



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-20-01/2013
P/13/157

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/157 Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Alicja Zdych, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87709 z dnia 9 września 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87708 z dnia 9 września 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, ul. Siemiradzkiego 51, 60-763 Poznań (dalej: Oddział GDDKiA w Poznaniu)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Napierała, Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Oddziału GDDKiA w Poznaniu w kontrolowanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowe planowanie i finansowanie przez kontrolowaną jednostkę działań związanych z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych objętych Programem Budowy Dróg Krajowych (dalej: PBDK) oraz prawidłowe nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym, w tym realizacja praw dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejętych na potrzeby budowy dróg krajowych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały natomiast na:

- wadliwym przygotowywaniu wniosków o wydanie decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowej (dalej ZRID) m.in. w zakresie projektów podziałów geodezyjnych, dotyczących trzech realizowanych w tym okresie inwestycji,
- przejmowaniu nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe z opóźnieniem sięgającym trzech lat od dnia uprawomocnienia się decyzji ZRID i zwłocę w ich przekazywaniu wykonawcy robót drogowych, co wpłynęło na przedłużenie terminu realizacji jednej z inwestycji i zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy,
- regulowaniu z opóźnieniem zobowiązań wynikających z dziewięciu decyzji odszkodowawczych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Program Budowy Dróg Krajowych (dalej: PBDK) zakładał realizację przez Oddział GDDKiA w Poznaniu, w latach 2008-2013, 20 zadań inwestycyjnych. Do dnia zakończenia kontroli, siedem spośród tych zadań zostało zakończonych i oddanych do użytkowania, osiem inwestycji znajdowało się na etapie wykonawczym, a pozostałe pięć inwestycji, na etapie projektowania². Jednocześnie, dla czterech inwestycji będących na etapie projektowania, Oddział GDDKiA w Poznaniu posiadał już gotową dokumentację geodezyjną lub zlecił jej przygotowanie. W jednym przypadku, ze względu na brak środków, nie prowadzono działań zmierzających do pozyskania dokumentacji geodezyjnej³.

(dowód: akta kontroli str. 652-660, 1286-1288)

2. Oddział GDDKiA w Poznaniu, realizując postanowienia zawarte w opracowaniu załączonym do Zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁴, zawarł – w ogólnych specyfikacjach technicznych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na sporządzanie dokumentacji projektowej dróg⁵ (przygotowanych dla wszystkich trzech objętych kontrolą spraw dotyczących wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁶) – zapisy nakładające na Wykonawcę zamówienia obowiązek przedstawiania (kierownikom projektów Oddziału GDDKiA w Poznaniu), do zatwierdzenia, projektów podziałów nieruchomości, przed ich przekazaniem do właściwego powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Kierownicy projektów weryfikowali i zatwierdzali sporządzane projekty. Stwierdzone przez nich nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: niewydzielenia wymaganych działek, nieujęcia wszystkich działek w zestawieniach, niezgodności linii rozgraniczających. Wszystkie projekty podziałów nieruchomości zostały przekazane do zasobu geodezyjnego i kartograficznego przed wydaniem decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 661-711)

3. We wszystkich trzech objętych kontrolą inwestycjach⁷, przed złożeniem do Wojewody Wielkopolskiego wniosku o wydanie ZRID, powołane w Oddziale GDDKiA w Poznaniu Zespoły Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: ZOPI) oceniały zakres terenu zajętego na potrzeby danej inwestycji drogowej.

Naczelnik Wydziału Dokumentacji Oddziału GDDKiA w Poznaniu wyjaśniła, że na posiedzeniach ZOPI rozpatrywane są warianty rozwiązań projektowych (np.

² Budowa drogi S5 Żnin-Gniezno (odcinek Mielno-Gniezno); Budowa drogi S5 Poznań-Wrocław (odcinek Poznań-Kaczkowo); Przebudowa drogi krajowej nr 2 (odcinek Kościelec-Koło-Kłodawa); Budowa obwodnicy Kępna w ciągu drogi S11; Budowa obwodnicy Wrześni w ciągu drogi krajowej nr 15.

³ Budowa obwodnicy Wrześni w ciągu drogi krajowej nr 15.

⁴ Zarządzenie nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań.

⁵ Specyfikacje te stanowiły załączniki do zawieranych umów o sporządzenie dokumentacji projektowej.

⁶ Budowa drogi S5 Kaczkowo-Korzeńsko; Budowa drogi S8 Syców-Kępno-Wieruszów-Walichnowy; Budowa obwodnicy Ostrowa Wielkopolskiego.

⁷ S5 Kaczkowo-Korzeńsko, Obwodnica Ostrowa Wielkopolskiego i S8.

kształtów węzłów, dróg serwisowych, obiektów mostowych) zarówno pod względem technicznym jak i pod względem najkorzystniejszej zajętości terenu.

(dowód: akta kontroli str. 712-753)

4. W okresie objętym kontrolą, Wojewoda Wielkopolski, działając na wniosek Oddziału GDDKiA w Poznaniu, wydał decyzje ZRID dotyczące pięciu inwestycji realizowanych w ramach PBDK.

