajowej nr 19 klasy GP: węzeł „Lubartów” – granica administracyjna m. Lublina”.

³⁹ Znak: IF.I.7820.11.2011.6.DS, dla inwestycji pn.: Budowa drogi ekspresowej S17 odcinek Kurów – Lublin – Piaski, zadanie: 4 odcinek od węzła „Lubartów” do węzła „Witosa” wraz z włączeniem do drogi Lublin – Piaski, zadanie 4.1: odcinek węzeł „Lubartów” bez węzła do km 21+250”.

⁴⁰ Znak: BOII-3eb-772-1-975/12.

⁴¹ Skarga do Ministerstwa wpłynęła 11.11.2012 r.

⁴² Syg. akt VII SA/Wa 1878/12.

⁴³ Decyzja z 25.01.2008 r., znak: IF-II/TG/7045/3-61/07/08 dotycząca rozbudowy DK nr 2 relacji Warszawa–Siedlce–Terespol na odcinku obwodnicy m. Biata Podlaska zmieniona 19.03.2013 r.; Decyzja z 30.06.2008r., znak: IF.II/TG/7047/08 dotycząca rozbudowy DK nr 17 na odcinku obwodnicy m. Krasnystaw zmieniona 10.02.2009 r. i 10.06.2009 r.

⁴⁴ Nr 19/10 z 02.12.2010 r. (dot. zadania 5) zmieniona 26.04.2012 r.; nr 1/11 z 31.01.2011 (dot. zadania 1) zmieniona dwukrotnie (23.05.2013 r. i 27.05.2013 r.); nr 10/11 z 21.10.2011 (dot. zadania 3) zmieniona 07.06.2013 r.

⁴⁵ Nr 3/10 z 10.02.2011 r. na budowę obwodnicy Hrubieszowa, Nr 1/11 z 31.01.2011 r. (zadanie 1) i Nr 7/11 z 21.06.2011 r. (zadanie 2) – obie dot. budowy drogi ekspresowej S17.

również zapewnienia terminowej realizacji założeń PBDK.

(dowód: akta kontroli tom III str. 288-290, 394-408)

3.3. Odnośnie wydawania ZRID dla inwestycji drogowych objętych PBDK, dla których wydane były wcześniej ULD, Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury (w wyjaśnieniach z 21.10.2013 r.) stwierdził m.in., że Wojewoda Lubelski nie wydał żadnej decyzji ZRID dla inwestycji objętych PBDK, dla których były wcześniej wydane decyzje ULD w identycznym zakresie. W 2005 r. wprawdzie zostały wydane decyzje ULD na odcinki drogi S12/17, to jednak zakres tych decyzji nie pokrywał się z zakresem późniejszych decyzji ZRID, które obejmowały znacznie większy zasięg terytorialny. Wnioski o wydanie ZRID, które wpłynęły po dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej specustawę drogową dotyczyły, co wynikało z ich treści i przedłożonej dokumentacji projektowej, innego w ujęciu technicznym i o innym zasięgu terytorialnym zamierzenia budowlanego niż objęte decyzjami ULD. Analiza tych wniosków wskazywała, że dają one podstawę do wszczęcia nowego postępowania administracyjnego i mogą być procedowane, wobec faktu wejścia w życie zmiany do specustawy z 2008 r., jedynie w oparciu o nowe przepisy. Inwestor nie miał możliwości uzyskania pozwoleń na budowę w oparciu o wcześniej wydane decyzje ULD. W sytuacji, gdy nie stwierdzono w tych sprawach tożsamości nie znalazły zastosowania w sprawach przepisy przejściowe.

(dowód: akta kontroli str. 409-410)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

4. Postępowania prowadzone w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

4.1. Według danych Wydziału GNiSP w latach 2011-2013 (do 31.08.) wydano 4.839 decyzji ustalających odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa pod budowę dróg krajowych objętych PBDK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 324-337)

4.2. Badaniem kontrolnym objęto próbę 40 postępowań⁴⁶, w wyniku których Wojewoda ustalił odszkodowania, za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby budowy dróg krajowych, w łącznej wysokości 60.943.221,80 zł.

4.2.1. Pięć decyzji odszkodowawczych⁴⁷ (na 40⁴⁸), tj. 12,5%, zostało wydanych w terminie określonym w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych, tj. 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID (ULD) stała się ostateczna. Natomiast od dnia wydania nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela do dnia wydania decyzji ustalającej odszkodowanie upłynęło od 80 do 509 dni (w 32 na 33 przypadki⁴⁹). W jednym, pisemne potwierdzenie wydania nieruchomości miało miejsce 17 dni przed wydaniem decyzji odszkodowawczej, z tym że do wydania tej decyzji od dnia, w którym ULD stał się ostateczny (13.01.2010 r.) minęło 229 dni.

(dowód: akta kontroli tom I str. 340-346, 348-350)

⁴⁶ Próba uwzględnia 26 losowo wybranych postępowań wybranych z populacji najwyższych kwotowo odszkodowań (tylko tych, których akta były dostępne w LUW w trakcie kontroli NIK) oraz 14 celowo dobranych postępowań (bez względu na wartość przyznanych odszkodowań), w których strony odwołały się od decyzji Wojewody Lubelskiego.

⁴⁷ O nr nr: GNiR-III.7570.6.24.2012.MW - 17 dni, GNiR-III.7570.6.22.2012.MW i GNiR-III.7570.6.25.2012.MW - 20 dni, GNiR-III.7570.6.1.2012.MD - 21 dni, GNiR-III.7570.6.23.2012.MW - 30 dni.

⁴⁸ W przedmiotowej próbie nie było spraw, w których obowiązywał (od 25.02.2013 r.) 60-dniowy termin na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania.

⁴⁹ W siedmiu przypadkach z 40 zbadanych brak było danych dot. daty wydania nieruchomości bądź nie wydano nieruchomości do czasu wydania decyzji odszkodowawczej.

4.2.2. W dwóch przypadkach⁵⁰ (na 40) akta sprawy zawierały dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie weryfikacji formalnej operatów szacunkowych, określających wartość przejmowanych przez Skarb Państwa nieruchomości.

W jednym - pracownik prowadzący sprawę sformułował pisemne uwagi do operatu. Ich uwzględnienie przez rzeczoznawcę majątkowego spowodowało sporządzenie kolejnej wyceny, w której obniżeniu uległa wartość wycenianej nieruchomości (o 16.600 zł), a także określenie wpływu służebności ujawnionej w dziale III księgi wieczystej na wartość wycenianej nieruchomości.

W drugim - pisemnie poinformowano rzeczoznawcę majątkowego, że operat szacunkowy zawiera błędy (nie wyszczególniono jakie) i zażądano sporządzenia nowego operatu. Prowadzący sprawę pracownik Oddziału ds. Odszkodowań wyjaśnił, że ze względu na dużą ilość prowadzonych postępowań nie prowadzono analizy operatów w formie pisemnej, a stwierdzone w przedmiotowym przypadku omyłki pisarskie (błąd w numerze działki) zostały poprawione przez rzeczoznawcę poprzez wymianę odpowiednich stron w operacie.

W pozostałych zbadanych przypadkach weryfikacja operatów zależna była od aktywności stron postępowania (byłych właścicieli wycenianych nieruchomości lub GDDKiA O/L), a pracownicy prowadzący sprawę ograniczali się do przekazywania zgłoszonych uwag rzeczoznawcom majątkowym bądź do organizowania rozpraw administracyjnych w celu ich wyjaśnienia z udziałem stron.

(dowód: akta kontroli tom I str. 358-364, 366-368, 370-372)

4.2.3. Na 40 badanych postępowań, w 36 operaty szacunkowe zawierały wszystkie elementy, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁵¹. W pozostałych czterech operatach dokonywano korekt (w formie aneksów i uzupełnień) skutkujących zmianą ich treści, w tym wartości wycenionej w operacie nieruchomości. W przypadku 35 (z 36) operatów zawarte w nich obliczenia były poprawne pod względem rachunkowym. W jednym przypadku⁵² stwierdzono przyjęcie do obliczeń kwot niezgodnych z opisem.

(dowód: akta kontroli tom I str. 358-364)

4.2.4. W 40 decyzjach (100% objętych badaniami) ustalona przez Wojewodę wysokość odszkodowania była zgodna z wartością nieruchomości, określoną przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego. W 36 przypadkach wynikała ona z operatu szacunkowego aktualnego na dzień ustalenia odszkodowania. W pozostałych czterech decyzjach wysokość odszkodowania ustalono w oparciu o aneksy/uzupełnienia sporządzone do operatów szacunkowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 358-364)

4.2.5. W 28 postępowaniach (na 40) sprawy załatwiono w wyznaczonym terminie albo bieżąco informowano strony, wskazując nowy termin ich załatwienia, zgodnie z art. 36 K.p.a. W pozostałych 12 nie dopełniono tych obowiązków.

