



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-14-01/2013
P/13/157

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@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 Rzeszowie
Kontrolerzy	Urszula Dziedzic, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86348 z dnia 9.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Paweł Adamski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86347 z dnia 9.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) Mateusz Wojtyna, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86349 z dnia 9.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie, 35-959 Rzeszów, ul. Legionów 20, zwana dalej <i>Oddziałem</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Wiesław Kaczor, Dyrektor Oddziału od dnia 1 kwietnia 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie zadań, związanych z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 oraz Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, zwanych dalej *PBDK*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział był odpowiednio przygotowany do prowadzenia i finansowania zadań, związanych z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych *PBDK*.

Ustalono, iż Oddział zgodnie z przepisami prawa przygotowywał i nadzorował opracowanie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, wymaganej w procedurach nabywania nieruchomości na potrzeby budowy dróg. W Oddziale przestrzegane były przepisy prawa oraz procedury wewnętrzne przy nabywaniu w drodze umowy lub wyłączenia, jak również z mocy prawa, nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe. Oddział rzetelnie wykonywał zadania związane z realizacją innych niż prawo do słusznego odszkodowania, praw dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejętych na potrzeby budowy dróg krajowych.

Oddział miał zapewnione środki na wykup gruntów dla zadań objętych kontrolą, ujętych w *PBDK*, dla których – w okresie objętym kontrolą – podjął działania i uzyskał decyzje ZRID wydane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych², (zwanej dalej ustawą o inwestycjach drogowych), w brzmieniu

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

² Dz. U z 2013 r., poz. 687

obowiązującym od 10 września 2008 r., skutkujące przejściem przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego.

Oddział rzetelnie wykonywał uprawnienia strony w toku prowadzonych przez wojewodę postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejścia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w pasie drogowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą, na obszarze działania Oddziału, w ramach PBDK realizowanych było 16 inwestycji drogowych.

W pięciu inwestycjach opracowanie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, zwanej dalej *dokumentacją g.k.*, zostało zlecone przed dniem 11 maja 2009 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie *stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowań zadań*. W przypadku dziewięciu inwestycji, których stan zaawansowania realizacji był na etapie projektowania wstępnego, dokumentacja g.k. nie została wykonana i nie były prowadzone ze strony Oddziału działania zmierzające do jej pozyskania. W przypadku dwóch inwestycji pn. *Przebudowa drogi Nr 4 Machowa - Łańcut* oraz *Przebudowa mostu w m. Nagnajów na drodze Nr 9*, dokumentacja g.k. do celów nabycia nieruchomości nie była wymagana (prace były prowadzone w istniejącym pasie drogowym).

(dowód: akta kontroli str. 448)

1.2, 1.3 Szczegółowym badaniem objęto trzy niżej wymienione zadania inwestycyjne (odcinki realizacyjne):

- A. Odcinek realizacyjny *Rzeszów (A4, w. "Rzeszów Zachód")* - w. "Świlcza", w ramach inwestycji *Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów*,
- B. Inwestycję *Jarosław węzeł Wierzbna (bez węzła) - Radymno (z węzłem)*, realizowaną w systemie „projektuj i buduj”,
- C. Odcinek realizacyjny *Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu dk 77 – Etap II*, w ramach inwestycji *Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu drogi krajowej nr 77*.

W kontroli ustalono, iż wykonanie dokumentacji g.k. dla wyżej wymienionych inwestycji drogowych zostało przez Oddział zlecone przed wejściem w życie wyżej cytowanego rozporządzenia Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 11 maja 2009 r. W związku z powyższym, w ramach opracowywania dokumentacji przetargowych, tj. SIWZ, specyfikacji technicznych a w konsekwencji w zawartych z wykonawcami umowach na wykonanie dokumentacji g.k. nie określono warunków zapewniających realizację przez Oddział wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie podziału nieruchomości zajętych pod realizację inwestycji drogowych.

Ustalono również, iż na etapie przygotowania dokumentacji projektowej, pracownicy Wydziału Nieruchomości weryfikowali projekty podziału nieruchomości przed ich złożeniem do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego.

W przypadku inwestycji „A” i „C”, przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji ZRID, dokonywane były w Oddziale oceny projektowanej przez Wykonawcę dokumentacji zajętości terenu. Oceny takie dokonywane były na odbywających się cyklicznie posiedzeniach Rad Projektów, na których formułowano stosowne zalecenia, co do zajętości terenu. Ponadto projekty budowlane, zawierające m.in. linie rozgraniczające inwestycji, które stanowiły równocześnie granice podziału działek, były rozpatrywane przez Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: ZOPI). Uchwały ZOPI wnoszące o zatwierdzenie przedmiotowych projektów, zostały zatwierdzone przez Generalnego Dyrektora DKiA.

W przypadku inwestycji „B”, decyzje ZRID na ten odcinek autostrady A-4 uzyskiwane były przez ustanowionych przez Dyrektora Oddziału pełnomocników tj. przedstawicieli Wykonawców budowy tej drogi, realizowanej systemem „projektuj i buduj”. Wydział Dokumentacji Oddziału przygotowywał posiedzenie ZOPI, na którym rozpatrywany był projekt budowlany, w tym także linie rozgraniczające teren inwestycji. Zostały one zaopiniowane pozytywnie. Protokół z tego posiedzenia został zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA.

(dowód: akta kontroli str. 448, 449, 450)

1.4 Z wnioskiem do Wojewody Podkarpackiego o wydanie decyzji ZRID oraz pozwoleń wodno-prawnych dla inwestycji „B”, wystąpił przedstawiciel Wykonawcy, tj. Firmy Budimex S.A., zwany dalej Pełnomocnikiem. Pełnomocnictwa udzielił Dyrektor Oddziału w ramach udzielonego przez Generalnego Dyrektora DKiA pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo dla Dyrektora Oddziału zawierało umocowanie do udzielania dalszych pełnomocnictw. Pełnomocnictwo udzielone przez Dyrektora Oddziału nie określało innych, szczegółowych upoważnień dla Pełnomocnika.

W imieniu Dyrektora Oddziału, Pełnomocnik mocą udzielonego pełnomocnictwa, wystąpił – po uzyskaniu zgody Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - do Wojewody Podkarpackiego w ramach inwestycji „B”:

- w dniu 9.04.2010 r. o wydanie decyzji ZRID dla odcinka 1 od km 621+800,67 do km 629+900,00, oraz

- w dniu 20.05.2010 r. o wydanie decyzji ZRID dla odcinka 2, od km 629+900,00 do km 647+455,82.

Decyzje ZRID zostały wydane dla odcinka 1 w dniu 30.07.2010 r. oraz dla odcinka 2 w dniu 24.09.2010 r.

Odnośnie nadzorowania przez Dyrektora Oddziału procesu uzyskiwania decyzji ZRID w odniesieniu do inwestycji „B”, Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa wyjaśnił, iż pełnomocnictwo jakie otrzymał od Dyrektora Oddziału przedstawiciel firmy Budimex, upoważniało do uzyskania decyzji ZRID własnym staraniem i na własny koszt, zgodnie z wymaganiami jakie były postawione Wykonawcy w Szczególnych Warunkach Kontraktu tj.:

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej oznacza ostateczną decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy wydaną przez właściwe władze na podstawie projektu budowlanego zgodnie z polskim prawem. Decyzja ta będzie uzyskana, przez Wykonawcę i na jego koszt, na rzecz Zamawiającego. Wszelkie opóźnienia w otrzymaniu zezwolenia zależne od Wykonawcy stanowią ryzyko Wykonawcy i są wliczone w cenę oferty.