W jednym z badanych trzech przypadków (obwodnica Ostrowa Wlkp. II etap), ostateczna decyzja ZRID nr 21/2010 z 15 października 2010 r. była dwukrotnie zmieniana w trybie przewidzianym w art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ ze względu na niezgodności danych dotyczących działek zawartych w decyzji, z danymi znajdującymi się w ewidencji gruntów i budynków. Rozbieżności te były wynikiem przeprowadzenia przez Powiat Ostrowski modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 982-1083, 1216-1220, 1267-1271)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zastępca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji, składając do Wojewody Wielkopolskiego wniosek o wydanie ZRID na rozbudowę zachodniej obwodnicy Poznania na odc. Złotkowo-A2 w zakresie wiaduktu i usunięcia kolizji linii wysokiego napięcia (wniosek z 2 maja 2011 r.), załączył do niego nieostateczną decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2011 r. określającą środowiskowe uwarunkowania dla rozbudowy drogi ekspresowej, w zakresie przebudowy fragmentów linii napowietrznej wysokiego napięcia.

Naruszało to art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹ w związku z art. 11d ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁰ (dalej: specustawa drogowa). Na podstawie złożonego wniosku, Wojewoda Wielkopolski wydał decyzję ZRID nr 12/2011 z dnia 17 czerwca 2011 r. w zakresie objętym wnioskiem, a następnie, po zrealizowaniu inwestycji i uzyskaniu przez GDDKiA Oddział w Poznaniu pozwolenia na użytkowanie ww. inwestycji, uchylił tą decyzję w części obejmującej przebudowę sieci wysokiego napięcia¹¹. Powodem uchylenia decyzji przez Wojewodę Wielkopolskiego było uchylenie¹², przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, decyzji z dnia 29 kwietnia 2011 r. wydanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. inwestycji. Uchylona decyzja ZRID (nr 12/2011) stanowiła podstawę do wywłaszczenia dotychczasowych właścicieli oraz do dokonania stosownych wpisów w księgach wieczystych i katastrze nieruchomości. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że Oddział GDDKiA w Poznaniu, składając wniosek o wydanie ZRID, opierał się na tym, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach posiadała rygor natychmiastowej wykonalności. Wyjaśnił ponadto, że szybkie działanie w tej sprawie i załączenie do ww. wniosku o wydanie ZRID decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 687.

¹¹ decyzją z dnia 6 września 2013 r.

¹² decyzją z dnia 15 listopada 2011 r.

posiadającej rygor natychmiastowej wykonalności, było konieczne w celu zapewnienia dofinansowania i prawidłowego rozliczenia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 754-830, 1267-1269)

2. Dokumentacja geodezyjna i kartograficzna załączona do wniosków składanych przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji do Wojewody Wielkopolskiego o wydanie decyzji ZRID (dotyczących trzech badanych inwestycji realizowanych w ramach PBDK), nie zawierała wszystkich elementów wymaganych art. 11d ust. 1 specustawy drogowej (była niekompletna¹³ i zawierała błędy m.in. w zakresie projektów podziałów nieruchomości). Wojewoda Wielkopolski wzywał Oddział GDDKiA w Poznaniu do złożenia wyjaśnień lub do uzupełnienia załączników do wniosków, w tym: wyjaśnienia niezgodności pomiędzy załączonymi do wniosków mapami z projektami podziału nieruchomości, a aktualnymi danymi z ewidencji gruntów i budynków, załączenia brakujących map z przebiegiem drogi i projektami podziałów nieruchomości, usunięcia niezgodności pomiędzy powierzchniami działek przed podziałem i po podziale. Oddział GDDKiA w Poznaniu usuwał stwierdzone nieprawidłowości w terminie od czterech do 30 dni. Skutkiem tego było wydłużenie się okresu od złożenia wniosku do wydania decyzji przez Wojewodę Wielkopolskiego. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że konieczność uzupełniania ww. wniosków wynikała z tego, że przygotowanie dokumentacji inwestycji (w tym projektów podziałów nieruchomości) jest procesem trwającym kilka lat, a dane ewidencyjne w tym czasie mogą ulec zmianie w zakresie prawa własności, granic, numerów ewidencyjnych, numerów ksiąg wieczystych. Ponadto wyjaśnił, że ze względu na dużą ilość działek (nawet około 3000 w ramach jednej inwestycji) zmian ewidencyjnych było dużo.

(dowód: akta kontroli str. 831-1215, 1267-1269)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Oddziału GDDKiA w Poznaniu w zbadanym zakresie.

2. Nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Oddział GDDKiA w Poznaniu nabył w drodze umowy 113 działek gruntu w ramach pięciu inwestycji¹⁴ realizowanych w Programie Budowy Dróg Krajowych.