(dowód: akta kontroli tom I str.373-375, 377-379)

4.2.6. W 24 decyzjach (z 40) Wojewoda powiększył wysokość ustalonego odszkodowania - na podstawie art. 18 ust. 1e pkt 1 ustawy o inwestycjach drogowych⁵³ - o kwotę równą 5% wartości nabywanych przez Skarb Państwa nieruchomości, co wyniosło łącznie 1.632.225,80 zł. Natomiast w 16 decyzjach (na 40) wysokość ustalonego odszkodowania powiększono o kwotę 10 tys. zł na podstawie art. 18 ust. 1f cyt. ustawy (łącznie 160.000 zł).

(dowód: akta kontroli tom I str. 478-484 i tom II str. 1-3)

⁵⁰ Sprawy: nr GNiR-III.7570.2.13.2011.JR i nr GNiR-III.7570.7.269.2012.AO.

⁵¹ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm. (dalej: „rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego”).

⁵² Nr sprawy GNiR-III.7570.2.150.2011.AF.

⁵³ W brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r.

4.3. Według danych przedstawionych przez Wydział GNiSP, w okresie objętym kontrolą wpłynęło 118 odwołań od decyzji Wojewody Lubelskiego ustalających odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa pod budowę dróg krajowych objętych PBDK⁵⁴. Organ II instancji (MTBiGM) rozstrzygnął⁵⁵ w 87 sprawach, z tego w 26 przypadkach decyzje Wojewody zostały uchylone.

Do WSA zaskarżonych zostało 11 decyzji. Do czasu kontroli NIK cztery postępowania sądowe zakończyły się wydaniem orzeczeń. W trzech oddalono skargi, w jednym skargę uwzględniono i uchylono decyzje organów I i II instancji.

W przedmiotowym wyroku⁵⁶ WSA uwzględnił skargę ze względu na naruszenie formalne, gdyż Wojewoda nie zawiadomił stron o zebranych w postępowaniu materiale dowodowym oraz o przysługującym im prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów. Tym samym strony nie miały możliwości zajęcia stanowiska w przedmiocie pisma rzeczoznawcy majątkowego, w którym odniósł się do zastrzeżeń zgłoszonych przez skarżącego. W ocenie Sądu pozbawienie możliwości zapoznania się z tak zasadniczą i istotną częścią materiału dowodowego niewątpliwie miało wpływ na treść zarzutów, a także wniosków sformułowanych przez stronę skarżącą. Wskazana wadliwość postępowania organu doprowadziła - w ocenie Sądu - do naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, co uznano za kwalifikowaną wadę procesową postępowania. Od przedmiotowego wyroku 09.08.2013 r. MTBiGM złożył skargę kasacyjną.

(dowód: akta kontroli tom I str. 324-333, 335-338)

4.3.1. W badanej próbie 40 decyzji odszkodowawczych wydanych przez Wojewodę, w 14 przypadkach strony⁵⁷ złożyły odwołania, z tego: w ośmiu decyzjach zostały uchylone przez MTBiGM, a sprawy zostały przekazane do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, w trzech decyzjach zostały uchylone i organ odwoławczy orzekł w sprawie, w jednym umorzono postępowanie odwoławcze. W dwóch przypadkach organ I instancji dokonał zmiany decyzji w trybie art. 132 § 2 K.p.a.

W żadnej z ww. spraw nie zaskarżono decyzji MTBiGM do sądu administracyjnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 5-11)

W ww. przypadkach 11 uchylonych decyzji odszkodowawczych, Minister wykazał następujące braki w postępowaniu prowadzonym przez Wojewodę:

- w trzech przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w sporządzonych przez biegłych rzeczoznawców operatach szacunkowych, na których oparł się organ I instancji ustalając kwotę odszkodowania. Dotyczyły one m.in.: niepoprawnego doboru transakcji nieruchomościami porównywanymi przy wycenach dokonywanych przy zastosowaniu podejścia porównawczego (w dwóch przypadkach⁵⁸), niewłaściwego sposobu ustalenia odszkodowania za części składowe znajdujące się na wycenianej działce, nieprawidłowego ustalenia, jakie było przeznaczenie przejmowanej nieruchomości w dniu wydania ZRID⁵⁹, braku w operacie szacunkowym wyceny nasadzeń (zinwentaryzowanych w trakcie oględzin) bądź odpowiedniego odniesienia się do nich, jeżeli nie przedstawiały żadnej wartości⁶⁰;
- w trzech przypadkach⁶¹ ustalenie wartości odszkodowania nastąpiło w oparciu o „aneksy” lub „uzupełnienia” sporządzone do operatów szacunkowych (zmieniające wartość wycenionej w operacie nieruchomości), które - w ocenie organu odwoławczego - nie były opiniami rzeczoznawcy w rozumieniu art. 156 ust. 1 u.g.n. ani §§ 55-58 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania

⁵⁴ Według Wydziału GNiSP Wojewoda Lubelski wydał w latach objętych kontrolą 4.839 decyzji ustalających odszkodowania

⁵⁵ Do 31.08.2013 r.

⁵⁶ Nieprawomocny wyrok WSA w Warszawie z 04.06.2013 r. sygnatura I SA/Wa 68/13 (dostępny w Centralnej bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

⁵⁷ W tym w trzech przypadkach GDDKiA O/L.

⁵⁸ Nr GNiR-III.7570.6.13.2012.JR i nr GNiR-III.7570.2.111.2012.AO.

⁵⁹ W sprawie GNiR-III.7570.2.570.2011.JR.

⁶⁰ Sprawa nr GNiR-III.7570.8.14.2011.JM.

⁶¹ Sprawy o nr GNiR-III.7570.2.633.2011.EP, GNiR-III.7570.2.343.2011.JM, GNiR-III.7570.2.570.2011.JR.

operatu szacunkowego, ani też inną czynnością wymienioną w art. 174 ust. 3a u.g.n. i nie mogły stanowić podstawy do ustalenia odszkodowania⁶²;

- w dwóch przypadkach nieprawidłowo ustalono strony uprawnione do otrzymania odszkodowania, z tego w jednym przyznano odszkodowanie na rzecz zmarłego współwłaściciela nieruchomości⁶³, a w drugim⁶⁴ na rzecz dwóch wspólników spółki cywilnej, podczas gdy właścicielem nieruchomości była tylko jedna z tych osób;

- w trzech decyzjach błędnie ustalono kwoty należne poszczególnym stronom postępowania, tj.: w jednym⁶⁵ niewłaściwie określono odszkodowanie przypadające na rzecz wierzyciela hipotecznego, w drugim⁶⁶ nieprawidłowo pomniejszono kwotę wartości nieruchomości o wartość służebności osobistej obciążającej nieruchomość i od takiej kwoty dokonano obliczenia 5% wartości nieruchomości, a także bezpodstawnie ustalono odszkodowanie z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych (służebności mieszkania i dożywocia)⁶⁷; w trzecim⁶⁸ przyznano wierzycielowi hipotecznemu kwotę z tytułu powiększenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, mimo że tego typu „bonus” może przysługiwać jedynie właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom II str. 5-10)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda Lubelski nieterminowo dokonywał ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w PBDK. W 35 przypadkach (na 40) decyzje odszkodowawcze zostały wydane w ciągu od 31 do 377 dni od daty, w której decyzje ZRID (ULD)⁶⁹ stały się ostateczne. Działanie to naruszało art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych, zgodnie z którym decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna.

Ustalono, że na 40 zbadanych postępowań odszkodowawczych, w 11 operaty szacujące wartość nieruchomości zostały sporządzone w ciągu od 10 do 28 dni od dnia, w którym ZRID stała się ostateczna, natomiast w 28 przypadkach okres ten wynosił od 34 do 114 dni i 189 dni w jednej sprawie prowadzonej w odniesieniu do nieruchomości objętej ULD. Natomiast zawiadomienia, w których informowano strony o wszczęciu z urzędu postępowania odszkodowawczego w 20 przypadkach (na 39⁷⁰) sporządzono dopiero po upływie od 31 do 164 dni od dokonania wyceny przez rzeczoznawców.

Według wyjaśnienia Dyrektora GNiSP wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych następowało z urzędu z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna i było ono czynnością procesową podejmowaną w trakcie prowadzonego już postępowania. Niedotrzymanie ustawowego terminu na wydanie decyzji odszkodowawczych spowodowane było dużą ilością prowadzonych równoległe postępowań odszkodowawczych dotyczących kilku różnych odcinków drogowych, co uniemożliwiało równoczesne podejmowanie czynności procesowych. Wpływ na to miał również obowiązek wyłonienia rzeczoznawcy w trybie Prawa zamówień

⁶² W sprawie nr GNiR-III.7570.6.13.2012.JR i nr GNiR-III.7570.2.111.2012.AO.