Dokumenty Wykonawcy

Na końcu klauzuli dodano następującą treść:

Po zaakceptowaniu projektu budowlanego przez Inżyniera (z zachowaniem postanowień klauzuli 3.1(c)), Wykonawca uzyska zatwierdzenie projektu budowlanego przez Zamawiającego a następnie uzyska decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wraz z rygorem

natychmiastowej wykonalności. Wszelkie inne pozwolenia niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia robót uzyska własnym staraniem i na własny koszt. Wszystkie decyzje administracyjne muszą być wydane na Zamawiającego.

Czas na Ukończenie

Na początku klauzuli dodano następującą treść:

Wykonawca ukończy projekt budowlany i uzyska ostateczną decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz wszelkie inne pozwolenia niezbędne do rozpoczęcia robót, oraz wykona pozostałe dokumenty wykonawcy, całość robót i każdy odcinek (jeżeli jest) w ciągu czasu na ukończenie, jaki określono w załączniku do oferty.

Ponadto przedstawiciele Oddziału uczestniczyli w organizowanych przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie rozprawach administracyjnych, w trakcie procedury uzyskiwania decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 449, 450-455, 456)

W przypadku inwestycji „A” i „C” z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID występował Dyrektor Oddziału. W przypadku inwestycji „C” Oddział posiadał zgodę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID. W przypadku inwestycji „A” taka zgoda nie była wymagana.

Wniosek o wydanie decyzji ZRID dla inwestycji „A” został skierowany do Wojewody Podkarpackiego w dniu 30.04.2009 r. Decyzja ZRID została wydana w dniu 7.04.2010 r.

Wniosek o wydanie decyzji ZRID dla inwestycji „C” został skierowany do Wojewody Podkarpackiego w dniu 13.07.2012 r. Decyzja ZRID została wydana w dniu 7.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 449, 869, 870)

W przypadku inwestycji „A” i „C” oraz odcinka 1 w ramach inwestycji „B” do wniosku o wydanie decyzji ZRID zostały załączone komplety map zawierające projekty podziału nieruchomości, opatrzone klauzulą o ich przyjęciu do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz wypisy z ewidencji gruntów. Powyższa dokumentacja była wystarczająca do wydania decyzji ZRID.

W przypadku odcinka 2 w ramach inwestycji „B”, działający w imieniu Oddziału Pełnomocnik, wraz z wnioskiem nie przedłożył map wymaganych na podstawie art. 11d ust. 1 pkt 3 ustawy o inwestycjach drogowych. W związku z powyższym, pismem z dnia 11.06.2010 r. Oddział został wezwany do uzupełnienia braków w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. W dniu 25.06.2010 r. Oddział przedłożył komplet map zawierających projekty podziału nieruchomości opatrzone klauzulą potwierdzającą ich przyjęcie do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz wypisy z ewidencji gruntów. Uzupełnienie przez Oddział braków w wyznaczonym terminie zapewniło wydanie przez Wojewodę Podkarpackiego decyzji ZRID w terminie ustalonym w art. 11h ustawy o inwestycjach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 457-463)

Po wydaniu przez Wojewodę Podkarpackiego decyzji ZRID odnośnie trzech przedmiotowych inwestycji, plany podziału nieruchomości zatwierdzone tymi decyzjami nie były zmieniane.

(dowód: akta kontroli str. 450-455)

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.

2. Nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym

Opis stanu faktycznego

2.1 Zgodnie z ustawą o inwestycjach w drogach, w brzmieniu obowiązującym do dnia 15.12.2006 r., Oddział – na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, zwanych dalej *decyzjami ULD*, – nabył nieruchomości dla nw. zadań inwestycyjnych, ujętych w PBDK (w nawiasach nr załącznika/nr pozycji oraz rok wydania decyzji ULD):

- „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów, węzeł „Krzyż” – węzeł „Rzeszów Wschód”, wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19, węzeł Rzeszów Zachód – węzeł Świlcza” (1/12, 1998). Zadanie było podzielone na 5 odcinków realizacyjnych, zwanych dalej *odcinkami* lub *odcinkiem*.

- odcinek „Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód) – Jarosław (węzeł Wierzbna)”, w ramach zadania pn. „Budowa autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa” (1/13, 1998)

- „Budowa drogi S-19 Stobierna – Rzeszów Stobierna – węzeł Rzeszów Wschód” (1/37, 2005),

- „Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze Nr 4” (1/42, 2003),

- „Wzmocnienie dk 4 na odc. Łańcut – Radymno wraz z rozbudową odcinka Łańcut – Głuchów” (2/74, 2005).

W związku z realizacją wyżej wymienionych inwestycji, Oddział do dnia 30 września 2013 r. pozyskał w trybie cywilnoprawnym łącznie 8869 nieruchomości, z tego:

- w drodze umowy - 7501 nieruchomości,

- w drodze wyłączenia - 1368 nieruchomości.

W ramach inwestycji nr 1/12 – bez odcinka Rzeszów (A4, węzeł „Rzeszów Zachód” – węzeł Świlcza – Oddział nabył łącznie 5318 nieruchomości, z tego 4546 w drodze umowy oraz 772 w drodze wyłączenia.

Na pozostałych 4 odcinkach, tj.:

- Tarnów (Węzeł Krzyż) – Węzeł Dębica Pustynia - Oddział od 2007 r. nabył 1553 nieruchomości, z tego 1318 w drodze umowy oraz 235 w drodze wyłączenia,

- Węzeł Dębica Pustynia – Rzeszów Zachodni – od 2007 r. nabyto 2546 nieruchomości, z tego 2199 w drodze umowy i 347 po wyłączeniu,

- Rzeszów Zachodni – Rzeszów Centralny – Oddział od 2004 r. nabył 445 nieruchomości, z tego 382 na podstawie umów i 63 po wyłączeniu,

- Rzeszów Centralny – Rzeszów Wschodni – od 2004 r. nabyte zostały 774 nieruchomości, z tego 647 w drodze umowy oraz 127 w drodze wyłączenia.

W ramach inwestycji 1/13, na odcinku „Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód) – Jarosław (węzeł Wierzbna)” Oddział od 2008 r. pozyskał 2243 nieruchomości, z tego 1962 w drodze umowy oraz 281 w drodze wyłączenia.

Realizując inwestycję 1/37, od 2004 r. Oddział nabył 438 nieruchomości, z tego 365 na podstawie umów i 73 w drodze wyłączenia.

W ramach inwestycji 1/42 Oddział pozyskał 582 nieruchomości, z tego 501 w drodze umowy oraz 81 po wyłączeniu.

Realizując inwestycję 2/74 od 2006 r. Oddział nabył 288 nieruchomości, z tego 127 w drodze umowy i 161 w drodze wyłączenia.