Sprawy związane z pozyskiwaniem w trybie cywilnoprawnym nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe prowadzili kompleksowo pracownicy Oddziału GDDKiA w Poznaniu, zatrudnieni w Wydziale Nieruchomości. Posiadali oni notarialne pełnomocnictwa, w szczególności do jednoosobowego działania przy nabywaniu odpłatnie i nieodpłatnie, na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części (prawa własności i prawa użytkowania wieczystego) i zamiany nieruchomości lub ich części, a w związku z powyższym do reprezentowania mocodawcy przed osobami fizycznymi, prawnymi, do składania wymaganych oświadczeń i do podpisywania aktów notarialnych łącznie z oświadczeniem o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹⁵ oraz do wszystkich

¹³ Brakowało w szczególności: map z projektami podziałów nieruchomości, pozwolenia wodnoprawnego.

¹⁴ Budowa obwodnicy Ostrowa wlkp. – Etap I; Budowa obwodnicy Koźmina Wlkp.; Budowa drogi S-11 na odcinku Poznań-Kórnik; Budowa obwodnicy Konina; Budowa obwodnicy Nowych Skalmierzyc.

¹⁵ Dz.U. Nr 43, poz. 296, ze zm.

innych czynności jakie w związku z wykonywaniem niniejszego pełnomocnictwa okażą się konieczne.

We wszystkich 20 sprawach objętych kontrolą oferty nabycia nieruchomości przygotowywali i składali właścicielom nieruchomości pracownicy Oddziału GDDKiA w Poznaniu, a wartość tych nieruchomości oszacowana została przez rzeczoznawcę majątkowego. Cena po jakiej GDDKiA Oddział w Poznaniu nabył nieruchomości:

- w 14 przypadkach odpowiadała oszacowanej wartości nieruchomości,
- w trzech przypadkach ustalona została na podstawie wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym i powiększona o odszkodowanie za usytuowane na działce ogrodzenie i nasadzenia lub niemożność korzystania z działki,
- w dwóch przypadkach ustalona została w trakcie rokowań jako średnia arytmetyczna z operatów szacunkowych sporządzonych na zlecenie zbywcy nieruchomości oraz Oddziału GDDKiA Oddziału w Poznaniu,
- w jednym przypadku cena nieruchomości powiększona została o wartość podatku od towarów i usług (dalej: podatek VAT).

(dowód: akta kontroli str. 6-27, 1216-1218)

2. We wszystkich 10 objętych kontrolą sprawach, zakończonych w latach 2008-2013 (I półrocze) wnioskami o wywłaszczenie nieruchomości w trybie administracyjnym, Oddział GDDKiA w Poznaniu występował do Wojewody Wielkopolskiego o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego wyłącznie w przypadku braku możliwości zawarcia umowy w trybie cywilnoprawnym. W dziewięciu przypadkach wnioski te poprzedzone były ofertami składanymi przez przedstawicieli Oddziału GDDKiA w Poznaniu właścicielom nieruchomości, natomiast w jednym przypadku przedstawiciele Oddziału GDDKiA w Poznaniu nie złożyli takiej oferty, z uwagi na niemożność ustalenia spadkobierców wcześniejszych właścicieli tych nieruchomości (przyznana i wypłacona kwota odszkodowania przekazana została do depozytu sądowego).

(dowód: akta kontroli str. 49)

Objęte kontrolą sprawy zakończone w latach 2008-2013 (I półrocze) wnioskami Oddziału GDDKiA Oddział w Poznaniu skierowanymi do Wojewody Wielkopolskiego o wywłaszczenie nieruchomości w trybie administracyjnym dotyczyły zadań pod nazwą obwodnica Skalmierzyc (trzy wnioski) oraz obwodnica Koźmina Wielkopolskiego (siedem wniosków). Realizując zadanie: obwodnica Skalmierzyc Oddział GDDKiA w Poznaniu wnioskował o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w terminie od 831 do 1264 dni od złożenia właścicielom pierwszej oferty nabycia nieruchomości, składając od trzech do pięciu ofert nabycia nieruchomości. W przypadku zadania: obwodnica Koźmina Wielkopolskiego Oddział GDDKiA w Poznaniu wnioskował o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w terminie od 164 do 318 dni od złożenia oferty nabycia nieruchomości, składając w każdym przypadku jedną ofertę.

(dowód: akta kontroli str. 49)

Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu wyjaśnił, że wnioski o wywłaszczenie nieruchomości traktowano jako najmniej pożądanym sposobem nabycia nieruchomości, dlatego niektóre oferty wykupu składane były kilkakrotnie. Wpływ na termin składania wniosków o wywłaszczenie miał fakt, że w wielu przypadkach nie można było ustalić spadkobierców właścicieli nieruchomości oraz adresów zamieszkania właścicieli lub ich spadkobierców. Ponadto zmiany w przyznawaniu środków finansowych na realizację poszczególnych zadań powodowały zmiany terminów w postępowaniach dotyczących nabycia gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 1286-1289)

Od wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego przez Wojewodę Wielkopolskiego do wydania przez niego decyzji wywłaszczeniowych upływało od 131 do 434 dni. Czas trwania postępowań wywłaszczeniowych pozostawał bez wpływu na planowane terminy rozpoczęcia realizacji obu inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 49, 652)

Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu nie wycofywał złożonych do Wojewody Wielkopolskiego wniosków o wywłaszczenie nieruchomości w odniesieniu do zadań, w których w okresie objętym kontrolą prowadzono nabywanie nieruchomości w trybie cywilnoprawnym, a następnie nie kierował tych spraw do załatwienia w trybie przepisów specustawy drogowej obowiązujących od 10 września 2008 r. (tj. w ramach procedur uzyskania decyzji ZRID).