⁶³ Sprawa nr GNiR-III.ZS.7728.3-133/09.

⁶⁴ Sprawa nr GNiR-III.7570.2.333.2011.JM.

⁶⁵ Sprawa nr GNiR-III.7570.7.284.2012.JM.

⁶⁶ Sprawa nr GNiR-III.7570.7.84.2012.JM.

⁶⁷ Gdyż prawa te nie miały charakteru ograniczonych praw rzeczowych w rozumieniu kodeksu cywilnego, ponieważ stanowiły one ustawowy skutek umowy przekazania własności i posiadania gospodarstwa rolnego, co oznaczało, że prawo to nie wygasa z chwilą przejścia nieruchomości z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa.

⁶⁸ Sprawa nr GNiR-III.7570.2.327.2011.RJ.

⁶⁹ W tym w przedziałach: 31-40 dni – 2 decyzje, 41-60 dni – 2 decyzje, 61-100 dni – 6 decyzji, 101-200 dni – 17 decyzji, 201-300 dni – 3 decyzje, powyżej 300 dni – 5 decyzji.

⁷⁰ W przypadku sprawy nr GNiR-III.ZS.7728.3-133/09 zawiadomienie o wszczęciu postępowania przesłano stronie na ponad 3 m-ce przed sporządzeniem operatu.

publicznych. Ponadto, Dyrektor Wydziału powołał wyrok NSA z 04.12.2012 r.⁷¹, w świetle którego termin określony w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych może być wydłużony według reguł określonych w art. 36 § 2 K.p.a. i stwierdził, że oprócz zasady szybkości postępowania (art. 12 K.p.a.) organ administracji jest zobowiązany do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 K.p.a.).

(dowód: akta kontroli tom I str.340-346, 348-350, 352, 354-357)

2. W przypadkach czterech decyzji odszkodowawczych⁷² (z 40), w tym trzech nieostatecznych i jednej ostatecznej (przypadek ujawniony w wyniku badań kontrolnych NIK, kwota wypłaconego odszkodowania: 3.104.570,50 zł), ustalając kwotę odszkodowania organ oparł się na wartościach nieruchomości określonych w aneksach lub uzupełnieniach sporządzonych do operatów szacunkowych.

Według art. 156 ust. 1 u.g.n. rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Efektem przeprowadzenia czynności szacunkowych powinno być, zgodnie z § 56 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, przedstawienie sposobu dokonania wyceny nieruchomości.

Powołane przepisy nie uprawniają rzeczoznawcy majątkowego do sporządzania uzupełnień lub aneksów zmieniających wartość nieruchomości, określoną w operacie szacunkowym. Opracowania takie nie są bowiem opinią rzeczoznawcy w rozumieniu art. 156 ust. 1 u.g.n. i § 55-58 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, ani też inną z czynności wymienionych w art. 174 ust. 3a tej ustawy. Przepisy u.g.n. i cyt. rozporządzenia nie przewidują dokonywania dodatkowych opracowań wprowadzających korektę wartości ustalonej w operacie szacunkowym⁷³.

WSA w Warszawie w wyroku z 13.07.2007 r.⁷⁴ stwierdził, iż korekta wartości oszacowanej nieruchomości winna skutkować sporządzeniem nowego operatu. Aneks do operatu, który jest tylko dodatkowym pismem dołączonym do głównego dokumentu lub załącznikiem, nie jest opinią rzeczoznawcy w rozumieniu art. 130 ust. 2 ugn i w rozumieniu § 55-58 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

W wyjaśnieniach udzielonych do dwóch z ww. spraw⁷⁵, Dyrektor Wydziału GNI SP stwierdził, że obowiązujące przepisy prawa w zakresie wycen nieruchomości nie normują kwestii sposobu korygowania operatów szacunkowych, stąd przy wydawaniu decyzji odszkodowawczych przyjęto założenie, że sporządzone przez biegłego uzupełnienie/aneks do wyceny stanowi integralną część operatu szacunkowego. W ocenie Dyrektora (cyt.) „okazało się to błędne wobec kształtującej się linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz MTBiGM”.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, że wszystkie ww. decyzje zostały wydane w okresie od 04.10.2011 r. do 04.06.2012 r., kiedy już w 2010 r.⁷⁶ Departament Orzecznictwa Ministerstwa Infrastruktury jednoznacznie wypowiedział się w przedmiotowym zakresie, stwierdzając, że korekta wartości oszacowanej nieruchomości winna skutkować sporządzeniem nowego operatu, a sporządzanie w trakcie postępowań odszkodowawczych opracowań zatytułowanych np. „Aneks do Operatu Szacunkowego”, zawierających ponowne oszacowanie części

⁷¹ Sygn. I OSK 1621/12.

⁷² GNI R-III.7570.2.570.2011.JR (nieostateczna), GNI R-III.7570.2.23.2011.AO (ostateczna), GNI R-III.7570.2.633.2011.EP (nieostateczna), GNI R-III.7570.2.343.2011.JM (nieostateczna).

⁷³ Pogląd zaprezentowany w 2010 r. przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury w opracowaniu pt. Wybrane zagadnienia dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne” oraz w 2012 r. w opracowaniu MTBiGM w publikacji pn. „Odszkodowania za nieruchomości przeznaczone na cele inwestycji liniowych”.

⁷⁴ Sygn. akt I SA/Wa 550/07, publ. LEX nr 355065.

⁷⁵ GNI R-III.7570.2.570.2011.JR (nieostateczna), GNI R-III.7570.2.23.2011.AO (ostateczna).

⁷⁶ W sporządzonym przez Departament Orzecznictwa w Ministerstwie Infrastruktury opracowaniu pt. Wybrane zagadnienia dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne”.

składowych gruntu, nie może być uznane za nowy operat szacunkowy. Na potwierdzenie tej tezy Ministerstwo powołało cyt. wyżej wyrok z 13.07.2007 r. oraz wyrok z 04.11.2008 r.⁷⁷

W ww. czterech decyzjach Wojewoda nie uwzględnił stanowiska Ministerstwa. Dyrektor Wydziału GNiSP potwierdził, iż w wymienionych przypadkach doszło do wydania decyzji wbrew wytycznym MTBiGM, gdyż prowadzący te sprawy pracownicy nieprawidłowo ocenili dołączone przez biegłych aneksy, jednakże – w ocenie Dyrektora - nie stanowiło to naruszenia obowiązujących przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 358-364, tom II str. 13-24, 33, 55, 63-92, 101-108, 110-152, 165-170, 183-215)

3. W 38 przypadkach (na 40) brak było w aktach postępowań dokumentacji potwierdzającej dokonanie weryfikacji operatu przez pracowników Oddziału ds. Odszkodowań. Zgodnie z art. 72 K.p.a. w związku z art. 14 K.p.a. statuującym zasadę pisemności postępowania administracyjnego, czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwala się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

Organ obowiązany był dokonać oceny wartości dowodowej operatów szacunkowych (art. 80 K.p.a.). Ocena formalna operatu powinna m.in. obejmować weryfikację, czy nie zawiera on niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową⁷⁸. Organ powinien także ocenić, czy opinia rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości nie zawiera niejasności i braków, a także czy jest zupełna, logiczna i wiarygodna⁷⁹.

Dyrektor Wydziału GNiSP stwierdził, że przed podpisaniem protokołu odbioru operatów szacunkowych wszystkie opracowania podlegały sprawdzeniu, czego potwierdzeniem były protokoły przyjęcia zamówienia. Zdaniem Dyrektora ponowna analiza przeprowadzana była przez pracownika prowadzącego daną sprawę odszkodowawczą po włączeniu operatu szacunkowego do akt sprawy. Dyrektor Wydziału nie odniósł się do kwestii braku dokumentacji potwierdzającej sprawdzenie pod względem formalnym operatu szacunkowego, w tym ewentualnych ocen i uwag, jakie zostały sformułowane przez pracowników w związku z weryfikacją operatów w postępowaniach objętych badaniem.

(dowód: akta kontroli tom I str. 358-364, tom II str. 213-215)

3a.) Analiza operatów szacunkowych wykazała, iż w jednym przypadku⁸⁰ nie zgłoszono uwag do operatu z 25.04.2012 r. mimo, że: przyjęto w nim założenie o „braku konkurencji w obszarze” lokalizacji wycenianej stacji paliw, podczas gdy w tym obszarze znajdowała się inna, stanowiąca konkurencję stacja. Ponadto w wyliczeniu potencjalnego dochodu brutto (PDB) błędnie podano kwotę miesięcznej stawki czynszu najmu (była niezgodna z kwotą wyszczególnioną w założeniach przyjętych do obliczeń).