(dowód: akta kontroli str. 464-465)

2.2 Realizując zadania polegające na nabywaniu w trybie cywilnoprawnym, nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe w ramach inwestycji wymienionych w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia, Oddział zawarł niżej wymienione umowy:

- a) umowę Nr 0813/84/2005 z dnia 30 czerwca 2005 r., przedmiotem której było wykonanie przez Wykonawcę usługi polegającej na nabyciu prawa do terenu na

cele budowlane dla inwestycji p.n. *Budowa drogi obwodowej m. Jarosławia ciągu drogi krajowej nr 4 na odcinku od km 645+263 – 656+413 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i urządzeniami budowlanymi.*

Zgodnie z zakresem rzeczowym Wykonawca powinien:

- prowadzić wszystkie niezbędne działania i sprawy związane z pozyskaniem terenu (wykupem na rzecz Skarbu Państwa) na podstawie dokumentacji formalno-prawnej dostarczonej przez Oddział,
- prowadzić postępowania zmierzające do zawarcia umów cywilno-prawnych do dysponowania nieruchomościami dla przebudowy urządzeń obcych (tylko w przypadku zgłoszenia przez Oddział potrzeby zawarcia takich umów),
- prowadzić skuteczne negocjacje z osobami fizycznymi dotyczące ustalenia ceny kupna – sprzedaży wszystkich nieruchomości na podstawie operatów szacunkowych dostarczonych przez Oddział,
- prowadzić wszystkie niezbędne sprawy (np. porozumienia, umowy przedwstępne) niezbędne do podpisania aktu notarialnego,
- zawiadomić Oddział o miejscu i terminie zawarcia kontraktu u notariusza co najmniej trzy dni przed ustalonym terminem,
- przygotowywać wnioski i prowadzić procedury do uzyskania prawomocnych decyzji o wyłączeniu nieruchomości, jeśli nie będzie możliwe podpisanie umowy notarialnej lub stan prawny działki będzie nieuregulowany,
- prowadzić wszystkie procedury związane z uzyskaniem umowy notarialnej zamiany działki przeznaczonej pod pas drogowy, za działkę wskazaną przez właściciela poza pasem drogowym,
- przygotować kompletny wniosek do wojewody o wydanie decyzji stwierdzającej ustanowienie trwałego zarządu dla GDDKiA,
- przeprowadzić procedurę ujawnienia trwałego zarządu w księgach wieczystych i w rejestrze ewidencji gruntów dla nieruchomości nabytych w drodze umowy notarialnej.

Umowne wynagrodzenie Wykonawcy za wykonane prace wynosiło 607.560 zł. Oddział poniósł koszty w wysokości 450.681 zł, w tym w okresie objętym kontrolą 169.799 zł.

- b) umowę Nr 0813/66/2006 z dnia 18 kwietnia 2006 r., przedmiotem której było m.in. wykonanie usługi związanej z uzyskaniem prawa do terenu na cele budowlane związane z przygotowaniem zadania inwestycyjnego nr 1 pn. *Rozbudowa drogi krajowej Nr (E-40) Jędrzychowice – Korczowa odcinek Łañcut – Głuchów od km 613+767,30 do km 619+589,86 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi.*

Wykonawca powinien zrealizować zadania jak w przypadku umowy określonej powyżej w pkt a).

Umowne wynagrodzenie Wykonawcy za wykonane prace wynosiło 230.580 zł (wraz z zadaniem nr 2). Termin realizacji umowy dla zadania nr 1 został określony na 31.08.2009 r. Oddział poniósł koszty w wysokości 173.756 zł, w tym w okresie objętym kontrolą 111.719 zł.

- c) umowę Nr 0813/151/2006 z dnia 28 lipca 2006 r., przedmiotem której było wykonanie przez Wykonawcę zadań polegających na nabyciu prawa do nieruchomości na cele budowlane wraz z wykonaniem dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i formalno-prawnej dla inwestycji p.n. *Budowa Autostrady A-4 na odcinku: granica województwa małopolskiego obr. Stara Jarząbka, gm. Lisia Góra km 516+580 do obr. Mrowla, gm. Świlcza km 570+505.*

Umowne wynagrodzenie Wykonawcy za wykonane prace wynosiło 5.794.573 zł. Oddział poniósł koszty w wysokości 5.447.755 zł, w tym w okresie objętym kontrolą 1.468.033 zł.

d) umowę Nr 0813/30/2008 z dnia 11 lutego 2008 r., przedmiotem której było wykonanie przez Wykonawcę zadań polegających na nabyciu prawa do nieruchomości na cele budowlane wraz z wykonaniem dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i formalno-prawnej dla inwestycji p.n. *Budowa Autostrady A-4 na odcinku: od Rzeszowa (węzeł wschodni) km 582+000 do Przeworska (węzeł Przeworsk) 612+300 na terenie powiatu rzeszowskiego, łańcuckiego, przeworskiego.*

Zgodnie z umową Wykonawca powinien na rzecz Oddziału:

- wykonać podziały geodezyjne na działkach, które wchodzą w pas drogowy, uzyskać ostateczne decyzje zatwierdzające podział,
- wykonać operaty szacunkowe dla każdej działki wchodzącej w pas drogowy,
- pozyskać działki wchodzące w pas drogowy na podstawie umowy notarialnej, ostatecznej decyzji administracyjnej, umowy cywilno-prawnej wejścia w teren,
- pozyskać działkę siedliskową na podstawie wyżej wymienionej dokumentacji wraz z uzyskaniem lokali zamiennych do egzekucji przy decyzji wywłaszczeniowej,
- pozyskać działki Skarbu Państwa,
- pozyskać działki będące własnością samorządów.

Umowne wynagrodzenie Wykonawcy za wykonane prace wynosiło 3.174.989 zł.

Oddział w okresie objętym kontrolą poniósł koszty w wysokości 2.558.028 zł. W przypadku jednej inwestycji p.n. *Budowa drogi S-19 Stobierna – Rzeszów Stobierna – w. Rzeszów Wschód (A-4)*, Oddział załatwiał kompleksowo sprawy związane z nabywaniem nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 466-481, 482-501, 502-557, 558-590, 616-620)

Spośród 20 spraw objętych badaniem, w 14 sprawach oferty kupna nieruchomości były składane właścicielom przez podmioty zewnętrzne zaś w 2 przypadkach oferty takie składane były przez Oddział. Podmioty zewnętrzne opracowywały i składały oferty kupna nieruchomości w ramach pełnomocnictw, udzielonych im przez Dyrektora Oddziału. W dokumentacji przedłożonej do kontroli, w 4 niżej wymienionych sprawach, tj.:

- zakup 4 nieruchomości w miejscowości Straszęcin na podstawie aktu notarialnego Repertorium A numer 1486/2008 z dnia 26.02.2008 r.,
- zakup 4 nieruchomości w miejscowości Jaźwiny na podstawie aktu notarialnego Repertorium A numer 1444/2008 z dnia 22.02.2008 r.,
- zakup nieruchomości w miejscowości Brzozówka na podstawie aktu notarialnego Repertorium A numer 8349/2008 z dnia 17.06.2008 r.,
- zakup 9 nieruchomości w miejscowości Jasionka na podstawie aktu notarialnego Repertorium A numer 2936/2008 z dnia 14.07.2008 r.,

nie znajdowały się pisemne oferty zakupu nieruchomości kierowane przez Oddział do właścicieli przedmiotowych nieruchomości.

W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa wyjaśnił, iż w przypadku umów Repertorium A numer 1486/2008 i Repertorium A numer 1444/2008 nabywanie gruntów pod inwestycję drogową prowadziła firma zewnętrzna na podstawie umowy nr 0813/151/2006 z dnia 28.07.2006 r. Zgodnie z zapisami umowy Wykonawca przygotowywał oferty dla poszczególnych właścicieli nieruchomości, podając cel i podstawę prawną nabycia nieruchomości, powierzchnie nabywanej nieruchomości oraz proponowaną cenę nabycia, przy czym osobno za grunt i osobno za poszczególne składniki budowlane i roślinne. Pracownicy Wydziału Nieruchomości skrupulatnie przestrzegali zapisów zawartych w umowie sprawdzając m.in. ofertę, operat szacunkowy, wnioski wywłaszczeniowe. Fakt, iż Oddział nie posiada w swoim archiwum ofert absolutnie nie oznacza, że w tych dwóch przypadkach takie oferty nie zostały złożone właścicielowi. Umowy zostały zawarte na podstawie obowiązujących operatów szacunkowych, zatem

strony przystępujące do nich znały ceny sprzedaży gruntu z otrzymanych wcześniej ofert.