(dowód: akta kontroli str. 52)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Cena zakupu nieruchomości gruntowej oznaczonej jako działka nr 27/2 o powierzchni 6 051 m² ustalona została jako wartości nieruchomości, określona przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym na kwotę 590 000 zł, powiększona o wartość podatku od towarów i usług w kwocie 129 800 zł (łącznie kwota 719 800 zł).

Określając wartość rynkową tej nieruchomości na kwotę 590 000 zł rzeczoznawca majątkowy przyjął do porównania cenę transakcyjną nieruchomości podobnych i podał, że oszacowana wartość rynkowa odpowiada przeciętnym cenom płaconym za grunty o podobnym przeznaczeniu i zbliżonej lokalizacji. Stosownie do postanowień zawartych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach¹⁶, w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu tym podatkiem. NIK zwraca uwagę na to, że rzeczoznawca majątkowy zamieścił co prawda w operacie klauzulę, z której wynika, że oszacowana wartość nie zawiera podatku VAT, nie wskazał jednak, czy przyjęte przez niego ceny transakcyjne nieruchomości podobnych były cenami netto.

(dowód: akta kontroli str. 29-48, 1288)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału GDDKiA w Poznaniu w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

1. Oddział GDDKiA w Poznaniu nie przejmował protokolarnie (ani w żaden inny udokumentowany sposób) nieruchomości gruntowych niezabudowanych położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego. Naczelnik Wydziału Nieruchomości oświadczył, że nieruchomości te, w faktyczne posiadanie, przejmowane były w terminie 30 lub 120 dni licząc od dnia, w którym decyzje o lokalizacji drogi lub ZRID stawały się ostateczne lub w dniu ich wydania, gdy posiadały rygor natychmiastowej wykonalności. Spośród siedmiu inwestycji, dla

¹⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 385.

których w okresie objętym kontrolą wydane zostały decyzje o lokalizacji drogi lub decyzje ZRID przejmowanie nieruchomości zostało zakończone w terminie:

- 30 dni licząc od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna¹⁷ - dla trzech inwestycji,
- 120 dni licząc od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna¹⁸ - dla dwóch inwestycji,
- w dniu wydania decyzji (posiadały one bowiem rygor natychmiastowej wykonalności¹⁹) - dla dwóch inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1220)

2. W badanym okresie Oddział GDDKiA w Poznaniu nie występował do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskami o wszczęcie postępowań egzekucyjnych wobec odmowy wydania nieruchomości. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że nie zachodziła konieczność składania wniosków o przeprowadzenie postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1259-1261)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Oddział GDDKiA w Poznaniu przejął z opóźnieniem nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji w zakresie budowy wschodniej obwodnicy Poznania na odcinku Gniezno-Czachurki. Oddział nie dysponował 31 działkami, na których znajdowały się budynki przeznaczone do rozbiórki. Ostatnie budynki przekazano wykonawcy robót dopiero w październiku 2011 r., tj. prawie trzy lata po uprawomocnieniu się decyzji z dnia 6 czerwca 2008 r. o lokalizacji drogi i prawie dwa lata po przekazaniu placu budowy w ramach tej inwestycji. W związku z opóźnieniem w przekazaniu nieruchomości, na wniosek wykonawcy, Oddział GDDKiA w Poznaniu wyraził zgodę na przedłużenie terminu realizacji inwestycji o 153 dni i zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy o 4 262 757,54 zł. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji wyjaśnił, że w momencie przekazywania placu budowy, na terenie tym znajdowało się 17 budynków mieszkalnych wraz z zabudowaniami gospodarczymi, zdecydowana większość byłych właścicieli prowadziła działalność rolniczą, a budynki te były przekazywane wykonawcy sukcesywnie po tym jak ich byli właściciele odtwarzali swoje zasoby mieszkaniowe. Wyjaśnił także, że Oddział GDDKiA w Poznaniu nie wdrażał procedury egzekucyjnej, w celu uniknięcia napięć społecznych oraz uwzględniając harmonogram wykonawcy. Ponadto wyjaśnił, że właściciele 30 nieruchomości, położonych poza liniami rozgraniczającymi drogi, aż do 18 maja 2011 r. nie wyrażali zgody na ich udostępnienie, w celu przebudowy gazociągu.

(dowód: akta kontroli str. 472-504, 1243-1258, 1262-1266)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Oddziału GDDKiA w Poznaniu w badanym obszarze.

¹⁷ Budowa drogi S5 odc. Gniezno-Poznań; Budowa zachodniej obwodnicy Poznania odc. Złotkowo-A2; Budowa zachodniej obwodnicy Poznania odc. Złotkowo-A2 Etap IIb.