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału GNiSP uwagi te nie były zgłaszane, gdyż kwestie „konkurencyjności” wymagały wiedzy specjalistycznej, której nie posiadał pracownik prowadzący sprawę, natomiast „błędu maszynowego” nie ujawniono, bowiem nie miał on wpływu na wartość rynkową nieruchomości wycenianej, ponieważ do wyliczeń przyjęto poprawną wartość.

W tym samym operacie szacunkowym koszty remontów i konserwacji przyjęto na poziomie niezgodnym z zamieszczonym w innym miejscu opisem (str. 17-18

⁷⁷ Sygn. akt I SA/Wa 726/08.

⁷⁸ Np. wyrok WSA w Łodzi z 02.12.2010 r., II SA/Ld 697/10 (LEX nr 755891).

⁷⁹ Np. wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2012 r. sygn. akt I SA/Wa 1918/11 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) i wyrok WSA w Łodzi z 24.10.2007 r. sygn. akt II SA/Ld 802/07 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), wyrok WSA w Warszawie 12.12.2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1484/07 (LEX nr 464055), wyrok WSA w Warszawie z 11.12.2008 r. sygn. akt I SA/Wa 1174/08 (LEX nr 529401), wyrok NSA z 26.01.2006 r. sygn. akt II OSK 459/05 (LEX nr 206473).

⁸⁰ W sprawie nr GNiR-III.7570.2.150.2011.AF.

operatu), a w uzasadnieniu wyboru podejścia, metody i techniki wyceny nieruchomości powołano okoliczność działania wycenianej stacji paliw pod marką krajowego koncernu paliwowego, podczas gdy stacja działała pod szyldem innego, zagranicznego koncernu.

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału GNiSP przy sprawdzeniu operatu nie dostrzeżono tych błędów, a ocena ich wpływu na wynik końcowy wymagać będzie złożenia przez biegłego rzeczoznawcę stosownych wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli tom II str. 277-296, 298-301)

3b.) W aktach ww. sprawy znajdowały się dwa operaty szacunkowe (z 12.07.2011 r. i z 25.04.2012 r.). Żaden z tych operatów nie posiadał dokumentacji fotograficznej, która - zgodnie z informacją zawartą w ich treści - powinna stanowić załącznik do każdego z nich. Braku tego nie zgłosiła ani osoba, która zgodnie z § 4 ust. 5 i 6 umowy⁸¹ zawartej z wykonawcą zamówienia była upoważniona do protokolarnego odbioru operatów, ani pracownik Oddziału ds. Odszkodowań, który prowadził przedmiotową sprawę.

Dyrektor Wydziału GNiSP stwierdził, że przyjęcie przez osobę uprawnioną operatów szacunkowych niezawierających części fotograficznej nastąpiło przez przeoczenie, spowodowane bardzo dużą ilością zamówień.

(dowód: akta kontroli tom II str. 223-241, 277-296, 298, 300)

3c.) W tej samej sprawie⁸² w okresie aktualności⁸³ operatu szacunkowego sporządzonego 12.07.2011 r. dla nieruchomości gruntowej zabudowanej stacją paliw, określającego wartość rynkową tej nieruchomości na kwotę 7.559.000 zł, przyjęto jako dowód inny operat szacunkowy sporządzony przez tego samego rzeczoznawcę 25.04.2012 r., określający wartość przedmiotowej nieruchomości na 8.516.400 zł. W operatach tych, do oszacowania wartości nieruchomości przyjęto podejście dochodowe, metodę inwestycyjną, technikę kapitalizacji prostej. Przy czym w późniejszej operacie (z 25.04.2012 r.) przyjęto inne parametry do obliczenia realnej stopy zysku możliwej do uzyskania z inwestycji o minimalnym ryzyku („z”), co wpłynęło na wysokość stopy kapitalizacji, a w konsekwencji na zwiększenie oszacowania wartości rynkowej nieruchomości. W pierwszym operacie rzeczoznawca poziom inflacji planowanej na 2011 r. określił na 2,7%, a przyjął w wysokości 3%, tj. większy o 0,7% w stosunku do określonego w uchwale budżetowej na 2011 r. (2,3%⁸⁴). W drugim operacie przyjął poziom inflacji planowanej na 2012 r. w wysokości 4,2%, większy o 1,4% w stosunku do określonego w uchwale budżetowej na 2012 r. (2,8%⁸⁵). Zmiana tych parametrów i wielkości była głównym powodem wzrostu o 957.400 zł wartości nieruchomości oszacowanej w operacie z 25.04.2012 r.

Rzeczoznawca majątkowy wyjaśnił, że w 2011 r. większość ekonomistów i analityków wyrażała poglądy o przekroczeniu prognozowanej inflacji (2,7%) do poziomu 3%. Dlatego też przyjął taką wartość. Natomiast prognozę przewidywanej inflacji na 2012 r. na poziomie 4,20% oparł na badanych przez NBP oczekiwaniach inflacyjnych osób prywatnych. W grudniu 2011 r. konsumenci spodziewali się, że średnia inflacja w kolejnych 12 miesiącach wyniesie w Polsce 4,8%. Zdaniem biegłego: „zwykli ludzie przewidują więc wyższą inflację niż instytucje finansowe. A oczekiwania inflacyjne również mają wpływ na wzrost cen”.

Najwyższa Izba Kontroli uważa, że sytuacja, w której w dacie wydania przez Wojewodę decyzji odszkodowawczej (19.06.2012 r.) istniały dwa aktualne operaty

⁸¹ Nr 51/2011 z dnia 16.06.2011 r.

⁸² Nr GNiR-III.7570.2.150.2011.AF.

⁸³ W rozumieniu art. 156 ust. 3 u.g.n.

⁸⁴ Zgodnie z art. 18 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150) prognozowany średniomiesięczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem na 2011 r. wynosił 102,3%.

⁸⁵ Zgodnie z art. 18 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 273) prognozowany średniomiesięczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem na 2011 r. wynosił 102,8%.

szacunkowe tej nieruchomości (z 12.07.2011 r. i 25.04.2012 r.), różniące się znacznie kwotą oszacowania jej wartości (o 957.400 zł, tj. o 12,7%), powoduje uzasadnione wątpliwości, co do prawidłowości sporządzenia tych opracowań.

(dowód: akta kontroli tom II str. 223-241, 277-297, 299-301, 305-309)

4. Uzasadnienie decyzji wydanej 19.06.2012 r.⁸⁶ w sprawie nr GNiR-III.7570.2.150.2011.AF nie zawierało wszystkich elementów wymaganych art. 107 § 3 K.p.a., tj. w uzasadnieniu faktycznym organ powołując zapisy zawarte w operacie z 12.07.2011 r. nie wskazał przyczyn, z powodu których temu dowodowi odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a jednocześnie przyjął inny dowód w postaci operatu szacunkowego z 25.04.2012 r. nie wyjaśniając, jakie okoliczności zdecydowały o ustaleniu wartości odszkodowania w oparciu o ten operat.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, że: sporządzenie drugiego operatu 25.04.2012 r. spowodowało „wycofanie z obrotu prawnego” operatu z 12.07.2011 r., zatem organ nie miał wyboru pomiędzy tymi operatami, w związku z tym – w ocenie Dyrektora Wydziału – cyt.: „nie zachodziła konieczność szczególnego uzasadnienia przyjęcia do ustalenia odszkodowania wartości rynkowej określonej w operacie z 25.04.2012 r.”. Zdaniem Dyrektora: „kwestia opracowania nowego operatu nie była sporna”. Operat z 25.04.2012 r. był wynikiem wniesionych przez byłego właściciela uwag oraz przedłożenia przez nią materiałów wcześniej żądanych przez rzeczoznawcę majątkowego (dane o prowadzonej działalności gospodarczej), których strona nie udostępniła mu przy sporządzaniu pierwszego operatu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 216-220, 298-304)

5. W dziewięciu postępowaniach⁸⁷ (na 40) naruszono art. 36 K.p.a., gdyż nie zawiadomiono stron o przyczynach niezakończono sprawy w wyznaczonym terminie i nie wskazano nowego. Ponadto, w trzech postępowaniach⁸⁸ nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono ze zwłoką od 20 do 74 dni.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, że wynikało to z dużej ilości spraw przypadających na jednego pracownika, a także wymagających dużego zaangażowania w przygotowanie projektu decyzji.