W przypadku umowy Repertorium A numer 8349/2008 Wykonawca pismem z dnia 20.07.2007 r. przesłał do właścicielki ofertę nabycia działki. Z uwagi na brak zgody na sprzedaż działki został złożony do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego wniosek o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, do którego załączono m.in. pismo z ofertą wykupu nieruchomości. Z uwagi na fakt, że wszystkie oferty były sporządzane w dwóch egzemplarzach, tj. po jednej dla każdej ze stron, Oddział nie posiada kopii oferty, gdyż znajduje się ona we wniosku wywłaszczeniowym z dnia 14.11.2007 r. w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim.

W przypadku umowy Repertorium A numer 2936/2008, z informacji uzyskanych od Wykonawcy pierwsze oferty nabycia były składane właścicielom w 2006 r. Następne oferty były przekazywane w formie bezpośredniego kontaktu. Po zawarciu umowy notarialnej nie została przekazana przez Wykonawcę kopia oferty nabycia.

W sprawie udziału kierownictwa i pracowników Oddziału w pozyskiwaniu w trybie cywilnoprawnym nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe, Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa stwierdził, iż podejmowane działania miały na celu ograniczenie konfliktów społecznych poprzez jak najszerszy udział osób bezpośrednio zainteresowanych i uczestniczących w tych działaniach. Dyrektor Oddziału organizował spotkania z mieszkańcami gmin, przez które miały przebiegać planowane inwestycje drogowe. W czasie tych spotkań były szczegółowo omawiane procesy nabywania gruntów i budynków. Szczególna uwaga była zwracana na wyjaśnienia właścicielom nieruchomości zabudowanych, w jaki sposób będą odbywały się wykupy oraz wydawanie nieruchomości.

Z inicjatywy Oddziału, w ramach kontroli firm zewnętrznych, cyklicznie odbywały się spotkania robocze Kierowników Projektów z Wykonawcami, jak również raz w miesiącu spotkania w formie Rady Projektu z Dyrektorem, Kierownikiem Projektu oraz Wykonawcą, w celu ustalenia postępu prac, omówieniu trudności w procesie nabywania nieruchomości. Sporządzane były raporty zaawansowania wykupu nieruchomości, wywłaszczeń oraz uzyskania działek w trwały zarząd GDDKiA oraz harmonogramy dalszych prac.

W ocenie Zastępcy Dyrektora Oddziału, w ramach powierzonego zadania jakim było m.in. nabycie nieruchomości pod inwestycje drogowe, Oddział dołożył wszelkich starań, aby działania w powyższym zakresie przebiegały zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a właściciele nieruchomości otrzymali w jak najkrótszym czasie wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli str. 591-593, 594-614)

2.3 Procedury związane z nabywaniem do dnia 15 grudnia 2006 r. przez Oddział na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości pod inwestycje drogowe określone były w dokumencie pn. *Księga Zarządzania Procesami*, zatwierdzonym przez Dyrektora Oddziału. W ramach procedury PG 03.03 *Nabywanie nieruchomości* określono następujące zadania do wykonania w procesie nabywania nieruchomości w trybie cywilnoprawnym: zlecenie wyceny nieruchomości; złożenie pisemnej oferty nabycia nieruchomości; zawarcie aktu notarialnego; uzyskanie prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane; wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego i uzyskanie decyzji wywłaszczeniowej; uzyskanie decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości; postępowanie egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 594-614)

W 20 sprawach objętych badaniem, wartość nabywanych przez Oddział nieruchomości była oszacowana przez rzeczoznawców majątkowych. Ceny nabycia nieruchomości odpowiadały wartości oszacowanej przez rzeczoznawców w operatach.

Oferty nabycia nieruchomości od właścicieli, składane przez podmioty, którym zlecone zostało prowadzenie spraw związanych z ich nabywaniem były uzgadniane z pracownikami Oddziału. Wszystkie operaty szacunkowe, na podstawie których składano właścicielom oferty cenowe, były sprawdzane pod względem rachunkowym i formalnym. Pracownicy Oddziału dokonywali sprawdzenia operatów, pomimo zastosowania przez rzeczoznawców programów do obliczeń matematycznych. Na operatach dokonywano adnotacji, iż *Operat sporządzono w oparciu o ustawę z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości oraz sporządzania operatu szacunkowego.*

Skarb Państwa – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przy zawieraniu umów (aktów notarialnych) nabycia nieruchomości była reprezentowana przez pracowników Oddziału, działających na podstawie notarialnych pełnomocnictw. Osoby działające imieniem Skarbu Państwa składały przed notariuszem oświadczenie, iż pełnomocnictwo im udzielone nie zostało odwołane ani ograniczone.

Średni czas po złożeniu oferty zakupu nieruchomości, po upływie którego Oddział wnioskował do Wojewody Podkarpackiego o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego wynosił 204 dni.

Średni czas trwania postępowania wywłaszczeniowego, tj. od złożenia przez Oddział wniosku o wszczęcie postępowania, do dnia wydania przez Wojewodę Podkarpackiego decyzji wywłaszczeniowej wynosił 361 dni.

Oddział występował do Wojewody Podkarpackiego z wnioskami o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego wyłącznie w przypadkach, w których nie było możliwości zawarcia umowy w trybie cywilnoprawnym.

(dowód: akta kontroli str. 594-615, 860-865)

W okresie objętym kontrolą występowały przypadki wycofywania przez Oddział wniosków o wywłaszczenie nieruchomości i kierowania spraw do załatwienia w trybie przepisów ustawy o inwestycjach obowiązujących od 10 września 2008 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o *zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*³.

Spośród 316 przypadków wycofania wniosków o wywłaszczenie, szczegółowemu badaniu poddanych zostało 5 wybranych losowo spraw, w których Oddział wycofał swoje wnioski o wywłaszczenie nieruchomości, po uprzednim złożeniu do Wojewody Podkarpackiego oraz Wojewody Małopolskiego wniosków o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, które obejmowały m.in. nieruchomości objęte administracyjnym postępowaniem wywłaszczeniowym.

Analiza 5 powyższych przypadków wykazała, iż nie nastąpiło naruszenie przepisów przejściowych ustaw zmieniających ustawę o inwestycjach drogowych, tj. ustawy z dnia 18 października 2006 r. o *zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁴ oraz wyżej cytowanej ustawy z dnia 25 lipca 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 621-632)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 154, poz. 958

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 220, poz. 1601 ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 W zakresie czasu, jaki upłynął od wydania przez Wojewodę Podkarpackiego decyzji ZRID dla zadania inwestycyjnego, do dnia przejęcia przez Oddział w faktyczne posiadanie nieruchomości, które z mocy prawa przeszły na własność Skarbu Państwa analizą objęto 5 zadań. Stwierdzono, że okres jaki upłynął od dnia wydania decyzji ZRID, do dnia przejęcia w posiadanie przez Oddział wszystkich działek (w ramach jednego zadania) wynosił od 1,5 miesiąca do 30 miesięcy. Był to okres, jaki upłynął od dnia wydania decyzji ZRID, do dnia przekazania placu budowy wykonawcy zadania.