¹⁸ Budowa obwodnicy Ostrowa Wlkp. – Etap II; Budowa obwodnicy Jarocina.

¹⁹ Budowa drogi S5 odc. Kaczkowo-Korzeńsko; Budowa drogi ekspresowej S8 odc. Syców-Walichnowy.

4. Wykonywanie uprawnień i obowiązków strony w prowadzonych przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowania za przyjęte przez Skarb Państwa nieruchomości

Opis stanu faktycznego

Współpraca Oddziału GDDKiA w Poznaniu z właściwymi organami administracji publicznej w zakresie przejęcia nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe, należała do zadań Wydziału Nieruchomości. Aktem notarialnym z dnia 27 lipca 2006 r. oraz 21 września 2009 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad udzielił pracownikom tego wydziału pełnomocnictwa w szczególności do reprezentowania mocodawcy przed osobami fizycznymi, prawnymi, w urzędach, sądach i innych instytucjach, do składania wymaganych podań, wniosków, oświadczeń i odwołań oraz do wszystkich innych czynności jakie w związku z wykonywaniem niniejszego pełnomocnictwa okażą się konieczne.

W zakresach czynności pracowników Wydziału Nieruchomości zostało zapisane prowadzenie spraw związanych z nabywaniem gruntów pod drogi, w tym:

- przygotowanie dokumentacji do nabycia gruntów na cele inwestycyjne w drodze postępowań administracyjnych,
- analiza operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych dla celów nabycia nieruchomości pod drogi i wypłaty odszkodowań,
- nabywanie gruntów w zakresie posiadanego pełnomocnictwa,
- oraz udział w rozprawach administracyjnych w celu ustalenia wysokości odszkodowania w drodze decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 15-25)

W latach 2008-2013 (I półrocze) średnie obciążenie jednego pracownika Wydziału Nieruchomości wykonywaniem zadań wynikających z posiadania przez Oddział GDDKiA w Poznaniu statusu strony, w prowadzonych przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowaniach w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych, wynosiło:

- 1,3 sprawy – w 2008 r.,
- 18,8 sprawy – w 2009 r.,
- 25,8 sprawy – w 2010 r.,
- 34 sprawy – w 2011 r.,
- 64 sprawy – w 2012 r.,
- 2,6 sprawy – w 2013 r. (I półrocze).²⁰

(dowód: akta kontroli str. 52)

O poszczególnych etapach postępowań administracyjnych mających na celu ustalenie odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, w tym o sporządzeniu operatu szacunkowego, Wojewoda Wielkopolski informował Oddział GDDKiA w Poznaniu i udostępniał kopie operatów szacunkowych. We wszystkich objętych kontrolą 30 postępowaniach, w aktach sprawy prowadzonych w Oddziale GDDKiA w Poznaniu znajdowały się kopie tych operatów. W sześciu przypadkach w aktach sprawy znajdowały się także dokumenty potwierdzające weryfikację operatów szacunkowych, w tym odwołania od decyzji sporządzone przez Oddział GDDKiA

²⁰ Ustaleń dokonano porównując ilość wszystkich odszkodowań wypłaconych w poszczególnych latach okresu 2008-2013 (I półrocze) na podstawie decyzji Wojewody Wielkopolskiego do liczby pracowników (zatrudnionych zarówno na umowy o pracę jak i umowy zlecenia) wykonujących w Oddziale (wg stanu na dzień 31 grudnia każdego roku oraz 30 czerwca 2013 r.) na zadania w zakresie realizacji uprawnień strony w ww. postępowaniach.

w Poznaniu. W pozostałych przypadkach nie było dowodów potwierdzających sprawdzenie operatów szacunkowych

(dowód: akta kontroli str. 53-59)

Naczelnik Wydziału Nieruchomości wyjaśnił, że operaty we wszystkich sprawach były weryfikowane poprzez:

- porównanie danych ewidencyjnych działek pod względem ich zgodności z operatem oraz podobieństwa przyjętych do porównania transakcji,
- analizę położenia nieruchomości przeznaczonych pod drogi,
- analizę zasadności przyjęcia do porównania nieruchomości podobnych,
- porównanie wartości gruntu wynikającej z operatu z wartością występującą na obszarze lokalizacji inwestycji,
- sprawdzenie poprawności wykonania działań matematycznych.

W przypadku braku uwag do wykonanego operatu nie była sporządzana dokumentacja potwierdzająca jego sprawdzenie, natomiast w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, uwagi były kierowane do organu prowadzącego postępowania celem ich uwzględnienia lub wyjaśnienia. Naczelnik Wydziału Nieruchomości wyjaśnił także, że w 24 spośród badanych spraw, Oddział GDDKiA w Poznaniu nie stwierdził nieprawidłowości i wyceny zostały przejęte bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 1225-1241)

W wybranej do badania dokumentacji dotyczącej 30 postępowań odszkodowawczych, w 11 przypadkach Wojewoda Wielkopolski nie przeprowadził rozpraw administracyjnych, a przedstawiciele Oddziału GDDKiA w Poznaniu nie wnioskowali o ich przeprowadzenie. W jednym przypadku znajdowało się potwierdzenie, że przedstawiciel GDDKiA Oddziału w Poznaniu nie stawiał się na przeprowadzonej rozprawie administracyjnej.