W jednej z badanych spraw⁸⁹ strona wystąpiła do organu z prośbą o informację, kiedy zostanie wydana decyzja ustalająca odszkodowanie. W odpowiedzi Kierownik Oddziału ds. Odszkodowań poinformował stronę o przyczynach niewydania decyzji powołując się na przekazanie akt do prokuratury (co faktycznie miało miejsce w okresie od 20.04.2012 r. do 08.05.2012 r. na prośbę prokuratury z 13.04.2012 r.), jednocześnie jednak stwierdził, iż organ dotychczas nie otrzymał odpowiedzi na „wystąpienie z 19.09.2011 r. warunkujące dalsze prowadzenie postępowania”. Informacja ta była niezetelna, gdyż treść przekazana prokuraturze w piśmie z 19.09.2011 r. nie powodowała wstrzymania procedowania w tej sprawie.

W ocenie Kierownika Oddziału ds. Odszkodowań informacje przekazane stronie „nie były prawidłowe”. Powodem było prowadzenie przez Oddział bardzo dużej ilości spraw z kilku odcinków drogowych, a dodatkowo także odszkodowań za drogi wojewódzkie. Kierownik podkreślił, iż nie mógł przekazać sprawy do prowadzenia innym pracownikom, gdyż byli oni bardzo obciążeni pracą, a przy tym wykonywali zastępstwa osób czasowo nieobecnych. Powyższe okoliczności powodowały, że wiele spraw odszkodowawczych miało wydłużony termin ich załatwienia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 373-375, 377-381, tom II str. 314-316, 319-322)

⁸⁶ Podpisana przez działającego z upoważnienia Wojewody Lubelskiego Z-cę Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa J.H.

⁸⁷ W sprawach tych decyzje wydane zostały po upływie wyznaczonych terminów, tj.: 5 dni - GNiR-III.7570.2.333.2011.JM, 7 dni - GNiR-III.7570.7.331.2012.JR, 11 dni - GNiR-III.7570.2.22.2011.AO, 23 dni - GNiR-III.7570.7.76.2012.AF, 29 dni - GNiR-III.7570.8.14.2011.JM, 79 dni - GNiR-III.7570.2.474.2011.AO, 155 dni - GNiR-III.7570.2.570.2011.JR, 216 dni - GNiR-III.7570.2.150.2011.AF oraz 248 dni - GNiR-III.7570.2.31.2011.ZS.

⁸⁸ 20 dni w przypadku sprawy nr GNiR-III.7570.2.19.2011.JM, 39 dni w sprawie GNiR-III.7570.6.13.2012.JR i 74 dni w sprawie GNiR-III.7570.2.343.2011.JM.

⁸⁹ Nr GNiR-III.7570.2.31.2011.ZS, 30.04.2012 r.

6. W jednym przypadku⁹⁰, GDDKiA O/L złożył w LUW wniosek o zawieszenie postępowania, gdyż w sprawie dotyczącej przejętej przez Skarb Państwa nieruchomości równolegle prowadzone były postępowania przez prokuraturę rejonową i organy nadzoru budowlanego, a stan faktyczny budynku hotelowego objętego operatem szacunkowym (dopuszczonym jako dowód w postępowaniu odszkodowawczym) wskazywał, iż został on wykonany z naruszeniem Prawa budowlanego. W ocenie GDDKiA O/L wyniki ww. postępowań mogły wpłynąć na specjalistyczną ocenę budynku i w konsekwencji na jego wycenę, niezbędną do orzeczenia o wysokości należnego stronie odszkodowania.

Organ nie wydał postanowienia o odmowie bądź zawieszeniu postępowania o ustaleniu odszkodowania, co naruszało art. 101 § 1 i 3 K.p.a. i art. 123 K.p.a. w związku z art. 14 K.p.a.

Mimo braku informacji dotyczących rozstrzygnięć lub etapu postępowań prowadzonych przez ww. organy, Wojewoda decyzją z 05.06.2012 r. ustalił odszkodowanie w kwocie 1.935.255 zł.

Z-ca Dyrektora Wydziału GNiSP wyjaśnił, że nie wydano postanowienia na skutek przeoczenia, ze względu na ilość prowadzonych równolegle postępowań odszkodowawczych (ok. 2-2,5 tys.). Odnosząc się do odmowy zawieszenia postępowania oraz niepozyskania przez organ dowodów w postaci rozstrzygnięć spraw prowadzonych przez prokuraturę i organy nadzoru budowlanego, stwierdził, że podstawę do ustalenia odszkodowania stanowił operat szacunkowy, jako sformalizowana prawnie opinia rzeczoznawcy majątkowego wydana w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych. Ocena operatu szacunkowego nie była więc możliwa w zakresie wiadomości specjalnych. Organ administracji publicznej mógł jedynie dokonać oceny operatu pod względem formalnym. Strony postępowania miały możliwość zapoznania się z całością materiału dowodowego w sprawie. Mogły też zgłaszać uwagi i zarzuty do sporządzonej wyceny. GDDKiA O/L zapoznał się z przedmiotowym operatem, lecz nie złożył w sprawie istotnych uwag. W związku z tym organ uznał, że prowadzone przez prokuraturę oraz nadzór budowlany postępowanie, nie miało istotnego wpływu na prowadzone postępowanie odszkodowawcze.

(dowód: akta kontroli tom II str. 310, 322, 325, 343-346, tom III str. 35-39, 48-49)

W operacie obejmującym wycenę ww. nieruchomości, w ocenie stanu technicznego nieukończonego budynku hotelowego rzeczoznawca podał: (cyt.) „*Widoczne ugięcie stropu Teriva nad parterem. Zlecono wykonanie ekspertyzy stanu technicznego budynku, na podstawie której można będzie dokładnie określić zakres wymaganych prac naprawczych. Przy określaniu wartości ugięcia stropu uwzględniono poprzez zwiększenie zużycia technicznego stropu do wysokości 20%, co daje kwotę zmniejszenia wartości około 35 tys. zł. Według doświadczenia rzeczoznawcy kwota ta zabezpiecza środki na wykonanie konstrukcji wzmacniającej strop*”.

W tej sprawie nie zlecono jednak ekspertyzy stanu technicznego budynku.

Z-ca Dyrektora Wydziału GNiSP wyjaśnił, że stwierdzenie, którego użył rzeczoznawca majątkowy dot. zlecenia ekspertyzy miało jedynie „charakter informacyjny”. Aktualny stan techniczny stropów miał swoje odzwierciedlenie w przyjętym przez rzeczoznawcę zużyciu technicznym. Chodziło o wskazanie, jakie będą dokładne koszty naprawy tej wady. Gdyby taka ekspertyza się pojawiła, byłoby to uwzględnione w wycenie. Z-ca Dyrektora Wydziału stwierdził, iż nie oznaczało to jednak, że rzeczoznawca nie mógł dokonać wyceny nieruchomości do celów ustalenia należnego odszkodowania, gdyż uwzględniono stopień zużycia technicznego obiektu, a dane przyjęto na podstawie oględzin nieruchomości. Aby określić zużycie techniczne rzeczoznawca nie musiał do tych celów wykonywać

⁹⁰ Nr GNiR-III.7570.2.31.2011.ZS.

profesjonalnej ekspertyzy. Wycena ustalała wartość szacunkową, w której uwzględniono zużycie techniczne. Z-ca Dyrektora stwierdził, iż strony postępowania były powiadomione o treści wyceny i znały wszelkie okoliczności sprawy, w tym miały możliwość kwestionowania operatu. Taki wniosek od stron jednak nie wpłynął i operat szacunkowy został przyjęty i włączony do materiału dowodowego.

Z-ca Dyrektora poinformował również, że rzeczoznawca oświadczył, iż ekspertyzę zlecono do innych celów, a o jej wykonanie wystąpił nadzór budowlany.

Według informacji uzyskanej w trakcie czynności kontrolnych z WINB w Lublinie, organ ten nie prowadził postępowania w powyższej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 330, 337, 343-346 i tom III str. 50-51)

7. W pięciu sprawach stwierdzono nieuzasadnione, długie przerwy w prowadzonym postępowaniu odszkodowawczym, gdyż czynności mające na celu rozpatrzenie spraw podejmowane były ze zwłoką bądź w ogóle nie zostały podjęte do dnia przekazania akt spraw kontrolerom NIK. W trzech przypadkach dotyczyło to spraw, w których decyzje Wojewody zostały uchylone i sprawy zostały skierowane przez Ministra do ponownego rozpatrzenia.