(dowód: akta kontroli str. 747-786, 806-807)

Wyjaśniając Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa podał, że: „...Własność nieruchomości objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przechodzi z dniem, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Skarb Państwa nabywa zatem własność takich nieruchomości z mocy samego prawa. Przejście prawa własności na Skarb Państwa oznacza nabycie przez ten podmiot wiązki uprawnień do rozporządzania nieruchomością i korzystania z niej, a więc do posiadania i pobierania z niej pożytków. Z chwilą przejścia prawa własności zasadniczo przechodzi więc i władztwo faktyczne nad nieruchomością, chyba że dotychczasowy właściciel korzysta nadal z nieruchomości na zasadach określonych w specustawie...”

(dowód: akta kontroli str. 129-142)

Dla 5 zadań objętych analizą, w przypadku realizacji podzadania pn. „Rzeszów (A4, węzeł „Rzeszów Zachód”) – węzeł Świlcza” Wykonawca złożył w dniu 18 października 2010 r. powiadomienie o roszczeniu *Przedłużenie czasu na ukończenie o 97 dni oraz dodatkową płatność z tytułu braku dostępu do placu budowy*. Wykonawca ze względu na sprzeciw właściciela działek nie mógł wejść na plac budowy i prowadzić robót. Zostały one wznowione dopiero z dniem 31 stycznia 2011 r., tj. po przeprowadzeniu czynności egzekucyjnych i oświadczeniu przedstawiciela Oddziału o przejęciu spornych działek. Oddział uznając roszczenie Wykonawcy, przedłużył czas na ukończenie o 32 dni i przyznał dodatkowe koszty w kwocie 55.507 zł netto, tytułem kosztów utrzymania zaplecza Wykonawcy, w związku z brakiem dostępu do placu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 793-805)

3.2 W okresie objętym kontrolą, na wniosek Oddziału, Wojewoda Podkarpacki przeprowadził niżej wymienione 3 postępowania egzekucyjne obowiązków wynikających z decyzji ZRID w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń (art. 16 ust. 3 ustawy o inwestycjach w drogach) na potrzeby związane z realizacją inwestycji drogowych.

1. Egzekucja w stosunku do Zobowiązanego, p. S. K.

Oddział w dniu 29 października 2010 r. wystąpił do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji celem wydania siedmiu nieruchomości, położonych w m. Ś. Obowiązek wydania przez Zobowiązanego przedmiotowych działek wynikał z decyzji ZRID z dnia 7 kwietnia 2010 r. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności zobowiązywało p. S. K. do niezwłocznego wydania wyżej wymienionych nieruchomości Oddziałowi, reprezentującemu Skarb Państwa.

Przed skierowaniem powyższego wniosku, Zobowiązany wielokrotnie uniemożliwiał wejście przedstawicielom Wykonawcy robót budowlanych oraz inspektorom nadzoru na przedmiotowe działki.

Wojewoda Podkarpacki postanowieniem z dnia 12 stycznia 2011 r. wezwał Zobowiązanego do wykonania obowiązku wydania spornych nieruchomości oraz poinformował, iż w przypadku niewykonania obowiązku zastosowany zostanie w dniu 31 stycznia 2011 r. środek egzekucyjny w postaci przymusowego odebrania przedmiotowych nieruchomości.

W dniu 31 stycznia 2011 r. zostały przeprowadzone czynności egzekucyjne, w wyniku których, przedstawiciel Oddziału oświadczył, iż przejmuje wyegzekwowane działki z wyjątkiem budynku położonego na jednej z działek. Zobowiązanemu wyznaczono 7 dniowy termin na opróżnienie budynku. Pismem z dnia 8 lutego 2011 r. Oddział poinformował Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, iż Zobowiązany w wyznaczonym terminie nie opróżnił budynku.

Minister Infrastruktury pismem z dnia 28 marca 2011 r. wezwał Wojewodę Podkarpackiego do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podnoszonych przez p. S. K. w piśmie z dnia 10 marca 2011 r. Pismem z dnia 7 kwietnia 2011 r. Wojewoda Podkarpacki udzielił odpowiedzi na powyższe pismo, a w dniu 18 kwietnia 2011 r. Oddział poinformował Wojewodę Podkarpackiego, iż p. S. K. opróżnił budynek wiaty.

W przedmiotowej sprawie, od zaistnienia obowiązku wydania nieruchomości do wystąpienia do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego upłynęło 205 dni.

Od wystąpienia przez Oddział z wnioskiem do Wojewody Podkarpackiego o przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego do przejścia nieruchomości przez Oddział upłynęło 94 dni w przypadku nieruchomości gruntowych oraz 171 dni w przypadku budynku położonego m.in. na jednej z działek.

(dowód: akta kontroli str. 808-827)

2. Egzekucja w stosunku do Zobowiązanej, p. W. O.

Pismem z dnia 26 sierpnia 2010 r. Oddział wezwał Zobowiązaną do wydania nieruchomości zabudowanej położonej w m. O., w terminie do 6 września 2010 r.

Obowiązek wydania przez Zobowiązaną przedmiotowych działek wynikał z decyzji ZRID z dnia 30 kwietnia 2010 r. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności zobowiązywało do niezwłocznego wydania wyżej wymienionej nieruchomości Oddziałowi, reprezentującemu Skarb Państwa.

Oddział w dniu 15 września 2010 r. wystąpił do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji celem wydania spornych nieruchomości.

Wojewoda Podkarpacki postanowieniem z dnia 5 listopada 2010 r. wezwał Zobowiązaną do wykonania obowiązku wydania spornych nieruchomości oraz poinformował, iż w przypadku niewykonania obowiązku zastosowany zostanie w dniu 30 listopada 2010 r. środek egzekucyjny w postaci przymusowego odebrania przedmiotowych nieruchomości.

W dniu 30 listopada 2010 r. zostały przeprowadzone czynności egzekucyjne w wyniku których przedstawiciel Oddziału oświadczył, iż przejmuje wyegzekwowane działki.

W powyższej sprawie, od zaistnienia obowiązku wydania nieruchomości do wystąpienia przez Oddział do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego upłynęło 138 dni.

Od wystąpienia z wnioskiem do Wojewody Podkarpackiego o przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego do momentu przejścia nieruchomości przez Oddział upłynęło 76 dni.

(dowód: akta kontroli str. 828-835)

3. Egzekucja w stosunku do Zobowiązanego, p. Z. Z.

Pismem z dnia 20 sierpnia 2010 r. Oddział wezwał Zobowiązanego do wydania nieruchomości zabudowanej, położonej w m. O. w terminie do 31 sierpnia 2010 r. Oddział poinformował również Zobowiązanego, iż w przypadku braku możliwości przeprowadzenia się p. Z. Z. i rodziny do innego lokalu, wskazany został jako lokal zastępczy mieszkanie w Ropczycach-Witkowicach.

Obowiązek wydania przez Zobowiązaną przedmiotowych działek wynikał z decyzji ZRID z dnia 30 kwietnia 2010 r. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności zobowiązywało p. Z. Z. do niezwłocznego wydania wyżej wymienionej nieruchomości Oddziałowi, reprezentującemu Skarb Państwa.

W dniu 2 września 2010 r. Oddział wystąpił do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji celem wydania spornej nieruchomości. Pismem z dnia 10 września 2010 r. Oddział przesłał Zobowiązanemu propozycje domów i mieszkań uzyskanych z Biura Pośrednictwa Nieruchomości, celem rozważenia możliwości ich zakupu. W dniu 15 września 2010 r. Wojewoda Podkarpacki przesłał Zobowiązanemu upomnienie, wzywając do wydania spornej nieruchomości w terminie 7 dni od otrzymania upomnienia. Postanowieniem z dnia 26 października 2010 r. Wojewoda Podkarpacki ponownie wezwał Zobowiązanego do wykonania obowiązku wydania spornych nieruchomości oraz poinformował, iż w przypadku niewykonania obowiązku, w dniu 19 listopada 2010 r., zastosowany zostanie środek egzekucyjny w postaci przymusowego odebrania przedmiotowych nieruchomości.