Naczelnik Wydziału Nieruchomości wyjaśnił, że przedstawiciele Oddziału GDDKiA w Poznaniu mieli możliwość wglądu w akta postępowań na każdym ich etapie, i korzystali z tego uprawnienia, a nieobecność przedstawiciela Oddziału GDDKiA w Poznaniu na rozprawie nie miała wpływu na jej wynik.

(dowód: akta kontroli str. 53-59, 1225-1241)

W sześciu spośród 30 objętych kontrolą postępowań odszkodowawczych, przedstawiciele Oddziału GDDKiA w Poznaniu przedkładali dowody w postaci: zaświadczeń o przeznaczeniu terenu, oświadczeń o terminie wydania nieruchomości, a także pisma o sprostowaniu omyłki pisarskiej w wyciągu z operatu szacunkowego, zastrzeżeń do operatu oraz żądania przedłożenia dodatkowego dokumentu dotyczącego zlokalizowanych na wycenianej nieruchomości złóż kruszywa.

(dowód: akta kontroli str. 53-59)

We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach odszkodowawczych wysokość odszkodowania ustalona w decyzji Wojewody Wielkopolskiego była równa wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego, z zastrzeżeniem, że stosownie do postanowień zawartych w art. 18 ust. 1e i 1f specustawy drogowej, w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r., w 11 przypadkach wartość została powiększona o 5%, a w dwóch przypadkach została powiększona o 10 000 zł. Naliczając zwiększenia odszkodowań Wojewoda Wielkopolski w każdym przypadku wskazywał jednocześnie dokumenty, będące ich podstawą.

(dowód: akta kontroli str. 53-59)

Sposób określania terminów przejęcia przez Oddział GDDKiA w Poznaniu nieruchomości opisany został w pkt 3.1 wystąpienia pokontrolnego.

W latach 2008-2013 (I półrocze) Oddział GDDKiA w Poznaniu nie dokonywał wypłat zaliczek na poczet odszkodowań na podstawie wniosków osób uprawnionych, składanych w trybie art. 12 ust. 5a specustawy drogowej (nie wpłynął żaden wniosek o taką zaliczkę).

(dowód: akta kontroli str. 1221-1224)

W latach 2008-2013 (I półrocze) Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu, złożył łącznie 23 odwołania od decyzji odszkodowawczych wydanych przez Wojewodę Wielkopolskiego²¹ (jedno odwołanie w 2010 r, trzy w 2011 r, 11 w 2012 r, i osiem w I półroczu 2013 r.), w sprawach, w których Oddział GDDKiA w Poznaniu wykonywał w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia strony. W 12 przypadkach odwołania zostały uwzględnione w całości, sześć odwołań uwzględnionych zostało w części, cztery zostały oddalone, a jedno jest w trakcie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 52)

Spośród objętych kontrolą 10 spraw, w których Oddział GDDKiA w Poznaniu odwołał się od decyzji odszkodowawczej Wojewody Wielkopolskiego, w siedmiu przypadkach kwestionowana była rzetelność sporządzenia operatu szacunkowego, w dwóch przypadkach wysokość ustalonego odszkodowania (z uwagi na jej powiększenie o kwotę równą 5% wartości nieruchomości z tytułu wydania gruntu do dyspozycji inwestora), w jednym przypadku z uwagi na fakt, że osoba fizyczna nie żyła w momencie wszczęcia postępowania o ustalenie odszkodowania, nie mogła więc być jego stroną.

W sześciu przypadkach organ odwoławczy uchylił decyzję Wojewody Wielkopolskiego i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w dwóch przypadkach uchylił decyzję w całości orzekając jednocześnie w tych sprawach, w jednym przypadku utrzymał decyzję w mocy. W jednym przypadku organ I instancji (Wojewoda Wielkopolski) za zgodą stron uchylił zaskarżoną decyzję w całości.

(dowód: akta kontroli str. 74-75)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Oddział GDDKiA w Poznaniu nieterminowo dokonał wypłaty odszkodowań w kwocie 32 711,9 tys. zł ustalonych w dziewięciu spośród 70 decyzji odszkodowawczych objętych kontrolą (na łączną kwotę 113 585,03 tys. zł). Termin wskazany w decyzjach przekroczony był o 1-18 dni. Wypłata odszkodowań nastąpiła w 2008 r., 2010 r. i 2012 r. Byli właściciele nieruchomości nie występowali o wypłatę odsetek od opóźnionych płatności. Nieterminowa wypłata odszkodowań stanowiła naruszenie art. 132 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²² w związku z art. 23 specustawy drogowej. Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu wyjaśnił, że opóźnienia te wynikały głównie z braku środków i skomplikowanej, ówczesnej procedury wnioskowania o wypłatę z Krajowego Funduszu Drogowego .

(dowód: akta kontroli str. 57, 85-96, 1294-1297)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Oddziału GDDKiA w Poznaniu w badanym obszarze.