7a) W sprawie nr GNiR-III.7570.2.570.2011.EP pomimo otrzymania 29.10.2012 r. decyzji organu II instancji (uchylającej decyzję wydaną przez Wojewodę 04.06.2012 r.) dopiero po 7 miesiącach, podjęto pierwszą czynność w sprawie i wezwano rzeczoznawcę majątkowego do przedłożenia operatu szacunkowego. Ze zwłoką podjęto także następną czynność, gdyż dopiero 07.08.2013 r. przekazano rzeczoznawcy majątkowemu (do rozpatrzenia) uwagi do operatu szacunkowego zgłoszone 17.07.2013 r. przez GDDKiA O/L.

Według Dyrektora Wydziału GNiSP bezczynność organu spowodowana była okresowym spiętrzeniem prowadzonych postępowań odszkodowawczych.

Do dnia 31.10.2013 r. nie wydano decyzji w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 6-7)

7b) W sprawie nr GNiR-III.7570.2.111.2012.AO, organ II instancji uchylił decyzję odszkodowawczą Wojewody (z 04.07.2012 r.) i przekazał sprawę w celu jej ponownego rozpatrzenia. Pomimo wpływu decyzji Ministra 24.12.2012 r. dopiero 14.01.2013 r. Kierownik Oddziału ds. Odszkodowań zwrócił się do rzeczoznawcy majątkowego o sporządzenie ponownej wyceny nieruchomości, uwzględniającej wskazania zawarte w decyzji organu odwoławczego. Mimo upływu, wyznaczonego rzeczoznawcy 14-dniowego terminu, nie podejmowano żadnych czynności w celu wyegzekwowania nałożonego na rzeczoznawcę obowiązku. Rzeczoznawca sporządził operat dopiero po upływie 4 miesięcy i 20.05.2013 r. złożył go w LUW.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, że niepodjęcie czynności w przedmiotowej sprawie spowodowane było długotrwałą absencją pracownika prowadzącego postępowanie oraz niemożliwością przekazania sprawy innemu pracownikowi ze względu na zwiększoną absencję w Oddziale.

(dowód: akta kontroli tom I str. 382-383, 386, 391-395, 401, tom II str. 6)

7c) W sprawie nr GNiR-III.7570.2.343.2011.JM, pomimo wpływu 19.12.2012 r. dwóch egzemplarzy operatu szacunkowego „ujednoliconego” przez rzeczoznawcę majątkowego, w związku z uchynieniem 23.10.2012 r. przez Ministra decyzji odszkodowawczej Wojewody (z 20.04.2012 r.), w ciągu 9 m-cy, tj. do dnia 27.09.2013 r. (przekazanie kontrolerom NIK akt do badania) nie podjęto w sprawie żadnych czynności. Dopiero w trakcie kontroli NIK, skierowano do strony informację w sprawie zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

Prowadzący sprawę pracownik Oddziału ds. Odszkodowań (M.J.) wyjaśniła, że nie podjęła w wymienionym okresie żadnych czynności, gdyż prowadziła zbyt dużą ilość spraw równocześnie (około 200). W ocenie pracownika sprawa miała skomplikowany charakter, gdyż uchylona przez Ministra decyzja Wojewody została potwierdzona jako ostateczna i przekazana do GDDKiA O/L w celu jej realizacji

(wyłączenia stronie odszkodowania). Mimo posiadanych wątpliwości M.J. nie konsultowała się w tej sprawie z przełożonymi, gdyż – jak wyjaśniła - nie miała czasu na przemyślenie jakie czynności powinna podjąć.

Kierownik Oddziału ds. Odszkodowań wyjaśnił, że nie miał wiedzy o przebiegu i sposobie załatwienia sprawy, gdyż nie był w stanie tego kontrolować z racji wielu obowiązków służbowych, a w szczególności prowadzenia samodzielnie postępowań odszkodowawczych.

Do dnia 31.10.2013 r. nie wydano decyzji w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 402-417, II str. 8-9, 164-170, 172-179)

7d) W październiku 2011 r. Kierownik Oddziału ds. Odszkodowań prowadzący sprawę nr GNiR-III.7570.2.31.2011.ZS wystąpił do banku o udzielenie (w wyznaczonym terminie) informacji dotyczącej wysokości obciążenia hipotecznego. Mimo braku informacji z banku, nie podejmowano w sprawie żadnych czynności przez ponad sześć m-cy. Dopiero 16.05.2012 r. skierowano ponowną prośbę do banku (zwrotna informacja wpłynęła do LUW 28.05.2012 r.).

Kierownik Oddziału wyjaśnił, iż przyczyną beczynności była bardzo duża ilość prowadzonych jednocześnie spraw odszkodowawczych, co skutkowało brakiem możliwości równoczesnej kontroli wszystkich podjętych czynności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 380-381, tom II str. 317-318, 323-324)

7e) W przypadku sprawy nr GNiR-III.7570.6.245.2012.AO⁹¹ na podstawie jej akt stwierdzono, że przez rok (od listopada 2012 r. do listopada 2013 r., tj. do udzielenia kontrolerom NIK wyjaśnień w sprawie) organ nie podejmował czynności mających na celu jej załatwienie. Nie nastąpiło również zawieszenie postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, iż w przedmiotowej sprawie stwierdzono nieprawidłowości w dokumentacji dotyczącej stanu prawnego nieruchomości (treści aktu własności ziemi), które uniemożliwiały jej zakończenie wydaniem decyzji. Zdaniem Dyrektora poinformowano o tym stronę ustnie podczas jej wizyty w LUW na przełomie listopada i grudnia 2012 r. i poinstruowano o sposobie usunięcia nieprawidłowości. Dyrektor Wydziału stwierdził, iż z uwagi na przekazanie stronie ustnych informacji odstąpiono od zachowania formy pisemnej.

W aktach sprawy brak było dokumentacji (w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji) potwierdzającej, że organ faktycznie poinformował stronę o stwierdzonych nieprawidłowościach i wezwał ją do ich usunięcia. Działanie takie świadczyło o naruszeniu zasady pisemności wyrażonej w art. 14 K.p.a.

W trakcie czynności kontrolnych Dyrektor Wydziału przedłożył kontrolerom pismo z 05.11.2013 r., w którym wezwał stronę do przedłożenia (w terminie 14 dni od daty otrzymania pisma) wiarygodnego dokumentu potwierdzającego własność działki.

Ustalenia kontroli wskazują, że na etapie postępowania wyłączeniowego prowadzonego (na wniosek GDDKiA na podstawie art. 15 ustawy o inwestycjach drogowych) w odniesieniu do tej samej nieruchomości, organ nie miał wątpliwości co do wiarygodności aktu własności ziemi i w oparciu o ten dokument orzekł o wyłączeniu wymienionej nieruchomości decyzją (nieostateczną) z 16.03.2011 r.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, iż w postępowaniu wyłączeniowym „przyjęto”, że właścicielem działki była osoba wymieniona w dokumentacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 418-477)

8. W uzasadnieniach 22 decyzji (na 24, w których zwiększono wysokość odszkodowania o 5%), nie wskazano faktów, które uznano za udowodnione i dowodów, na którym oparł się organ uznając za zasadne podwyższenie odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, tj. o łączną sumę 1.560.494,80 zł.

⁹¹ Sprawa pochodzi z doboru celowego, poza próbą losową 40 postępowań odszkodowawczych.

Organ nie podał dat doręczenia zawiadomień o wydaniu decyzji ZRID oraz dat wydania przedmiotowych nieruchomości, mimo że były one niezbędne w celu udowodnienia zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 18 ust. 1e pkt 1 ustawy o inwestycjach drogowych. W uzasadnieniach zawarto jedynie nie poparte materiałem dowodowym stwierdzenia organu, że „w związku z zaistnieniem przesłanek” lub „w związku z wydaniem nieruchomości w terminie przewidzianym w art. (...)”, odszkodowanie ulega podwyższeniu o 5% wartości nieruchomości.

Działanie takie naruszało art. 107 § 3 K.p.a., zgodnie z którym w uzasadnieniu faktycznym decyzji organ powinien powołać dowody, na których się oparł. Było także niezgodne ze wskazówkami Ministra Infrastruktury zawartymi w piśmie z 18.02.2009 r.⁹²

Ponadto, w trzech decyzjach (na 24) w podstawie prawnej przyznania podwyższenia wartości odszkodowania błędnie wskazano, obok pkt 1 art. 18 ust. 1e, także pkt 3 ustawy o inwestycjach drogowych, który w przedmiotowych przypadkach nie miał zastosowania.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, iż przyjęto, że (cyt.) „wobec bezsporności wydania nieruchomości w ustawowym terminie nie jest konieczne szczegółowe objaśnienie tego elementu w uzasadnieniu”.