W dniu 19 listopada 2010 r. zostały przeprowadzone czynności egzekucyjne w trakcie których przedstawiciel Oddziału oświadczył, iż przejmuje wyegzekwowaną nieruchomość.

Pan Z. Z. w dniu 8 listopada 2010 r. wniósł do Ministra Infrastruktury zażalenie na wyżej wymienione postanowienie Wojewody Podkarpackiego z dnia 26 października 2010 r., zarzucając nierzetelną wycenę spornej nieruchomości a tym samym zaniżenie jej wartości.

Postanowieniem z dnia 9 lutego 2011 r. Minister Infrastruktury stwierdził niedopuszczalność przedmiotowego zażalenia z przyczyn przedmiotowych, tj. ze względu na nieprzewidzenie przez żaden z przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ani innych ustaw możliwości zaskarżenia postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu określonego w tytule wykonawczym.

W przedmiotowej sprawie, od zaistnienia obowiązku wydania nieruchomości do wystąpienia do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego upłynęło 125 dni.

Od wystąpienia przez Oddział z wnioskiem do Wojewody Podkarpackiego o przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego do przejścia nieruchomości przez Oddział upłynęło 78 dni.

(dowód: akta kontroli str. 836-854)

W sprawie działań Oddziału podejmowanych w celu wyjaśnienia przewlekłości postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez Wojewodę Podkarpackiego, zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa wyjaśnił: *Podkarpacki Urząd Wojewódzki podejmował czynności zmierzające do wyegzekwowania ciążących na zobowiązanych obowiązków. Wysyłane były przez Wojewodę upomnienia do właścicieli nieruchomości, w których wzywano do ich wydania w terminie 7 dni licząc od dnia doręczenia pisma. Po bezskutecznym upływie wyznaczonych terminów i uzyskaniu od pracowników GDDKiA informacji telefonicznej, że działki nie zostały wydane, egzekutor podejmował działania zmierzające do ich odebrania. Wszystkie nieruchomości stanowiące przedmiot egzekucji były nieruchomościami zabudowanymi. (...). W celu odebrania właścicielom nieruchomości konieczne było*

opróżnienie znajdujących się na nich budynków. Podkarpacki Urząd Wojewódzki nie dysponował miejscem, gdzie ewentualnie mogłyby być składowane rzeczy przeniesione z w/w budynków. Zatem koniecznym było znalezienie lokalu zastępczego, magazynu, gdzie w razie niewskazania odpowiedniego miejsca przez właścicieli należałoby przewieźć ruchomości oraz zaangażowanie odpowiedniego podmiotu trudniącego się przeprowadzkami.

Powyższe czynności miały miejsce w okresie od złożenia wniosku do wydania postanowienia dotyczącego wydania nieruchomości. GDDKiA prowadziła cały czas monitoring sytuacji. Czynności te nie były w żaden sposób udokumentowane – odbywały się one poprzez bezpośrednie spotkania kierownika Projektu z pracownikami Urzędu Wojewódzkiego bądź drogą telefoniczną.

Przebieg postępowań egzekucyjnych nie miał wpływu na rozpoczęcie robót w ramach realizowanych inwestycji oraz na przebieg prowadzonych robót.

(dowód: akta kontroli 855-859)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1 Spośród 16 zadań ujętych w PBDK, w przypadku 7 niżej wymienionych zadań:

- Budowa autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód" wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 w Rzeszów Zachód węzeł Świlcza,
- Budowa autostrady A-4 Rzeszów-Korczowa,
- Budowa drogi S-19 Stobierna-Rzeszów Stobierna - węzeł Rzeszów Wschód,
- Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4,
- Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu dk 77,
- Przebudowa drogi Nr 4 Machowa-Łańcut,
- Wzmocnienie dk 4 na odc. Łańcut-Radymno wraz z rozbudową odcinka Łańcut-Głuchów,

nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe zostały przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa z dniem, w którym decyzja ULD lub ZRID stała się ostateczna.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

4.2 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Oddziału, na podstawie ustanowionych przez Dyrektora Oddziału pełnomocnictw, zadania z zakresu uczestnictwa w postępowaniach odszkodowawczych prowadzonych przez wojewodę, sprawdzania operatów szacunkowych będących podstawą ustalenia wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości, w tym weryfikacji rozstrzygnięć wojewody, (dla ww. 7 inwestycji) wykonywali pracownicy Wydziału Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 10-124)

Ze względu, iż Oddział nie prowadził monitoringu w odniesieniu do liczby wydanych decyzji odszkodowawczych, obciążenie pracowników wykonywaniem ww. zadań,

obejmujących sprawy odszkodowawcze przedstawiono w odniesieniu do liczby przejętych działek, i tak średnio na 1 pracownika Oddziału przypadają:

- dla zadania Budowa autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód" wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 w Rzeszów Zachód węzeł Świlcza – 489 spraw w 2010 r., 1240 spraw w 2011 r., 163 sprawy w 2012 r. oraz 27 spraw w I półroczu 2013 r.,

- dla zadania Budowa autostrady A-4 Rzeszów-Korczowa – 6 spraw w 2009 r., 905 spraw w 2010 r., 128 spraw w 2011 r., 70 spraw w 2012 r. oraz 9 spraw w I półroczu 2013 r.,

- dla zadania Budowa drogi S-19 Stobierna-Rzeszów Stobierna - węzeł Rzeszów Wschód – 62 sprawy w 2010 r., 4 sprawy w 2011 r. oraz 2 sprawy w 2012 r.,

- dla zadania Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4 – 15 spraw w 2009 r., 113 spraw w 2010 r., 17 spraw w 2011 r., 50 spraw w 2012 r. oraz 21 spraw w I półroczu 2013 r.,

- dla zadania Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu dk 77 – 87 spraw w 2010 r., 107 spraw w 2011 r., 9 spraw w 2012 r. oraz 103 sprawy w I półroczu 2013 r.,

- dla zadania Przebudowa drogi Nr 4 Machowa - Łańcut – 113 spraw w 2009 r., 14 spraw w 2010 r. oraz 3 sprawy w 2012 r.,

- dla zadania Wzmocnienie dk 4 na odc. Łańcut - Radymno wraz z rozbudową odcinka Łańcut-Głuchów – 7 spraw w 2008 r., 12 spraw w 2009 r., 2 sprawy w 2010 r., 29 spraw w 2012 r. oraz 10 spraw w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-128)

Wyjaśniając Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa podał, że: *„...Z uwagi na dużą ilość spraw odszkodowawczych i znaczące obciążenie pracowników Wydziału Nieruchomości Dyrektor Oddziału zatrudniał również na umowy zlecenia dodatkowe osoby...”*.

(dowód: akta kontroli str. 129-142)

4.3 W zakresie wykorzystywania przez Oddział uprawnień strony w toku prowadzonych przez wojewodę postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań z tytułu przejęcia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w pasie drogowym, analizą objęto 30 spraw.

Stwierdzono, że Oddział w każdej z 30 badanych spraw wykorzystał uprawnienia strony w toku prowadzonych przez wojewodę postępowań.