²¹ Wojewoda Wielkopolski wydał w tym okresie 2092 decyzje odszkodowawcze dotyczące Programu Budowy Dróg Krajowych.

²² Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Nabywaniem nieruchomości zajmowali się pracownicy Oddziału GDDKiA w Poznaniu, według zasad opisanych w pkt 2 wystąpienia. W Oddziale GDDKiA w Poznaniu nie zostały ustalone pisemne procedury dotyczące zakupu części nieruchomości nie nadających się do dalszego wykorzystania na dotychczasowe cele w związku z zajęciem części nieruchomości na inwestycje drogowe. Wnioski o nabycie ww. nieruchomości rozpatrywane były przez pracowników Wydziału Nieruchomości i Wydziału Dokumentacji.

W badanym okresie Oddział GDDKiA w Poznaniu nabył łącznie 24 nieruchomości w ramach tzw. „resztówek”, za 1 628,8 tys. zł, w 54 przypadkach odmówił nabycia takich nieruchomości, a w dwóch przypadkach sprawy nabycia były w toku (wg stanu na dzień zakończenia kontroli). Decyzja o nabyciu lub o odmowie nabycia resztówki podejmowana była przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu po przeanalizowaniu argumentów wnioskodawców i zbadaniu czy nieruchomość nadaje się do użytkowania zgodnie z przeznaczeniem (art. 13 ust 3 ww. ustawy), natomiast wartość nabywanych nieruchomości określana była na podstawie operatów szacunkowych. W dwóch przypadkach odmowy nabycia nieruchomości, wnioskodawcy skierowali pozew o nabycie resztówek za łączną kwotę 34 671,3 tys. zł. W jednym przypadku Sąd nie przychylił się do żądania wnioskodawcy, w drugim przypadku (na kwotę 34 605,2 tys. zł) roszczenie było rozpatrywane (wg stanu na dzień zakończenia kontroli).

W ramach realizowanych inwestycji Oddział GDDKiA w Poznaniu, z uwagi na brak wniosków w tym zakresie, nie przydzielał lokali zamiennych w trybie przewidzianym w art. 17 ust. 4 specustawy drogowej który stanowi, że w przypadku gdy decyzja ZRID dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, właściwy zarządca drogi jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego.

(dowód: akta kontroli str. 616-651)

Do Oddziału GDDKiA w Poznaniu nie wpływały skargi dotyczące spraw związanych z nabywaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych objętych PBDK.

(dowód: akta kontroli str. 1268-1271)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Oddział GDDKiA w Poznaniu, w badanym okresie, sporządzał harmonogramy rzeczowo-finansowe realizacji zadań inwestycyjnych objętych PBDK. Plany te zawierały harmonogram nabywania nieruchomości i finansowania działań w zakresie nabywania tych nieruchomości. Według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. Oddział GDDKiA w Poznaniu planował, że koszty wykupu gruntów, w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych wyniosą 1 029 273,0 tys. zł i będą stanowiły 19,5% łącznych kosztów inwestycji. Na koniec sierpnia 2013 r., faktycznie poniesione koszty związane z wykupem gruntów wyniosły 651 370,6 tys. zł, co stanowiło 6,0% łącznych wydatków poniesionych na ww. inwestycje do końca sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 558-614)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²³ (dalej: ustawa o VAT), opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju, a stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT odpłatną dostawę towarów stanowi przeniesienie z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie. Jeżeli zatem wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem, to w rozumieniu ustawy o VAT ma ono charakter odpłatnej dostawy towarów i spełniony zostaje warunek przedmiotowy opodatkowania tej czynności podatkiem od towarów i usług. Dla potrzeb opodatkowania VAT, jako strony (kontrahenci) transakcji przeniesienia z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie, uznawani są przez organy podatkowe byli właściciele nieruchomości (dostawcy) oraz GDDKiA (jako nabywca). Podatnicy, o których mowa w art. 15 ustawy o VAT, w ramach obowiązków dokumentacyjnych są obowiązani wystawić fakturę (art. 106 ust. 1) stwierdzającą w szczególności dokonanie sprzedaży, datę dokonania sprzedaży, cenę jednostkową bez podatku, podstawę opodatkowania, stawkę i kwotę podatku, kwotę należności oraz dane dotyczące podatnika i nabywcy. Według § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług²⁴, faktury wystawia się co najmniej w dwóch egzemplarzach, z których jeden otrzymuje nabywca, a drugi zachowuje w swojej dokumentacji podatnik dokonujący sprzedaży. Powyższe wskazuje, że podatnicy zobowiązani do wystawienia faktury do transakcji przeniesienia z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości, przejętej na potrzeby inwestycji drogowych w zamian za odszkodowanie, są zobowiązani przekazać GDDKiA taką fakturę.