Stanowisko takie jest niezgodne z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w którym wyraźnie wskazuje się, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno zawierać wskazanie wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów na których się oparł⁹³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 478-484, 486-488)

9. W dwóch przypadkach (z 24), w których nastąpiło podwyższenie odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e pkt 1 ustawy o inwestycjach drogowych, weryfikacja przez kontrolerów NIK istnienia przesłanek do przyznania tego „bonusa” nie potwierdziła zasadności przyznania kwot w łącznej wysokości 15.380,70 zł.

9a.) W decyzji z 28.11.2011 r.⁹⁴ (nieostatecznej) podwyższono wysokość odszkodowania, mimo że doręczenie stronie zawiadomienia o wydaniu ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności nastąpiło 23.12.2010 r., a wydanie nieruchomości miało miejsce 21.06.2011 r.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, iż podwyższenie wysokości odszkodowania nastąpiło na podstawie art. 18 ust. 1e pkt 3 ustawy, tj. bieg terminu na wydanie przejętej nieruchomości policzono od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (od 08.06.2011 r.). W ocenie Dyrektora przyjęcie daty ostateczności ZRID, zamiast daty doręczenia zawiadomienia o jej wydaniu, podyktowane było „brakiem wiarygodnych dowodów na doręczenie właścicielce nieruchomości zawiadomienia na etapie postępowania dowodowego”.

Stanowisko wyrażone przez Dyrektora Wydziału jest niezgodne z interpretacją Ministerstwa Infrastruktury (Departamentu Orzecznictwa⁹⁵), według której „*uprawnienie do powiększenia kwoty odszkodowania za wydanie nieruchomości może być przyznane jednokrotnie, a zatem bądź z tytułu wydania nieruchomości w terminie liczonym na podstawie art. 18 ust. 1e pkt 1 i 2, bądź w terminie wskazanym w pkt 3 tej ustawy. Oznacza to, że jeżeli właściciel nieruchomości nie wydał nieruchomości w terminie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o wydaniu przez organ pierwszej instancji ZRID, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności (tak jak w miało to miejsce w przedmiotowym przypadku), to nie przysługiwało mu uprawnienie do powiększenia wysokości odszkodowania o 5%*,”

⁹² Pismo nr BO-074-9/09 skierowane do ośmiu Wojewodów, w tym m.in. Wojewody Lubelskiego.

⁹³ Tak m.in. WSA w Gdańsku w wyroku z 10.04.2013 r. syn. akt II SA/Gd 47/13 (LEX nr 1310534).

⁹⁴ Nr GNiR-III.7570.2.327.2011.RJ.

⁹⁵ W cyt. wyżej sporządzonym przez Departament Orzecznictwa w Ministerstwie Infrastruktury opracowaniu pt. Wybrane zagadnienia dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne”.

nawet wówczas, gdy wydał swoją nieruchomość w terminie 30 dni od dnia ustatecznienia się ZRID”.

9b.) W decyzji z 14.08.2012 r.⁹⁶ (ostatecznej) podwyższenie odszkodowania nastąpiło mimo, że doręczenie stronie zawiadomienia o wydaniu ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności nastąpiło 25.02.2011 r., a wydanie nieruchomości miało miejsce dopiero po pięciu miesiącach (20.07.2011 r.). W uzasadnieniu faktycznym decyzji organ nie wskazał przyczyny, z powodu której dowodowi w postaci protokołu wydania nieruchomości z 20.07.2011 r. odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, co naruszało art. 107 § 3 K.p.a.

Dyrektor Wydziału GNiSP wyjaśnił, iż dowodem w sprawie było pismo GDDKiA O/L (złożone na etapie postępowania odwoławczego, w którym Oddział wyraził zgodę na zmianę decyzji w trybie art. 132 K.p.a.). Dyrektor Wydziału nie odniósł się do dowodu w postaci protokołu wydania nieruchomości z 20.07.2011 r., który pominięto rozstrzygając powtórnie w tej sprawie, mimo, że stanowił on podstawę odmowy podwyższenia odszkodowania w poprzedniej, nieostatecznej decyzji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 478-484, 499-528, 529-547, 566)

Odpowiedzialność za powstanie ww. nieprawidłowości ponoszą pracownicy Oddziału ds. Odszkodowań prowadzący poszczególne sprawy oraz Dyrektor Wydziału GNiSP.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż organ wydający decyzję o ustaleniu odszkodowania dysponuje faktycznie dłuższym okresem na jej wydanie, aniżeli 30-dniowy termin określony w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych, bowiem żaden z przepisów nie wskazuje terminu, w jakim postępowanie powinno być wszczęte, a zatem nie ma przeszkód, aby nastąpiło to jeszcze przed terminem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. Stanowisko takie zajął m.in. WSA w Gdańsku, który w wyroku z 25.06.2008 r.⁹⁷, stwierdził, że brak tzw. ostateczności ULD nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie należnego odszkodowania. Pogląd taki podzielało także MTBiGM⁹⁸.

2. W Wydziale GNiSP LUW nie ustalono procedur, które regulowałyby kwestie sposobu i terminowości przygotowywania, uzgadniania z przełożonymi oraz ewentualnego opiniowania przez radców prawnych projektów decyzji administracyjnych przygotowywanych w ramach działania Oddziału ds. Odszkodowań. Kierownik tej komórki organizacyjnej nie miał obowiązku weryfikacji projektów decyzji odszkodowawczych przygotowywanych przez pracowników Oddziału, a podlegli pracownicy nie mieli obowiązku konsultowania z nim tych dokumentów. Dyrektor Wydziału ustnie zobligował pracowników Oddziału do bezpośredniego uzgadniania z nim projektów decyzji odszkodowawczych, tzn. z pominięciem Kierownika Oddziału ds. Odszkodowań. Nie było także obowiązku, ani praktyki uzgadniania projektów decyzji z radcą prawnym (nawet w tzw. sprawach trudnych czy skomplikowanych).

Brak procedur opiniowania przygotowywanych projektów decyzji ustalających odszkodowania oraz stwierdzone nieprawidłowości wskazują na brak prawidłowej organizacji załatwiania tych spraw.

Ponadto stwarza to warunki do dowolności postępowania urzędników przy załatwianiu powierzonych spraw z zakresu ustalania odszkodowań, co sprzyja zjawiskom korupcyjnym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 21-28)

⁹⁶ Nr GNiR-Z.7570.1.28.2012.EG.

⁹⁷ Sygn. akt II SA/Gd 307/08 (Lex nr 566754).

⁹⁸ Np. w odpowiedzi na interpelację poselską nr 14888 do MTBiGM oraz w opracowaniu pt. "Wybrane zagadnienia dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne", przygotowanym w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury.

3. Kontrola wykazała, że kwoty odszkodowań ustalone w decyzjach Wojewody Lubelskiego były tożsame z wartościami nieruchomości oszacowanymi w operatach przez rzeczoznawców majątkowych. Zdaniem NIK, przy braku rzetelnej weryfikacji przez organ prowadzący wykonywanych przez rzeczoznawców wycen, szacowanie wartości nieruchomości do celów ustalenia odszkodowań oraz wydawanie decyzji w sprawie odszkodowań jest obszarem szczególnie narażonym na zagrożenia korupcyjne.

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

5. Postępowania dotyczące egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie, w związku z odmową wydania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK, na wniosek GDDKiA O/L przeprowadzono 102 postępowania egzekucyjne, z tego: 37 w 2011 r., 64 w 2012 r. i jedno w 2013 r. Kontroli szczegółowej poddano pięć postępowań egzekucyjnych⁹⁹. Analiza wykazała, że w sprawach tych dopełniono obowiązków wynikających z przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰⁰, tj. w szczególności zobowiązanym doręczono: upomnienie (zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.e.a.) oraz odpis tytułu wykonawczego i postanowienie o wezwaniu do dokonania obowiązku wydania określonej w tytule nieruchomości (art. 143 § 1 u.p.e.a.). Środki egzekucyjne, w celu odebrania nieruchomości, zastosowano wyłącznie po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w doręczeniu tytułu wykonawczego i postanowienia. Czas wyegzekwowania nieruchomości od osób zobowiązanych do wydania tych nieruchomości i przekazania ich GDDKiA O/L (okres od daty otrzymania wniosku GDDKiA O/L do czasu przejęcia nieruchomości) wynosił odpowiednio (patrz wyżej znak sprawy): 79, 78, 57, 54 i 70 dni.

(dowód: akta kontroli tom III str. 411-426, 427-429)

Czas pomiędzy poszczególnymi czynnościami w postępowaniu zmierzającymi do wyegzekwowania obowiązku wynosił:

- a) od wpływu wniosku GDDKiA do skierowania do zobowiązanego upomnienia (licząc od daty wysłania upomnienia) – 2 (w przypadku dwóch postępowań), 5, 6, 13 dni,
- b) od doręczenia upomnienia do doręczenia tytułu wykonawczego i postanowienia (data wysłania tych dokumentów przez egzekutora) – 15, 18, 24, 26, 27 dni,
- c) od wystawienia tytułu (data doręczenia tytułu i postanowienia) do podjęcia czynności egzekucyjnych – 13 (dwa postępowania), 22, 28, 43 dni.