Dla każdej z badanych spraw Oddział posiadał operat szacunkowy, sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, w którym określano wartość nieruchomości przejmowanej przez Skarb Państwa z mocy prawa. Wojewoda każdorazowo zawiadamiał Oddział o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania za przejmowaną nieruchomość, oraz o możliwości zapoznania się z dokumentacją w przedmiotowej sprawie, wyznaczając siedmiodniowy termin. Pracownicy Wydziału Nieruchomości dokonywali analizy operatów szacunkowych poprzez sprawdzanie nr działki, jej powierzchni, miejscowości, dokonanych w operacie obliczeń – co zostało potwierdzone m. innymi zapisem „*skontrolowano pod względem merytorycznym*”. Wszystkie operaty szacunkowe zawierały elementy określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁵ i sporządzone były przez osoby uprawnione, tj. rzeczoznawców majątkowych. Obliczenia dokonane w operatach szacunkowych były poprawne pod względem rachunkowym.

W badanych sprawach przedstawiciele Oddziału nie wnioskowali o przeprowadzenie rozpraw administracyjnych w ramach postępowań odszkodowawczych. Spośród 30

⁵ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

spraw, w 2 przypadkach pracownicy Wydziału Nieruchomości brali udział w takich rozprawach, które przeprowadzane były przez Wojewodę Podkarpackiego, a dotyczyły ustalenia i wypłaty odszkodowania za przejmowane nieruchomości. Przedstawiciele Oddziału poza wnioskiem do wojewody o ustalenie wysokości odszkodowania, nie zgłaszali innych dowodów w postępowaniach odszkodowawczych.

W każdej z 30 badanych spraw, wysokość odszkodowania ustalona w decyzji wojewody była taka, jak wartość nieruchomości ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego. Dodatkowo w 4 sprawach, w przypadku których nieruchomości zabudowane były budynkiem mieszkalnym, dotychczasowym właścicielom zamieszkałym w tym budynku, wysokość odszkodowania powiększono o kwotę 10.000 zł. W kolejnych 4 sprawach, w których właściciele wydali nieruchomości w terminie określonym w art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych, wysokość odszkodowania powiększono o 5%. W powyższych sprawach pracownicy Wydziału Nieruchomości zweryfikowali zasadność naliczenia zwiększenia odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 129-154)

4.4 Zgodnie z zapisami decyzji odszkodowawczych *„Wypłata odszkodowania nastąpi jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stała się ostateczna.”*

Spośród 30 postępowań objętych kontrolą, dotyczących wypłaty odszkodowania na łączną kwotę 33.190.479 zł, w przypadku 26 spraw środki na wypłaty odszkodowań w łącznej kwocie 26.674.870 zł, przekazane zostały terminowo tj. do 14 dni licząc od dnia, w którym decyzja odszkodowawcza stała się ostateczna. W pozostałych 4 przypadkach tj. 13,3 %, w których łączna kwota odszkodowań wynosiła 6.515.609 zł, (19,6 %) środki przekazano z jednodniowym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 143-146, 155-184)

Wyjaśniając Zastępca Dyrektora Oddziału Pani Aneta Gierlak-Czarnik podała, że: *„...płatności wynikające z decyzji wyłączeniowych...zostały zrealizowane w oparciu o porozumienie zawarte 24 lipca 2009 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury, a Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego...Zgodnie z porozumieniem BGK realizuje płatności bezpośrednio na rzecz wykonawców na podstawie „Wniosków o wypłatę środków KFD, które powinny być składane w BGK w Warszawie nie później niż 4 dni robocze przed terminem płatności określonym we wniosku, Bank dokona płatności bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 4 dni roboczych od dnia otrzymania wniosku...W przypadku decyzji znak N-III.7724-3-60/09 z dnia 31.12.2009 r. na kwotę 928.669 zł, – okres oczekiwania na płatność w BGK 7 dni (5 dni roboczych), decyzji znak N-III.7724-3-2616/10 z dnia 5.07.2011 r. na kwotę 2.679.800 zł – okres oczekiwania na płatność w BGK 4 dni (4 dni robocze) ...Oddział przekazał do Banku płatność w terminie umożliwiającym jej terminową realizację...Decyzji znak N-III7724-3-768/09 z dnia 8.06.2010 r., na kwotę 2.392.191 zł,... okres oczekiwania na płatność w BGK 3 dni (3 dni robocze). Z uwagi na układ dni tygodnia i wysłanie wniosku w piątek do BGK, Bank realizując płatność przy zachowaniu terminu określonego w porozumieniu zrealizował ją z 1-dniowym opóźnieniem...Decyzji znak N-III.7724-3-198/09 z dnia 8.06.2010 r. na kwotę 514.949 zł ... okres oczekiwania na płatność w BGK 5 dni (3 dni robocze). Z uwagi na układ dni tygodnia i dwa dni wolne w okresie po przekazaniu wniosku do BGK, Bank realizując płatność przy zachowaniu terminu określonego w porozumieniu zrealizował ją z 1-dniowym opóźnieniem. Z opisanego powyżej obiegu przedmiotowych decyzji wynika, że Oddział przedłożył do BGK wnioski o wypłatę środków z Krajowego Funduszu Drogowego w terminie umożliwiającym ich terminową realizację. Informuję, iż w latach 2010-2011 wnioski były wysyłane do BGK pocztą/kurierem*

(w wersji papierowej), co również miało wpływ na czas ich dostarczenia do banku i mogło być przyczyną opóźnień. Aktualnie funkcjonuje Portal BGK Zlecenia, który znacznie usprawnił proces przekazywania wniosków i ograniczył czas obiegu dokumentów...W przypadku ww. odszkodowań Oddział nie płacił odsetek karnych, gdyż beneficjenci płatności nie zwrócili się do Oddziału o ich naliczenie.”

(dowód: akta kontroli str. 185-189)

Spośród 30 badanych spraw, w 22 sprawach Oddział nie sporządzał protokołów z przejęcia nieruchomości. W 8 przypadkach, okres jaki upłynął od momentu faktycznego przejęcia nieruchomości przez Oddział do momentu ustalenia i wypłaty odszkodowania, określono na podstawie protokołów przejęcia nieruchomości, które sporządzano w związku z uprawnieniem byłego właściciela do zwiększenia odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 1e i 1f ustawy o inwestycjach drogowych. Spośród 8 ww. spraw, dla 4 z nich okres ten wynosił od 8 do 22 miesięcy. W pozostałych 4 sprawach ustalenia i wypłaty odszkodowania dokonano wcześniej, niż przejęcia nieruchomości, i tak: w przypadku 1 sprawy w terminie do 1 miesiąca, w przypadku 3 spraw – do 11 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 143-146)

Wyjaśniając Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa podał, że: *„...Obowiązujące przepisy nie przewidują natomiast żadnej szczególnej formy wydania nieruchomości, skoro zatem regulacje prawne nie obligowały GDDKiA do protokolarnego przejmowania nieruchomości, nie było konieczności sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych w odniesieniu do kilku tysięcy działek...”*

(dowód: akta kontroli str. 129-142)

Dla 22 spraw okres jaki upłynął od momentu przejęcia nieruchomości przez Oddział (liczony od dnia, w którym przekazano plac budowy wykonawcy zadania do momentu ustalenia i wypłaty odszkodowania) wyniósł dla 6 spraw do 6 miesięcy, dla 1 sprawy do 12 miesięcy, dla 5 spraw do 24 miesięcy i dla 2 spraw do 31 miesięcy. W pozostałych 8 przypadkach ustalenia i wypłaty odszkodowania dokonano wcześniej, niż przejęcia nieruchomości, i tak: w przypadku 6 spraw do 6 miesięcy, w przypadku 2 spraw do 8 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 143-146)

Dla ww. 30 badanych spraw okres jaki upłynął od dnia, w którym decyzja ZRID lub ULD stała się ostateczna, do dnia wypłaty odszkodowania wynosił do 6 miesięcy dla 11 spraw, do 12 miesięcy dla 11 spraw, do 24 miesięcy dla 7 spraw oraz 28 miesięcy dla 1 sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 143-146)