Oddział GDDKiA w Poznaniu dokumentował w ewidencji księgowej fakt nabycia nieruchomości na podstawie prawomocnych decyzji administracyjnych lub na podstawie zawartych, w formie aktu notarialnego, umów cywilnych. W badanym okresie, Oddział GDDKiA w Poznaniu nabył nieruchomości pod budowę dróg krajowych od 22 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, na łączną kwotę 52 028,0 tys. zł, spośród których 14 wystawiło faktury VAT. Oddział GDDKiA w Poznaniu nie pozyskiwał informacji na temat statusu podatkowego VAT

²³ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 68, poz. 360, ze zm.

kontrahentów. Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, że Oddział GDDKiA w Poznaniu nie będąc w strukturze administracji skarbowej nie ma możliwości prawnych w zakresie egzekwowania od kontrahentów obowiązku składania oświadczenia o statusie VAT. Wyjaśniła także, że stosownie do przepisów specustawy drogowej, odszkodowanie ustalane jest decyzją administracyjną i to ta decyzja stanowi dla Oddziału GDDKiA w Poznaniu podstawę do wypłaty odszkodowania, a wystawienie faktury VAT ma charakter wtórny.

(dowód: akta kontroli str. 85-431, 1280-1293)

W dniu 29 lutego 2008 r., Dyrektor i jego Zastępca ds. Przygotowania Inwestycji zawarli w imieniu Oddziału GDDKiA w Poznaniu porozumienie z Wojewodą Wielkopolskim. Na podstawie tego porozumienia zobowiązali się do ponoszenia kosztów nabycia nieruchomości, w tym kosztów wykonania wycen dotyczących ustalenia wartości nieruchomości, w prowadzonych przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowaniach administracyjnych w zakresie przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe. Strony zawarły to porozumienie w celu „zapewnienia sprawnej obsługi procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych”. Jako podstawę prawną przekazywania środków wojewodzie strony wskazały art. 22 ust. 1 specustawy drogowej, który stanowi, że koszty nabycia nieruchomości pod drogi, w tym odszkodowania, finansowane są na podstawie przepisów o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, przepisów o drogach publicznych oraz przepisów o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. W latach 2008-2013 (do zakończenia kontroli) Oddział GDDKiA w Poznaniu, tytułem kosztów wyceny nieruchomości, w ramach ww. porozumienia przekazał wojewodzie 3 015 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 432-449)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 2010 r., Oddział GDDKiA w Poznaniu, z opóźnieniem wypłacił odszkodowanie za przejęcie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości przeznaczonych na cele budowy zachodniej obwodnicy Poznania. W następstwie tego poniósł wydatek w wysokości 8 064,70 zł, tytułem odsetek za opóźnienie w realizacji 4 decyzji ustalających odszkodowanie za przejęcie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości przeznaczonych na ww. inwestycje. Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, że odsetki te zostały naliczone i zapłacone w związku z opóźnieniem w wypłacie odszkodowania spowodowanym przedłużającymi się rozmowami z Wielkopolskim Zarządem Dróg Wojewódzkich, prowadzonymi w celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości objętych ww. decyzjami na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto, już po upływie terminu płatności i naliczeniu odsetek trwały rozmowy z Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego o anulowanie naliczonych odsetek, na co Marszałek nie wyraził zgody.

(dowód: akta kontroli str. 450-471)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Oddziale GDDKiA w Poznaniu nie zorganizowano systemu zbierania i agregowania danych o podatku VAT zawartym w wydatkach na nieruchomości. W związku z tym, że faktury VAT wystawiane do transakcji przeniesienia z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości nie stanowią dla Oddziału GDDKiA w Poznaniu źródłowego dowodu księgowego, nie posiadał on systemu ewidencjonowania (gromadzenia i agregowania) danych dotyczących podatku VAT zawartego w fakturach VAT nadsyłanych przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości, którzy dopełnili obowiązku wystawienia

i przekazania do Oddziału GDDKiA w Poznaniu takiej faktury. Zdaniem NIK, gromadzenie danych dotyczących podatku VAT zawartego w wydatkach na nieruchomości potrzebne jest GDDKiA do wykazywania tego podatku we wnioskach o płatność kierowanych do Instytucji Zarządzającej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w części dotyczącej zakupu gruntów. GDDKiA O/P dotychczas nie wykazywała podatku VAT zawartego w kwalifikowalnych wydatkach na nabycie nieruchomości w danych przygotowywanych do celów sporządzenia wniosków o płatności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Informacje te oraz ewentualne żądanie od podmiotów zobowiązanych faktur dokumentujących transakcje przeniesienia na Skarb Państwa z mocy prawa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie, utrudnią zobowiązanym podmiotom uchylanie się od opodatkowania takiej transakcji podatkiem VAT.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Oddziału GDDKiA w Poznaniu w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

- 1) rzetelne przygotowywanie wniosków o wydanie decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych,
- 2) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu przejmowanie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe w terminach umożliwiających przekazywanie ich wykonawcom robót budowlanych zgodnie z ustaleniami kontraktów zawartych na budowę dróg,
- 3) terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z decyzji odszkodowawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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.

Poznań, dnia 11 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Dyrektor

Alicja Zdych
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
wicedyrektor

Grzegorz Wojtasz
specjalista kontroli państwowej