(dowód: akta kontroli tom III str. 427-429)

Zgodnie z art. 16 ust. 3 oraz art. 17 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych (w brzmieniu obowiązującym od 10.09.2008 r.) egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji ZRID przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego zarządcy drogi.

Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury wyjaśnił, że ustawa o inwestycjach drogowych nakłada obowiązek przeprowadzenia egzekucji obowiązku wynikającego z decyzji w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego zarządcy. Jednocześnie ten sam przepis nakazuje stosowanie w tym postępowaniu przepisów u.p.e.a., w której do postępowań stosuje się przepisy K.p.a. – w terminie

⁹⁹ Tj. IF-III.756.40.2011.AM, IF-III.756.44.2011.AM, IF-III.756.2.5.2012.AM, IF-III.756.2.11.2012.AM, IF-III.756.2.18.2012.AM.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm. (dalej: „u.p.e.a.”).

wyznaczonym w specustawie przy takim stanie prawnym nie jest możliwy do zrealizowania pełny proces postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 430-432)

Odnosnie czasu, jaki upłynął pomiędzy poszczególnymi czynnościami w postępowaniu egzekucyjnym, z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury wyjaśnił, że: ad a) upomnienia wysyłane były zgodnie z K.p.a – bez zbędnej zwłoki (nie przekroczone 14 dni). Różnicowanie terminów wynika głównie z obiegu dokumentów w wydziale, m.in.: sprawdzenie zgodności wskazanych nieruchomości, nazwisk, adresów ze stanem faktycznym i decyzją (w trybie specustawy nie ustalano aktualnych właścicieli nieruchomości, adresów – opierano się na wypisach z ewidencji) oraz obciążeniem w danym momencie stanowisk pracy realizujących zadanie. W sprawach, gdzie upomnienie wysłano po 5 i 6 dniach faktycznie były to odpowiednio 3 i 4 dni robocze, natomiast w sprawie, w której upomnienie zostało wysłane po 13 dniach, do właściwego wydziału wnioski wpłynęły dopiero po 7 dniach, upomnienie zostało wysłane po 7 dniach – 4 dni robocze;

ad b) zgodnie z u.p.e.a. postępowanie może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od daty doręczenia upomnienia. W związku z tym organ mógł wystawić tytuł po ustaleniu terminu doręczenia upomnienia. Doręczenia dokonywane były drogą korespondencyjną – daty doręczeń wskazywały zwrotne potwierdzenia odbioru, które wpływały w różnych terminach. Ponadto zobowiązany mógł wydać nieruchomość w ostatnim 7 dniu i wysłać deklarację do organu lub bezpośrednio do zarządcy drogi. Tytuł wykonawczy był wystawiany po sprawdzeniu daty doręczenia i ustaleniu, czy nieruchomość nie została w tym czasie wydana. W związku z tym tytuł wykonawczy nie mógł być wystawiony w terminie krótszym niż 14 dni od daty doręczenia upomnienia;

ad c) po otrzymaniu tytułu wykonawczego z komórki merytorycznej prowadzącej sprawę dokonywano niezwłocznie sprawdzenia tytułu pod względem formalnym, a następnie nadawano tytułowi klauzulę o skierowaniu do egzekucji oraz przygotowywano projekt postanowienia o wezwaniu zobowiązanego do wykonania obowiązku. Po podpisaniu ww. dokumentów przez organ egzekucyjny przekazywane były egzekutorowi Wojewody Lubelskiego celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Od momentu otrzymania tytułu wykonawczego do dnia przekazania egzekutorowi postanowienia i tytułu wykonawczego nie było opóźnień (następowało w dniu następnym lub po 2 dniach, a w jednym przypadku, z uwagi na 6-dniową delegację służbową egzekutora, po 8 dniach).

(dowód: akta kontroli tom III str. 430-433)

Odnosząc się do wyznaczania, przy doręczeniach tytułu wykonawczego i postanowienia zobowiązanemu, długiego terminu (13 dni w przypadku dwóch postępowań, 22, 28, 43 dni), po upływie którego miał zostać zastosowany środek egzekucyjny, T.S. – Egzekutor Wojewody wyjaśnił, że przy wyznaczeniu terminów przeprowadzania czynności egzekucyjnych wzięto pod uwagę regulacje prawne zawarte w u.p.e.a. Art. 26 § 5 u.p.e.a., dla skuteczności wszczęcia egzekucji administracyjnej wymaga doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu. Ustawodawca w żaden sposób nie określił tu jednak sposobu doręczenia. Oznacza to, że zgodnie z art. 18 u.p.e.a. do doręczeń tych będą miały zastosowanie przepisy K.p.a. Jako zasadę przyjęto doręczanie zobowiązanym postanowień i tytułów wykonawczych pocztą (taki sposób doręczeń daje podstawy do wyznaczenia pewnego terminu przeprowadzenia czynności nawet w przypadku, gdyby zobowiązani, z dowolnych przyczyn, nie podjęli kierowanej do nich korespondencji). Uwzględniając zawartą w przepisach § 1-3 art. 44 K.p.a. procedurę postępowania z doręczanymi pismami, przy uwzględnieniu czasu potrzebnego na przesłanie przez urzędy pocztowe tzw. zwrotnych potwierdzeń odbioru lub zwrotów korespondencji niepodjętej, terminy czynności egzekucyjnych były wyznaczane indywidualnie dla

każdej sprawy odrębnie. Ustalając konkretny termin brano pod uwagę ilość spraw skierowanych do załatwienia kierując się zasadą gospodarczego prowadzenia egzekucji. W praktyce oznaczało to konieczność takiego zorganizowania pracy by sprawy, których przedmiot dotyczył nieruchomości położonych w pobliżu łączyć w celu obniżenia kosztów dojazdu i delegacji. W sytuacji gdy w jednym dniu jednym pismem przekazywano mu kilka spraw, wyznaczane terminy podjęcia czynności egzekucyjnych były tak ustalane by mógł fizycznie ich dokonać oraz aby uczestnicy postępowania mieli zagwarantowany czynny w nich udział. W przypadku zgłoszenia przez GDDKiA zaistnienia okoliczności dot. wcześniejszego przekazania wykonawcy terenu budowy, osobom zobowiązanym bezpośrednio doręczano tytuły wykonawcze i postanowienia. Poza tym, wyznaczając termin dokonano rutynowego sprawdzenia czy nie koliduje on z innymi sprawami oraz czynnościami, do załatwienia których jako egzekutor byłem zobowiązany, a także z wcześniej wyznaczonymi terminami. Pisma były wysłane listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru i przekazane do wiadomości GDDKiA, która nie kwestionowała ustalonego terminu.

(dowód: akta kontroli tom III str. 434-438)

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.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰¹, wnosi o:

1. Podejmowanie czynności zmierzających do ustalenia wartości nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa pod inwestycje drogowe w terminach umożliwiających wydanie przez Wojewodę decyzji ustalającej wysokość odszkodowania w terminie określonym w ustawie o inwestycjach drogowych.
2. Rzetelną weryfikację i ocenę operatów szacunkowych stanowiących podstawę ustalenia wysokości odszkodowań oraz dokumentowanie tych czynności zgodnie z wymogami K.p.a.
3. Rozważenie zlecenia Komisji Arbitrażowej przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych w Warszawie sporządzenia oceny operatów szacunkowych z 12.07.2011 i z 25.04.2012 r., wykonanych w postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym w sprawie nr GNiR-III.7570.2.150.2011.AF, w celu oceny prawidłowości ich opracowania i ustalenie na podstawie tej oceny, czy nie zachodzą przesłanki do zmiany rozstrzygnięcia, określone w K.p.a.
4. Zamieszczanie w decyzjach ustalających wysokość odszkodowań, uzasadnień faktycznych spełniających wymogi art. 107 § 3 K.p.a.
5. Zmianę, w uzgodnieniu z GDDKiA O/L, zasad ustalania i rozliczania zaliczek na sfinansowanie kosztów postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach dotyczących inwestycji w zakresie dróg krajowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹⁰¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”)

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 13. grudnia 2013 r.

Kontrolerzy
Ewa Kulik
Główny specjalista kontroli państwowej

/ – /

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ – /

.....
podpis

Dariusz Rogowski
Główny specjalista kontroli państwowej

/ – /

.....
podpis