Oddział nie dokonywał wypłaty zaliczek na poczet odszkodowań na podstawie wniosków osób uprawnionych, składanych w trybie art. 12 ust 5a ustawy o inwestycjach drogowych, ze względu, iż do Oddziału nie wpływały takie wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

4.5 W latach 2008-2013 (wg stanu na dzień 30.09.2013 r.) Dyrektor Oddziału złożył 44 (36 w 2011 r. i 8 w 2013 r.) odwołania od decyzji odszkodowawczych wydanych przez Wojewodę Podkarpackiego w sprawach, w których wykonywał w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia strony. Spośród 44 spraw w 40 przypadkach organ II instancji uwzględnił odwołania w całości, w 1 przypadku oddalił odwołanie. Pozostałe 3 sprawy do dnia 30.09.2013 r. nie zostały zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 190)

Analiza 10 spraw wykazała, że Oddział odwołując się od decyzji Wojewody Podkarpackiego:

- w przypadku 7 spraw wskazał na wadliwie sporządzoną ocenę zebranych dowodów w sprawie bez wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego oraz na naruszenie art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami⁶, zwanej dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami, polegające na wykonaniu wyceny nieruchomości w oparciu o wartości nieruchomości całkowicie niepodobnych,

- w przypadku 2 spraw wskazał na błędnie ustaloną wysokość odszkodowania (uwzględnienie wartości budynku znajdującego się na wywłaszczanej nieruchomości będącego własnością Skarbu Państwa oraz ustalenie odszkodowania na podstawie błędnie sporządzonych obliczeń),

- w przypadku 1 sprawy wskazał na wadliwie sporządzoną ocenę zebranych dowodów w sprawie, bez wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego, oraz naruszenie art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷, zwanej dalej *Kpa*, poprzez brak należytego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Spośród 10 analizowanych spraw w 1 przypadku (dotyczącym błędnie sporządzonych obliczeń) Wojewoda Podkarpacki na podstawie art. 132 § 2 *Kpa* wydał decyzję orzekając o zmianie zaskarżonej decyzji i ustalił wysokość odszkodowania uwzględniając w całości żądania Oddziału.

W każdej z pozostałych 9 spraw odwołania rozpatrzone zostały przez organ II instancji, który uchylił zaskarżane decyzje i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W przypadku 7 spraw, po ponownym rozpatrzeniu, Wojewoda Podkarpacki wydał decyzje ustalające na nowo wysokość odszkodowania, i decyzje stały się ostateczne. W 1 sprawie, po jej ponownym rozpatrzeniu, Wojewoda wydał decyzję ustalając na nowo wysokość odszkodowania. Oddział złożył odwołanie, powołując się jak poprzednio na wadliwie sporządzoną ocenę zebranych dowodów w sprawie, tj. bez wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego oraz na naruszenie art. 153 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na dzień 4.10.2013 r. sprawa ta oraz jeszcze jedna były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 191-193)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stwierdzono przypadki nieterminowo wypłaconych odszkodowań za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa. Spośród 30 postępowań objętych kontrolą dotyczących wypłaty odszkodowania na łączną kwotę 33.190.479 zł, w 4 przypadkach tj. 13,3%, w których łączna kwota odszkodowań wynosiła 6.515.609 zł, (19,6%) środki przekazano z jednodniowym opóźnieniem.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

5.1 W okresie objętym kontrolą, w związku z zadaniami inwestycyjnymi realizowanymi przez Oddział w ramach PBDK, wpłynęło 698 wniosków o nabycie części nieruchomości, o których mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

drogowych, tzw. resztówek, z których zostało uznanych 79 roszczeń. Wartość nabytych przez Oddział na rzecz Skarbu Państwa resztówek wyniosła 1.021 tys. zł.

Roszczenia dotyczące wykupu resztówek skierowane były w związku z realizacją 5 niżej wymienionych zadań inwestycyjnych:

1. *Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów, od węzeł "Krzyż" -do węzeł" Rzeszów Wschód", wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 w Rzeszów Zachód w. Świlcza*

W trakcie realizacji inwestycji zgłoszono 199 roszczeń o nabycie resztówek, z których 2 zostały uznane i zakupiono nieruchomości. Wydatki Oddziału w badanym okresie na zakup nieruchomości wyniosły 32,9 tys. zł. Oddział nie uznał 8 roszczeń i odmówił nabycia resztówek. W jednym przypadku właściciel nieruchomości po odmownej decyzji skierował sprawę na drogę sądową. Do czasu zakończenia kontroli, sprawa była rozpatrywana przez sąd. Pozostałe roszczenia były w trakcie rozpatrywania przez Oddział.

2. *Budowa autostrady A-4 Rzeszów- Korczowa*

Zgłoszono 463 roszczenia o nabycie resztówek, z których 64 zostały uznane i zakupiono nieruchomości. Wydatki Oddziału w badanym okresie na zakup nieruchomości wyniosły 49,7 tys. zł. Oddział nie uznał 189 roszczeń i odmówił nabycia resztówek. Żaden z właścicieli nieruchomości, któremu odmówiono nabycia resztówki, nie skierował swojego roszczenia na drogę sądową. Pozostałe roszczenia były w trakcie rozpatrywania przez Oddział.

3. *Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze Nr 4*

W trakcie realizacji inwestycji zgłoszono 13 roszczeń o nabycie resztówek, z czego 5 zostało uznanych i zakupiono nieruchomości. Wydatki Oddziału w badanym okresie na roszczenia i zakup nieruchomości wyniosły 29,9 tys. zł. Pozostałe roszczenia były w trakcie rozpatrywania przez Oddział.

4. *Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu dk 77*

Zgłoszono 14 roszczeń o nabycie resztówek, z których 3 zostały uznane i zakupiono nieruchomości. Wydatki Oddziału w badanym okresie na roszczenia i zakup nieruchomości wyniosły 6,2 tys. zł. Oddział nie uznał 11 roszczeń i odmówił nabycia resztówek. Żaden z właścicieli nieruchomości, któremu odmówiono nabycia resztówki, nie skierował swojego roszczenia na drogę sądową.

5. *Wzmocnienie dk 4 na odc. Łañcut - Radymano wraz z rozbudową odcinka Łañcut - Głuchów*

W związku z realizacją inwestycji zgłoszono 9 roszczeń o nabycie resztówek, z czego 5 zostało uznanych i zakupiono nieruchomości. Wydatki Oddziału w badanym okresie na roszczenia i zakup nieruchomości wyniosły 902,2 tys. zł. Oddział nie uznał 4 roszczeń i odmówił nabycia resztówek. Żaden z właścicieli nieruchomości, któremu odmówiono nabycia resztówki nie skierował swojego roszczenia na drogę sądową.

Do pozostałych zadań inwestycyjnych realizowanych przez Oddział w ramach PBDK właściciele i użytkownicy wieczystości nie zgłaszali roszczeń o nabycie resztówek.

(dowód: akta kontroli str. 633-634)

Pełnomocnictwa do reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie wykonywania zadań z wykupem resztówek zostały udzielone w formie aktu notarialnego:

- Panu Wiesławowi Sowie – Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji, oraz pięciu niżej wymienionym pracownikom Wydziału Nieruchomości w Oddziale: Pani Małgorzacie Walczak, Pani Katarzynie Dudek, Panu Bogusławowi Kudukowi, Panu Robertowi Klocowi, Panu Dariuszowi Kasprzykowi.

Udzielone pełnomocnictwa uprawniały wyżej wymienione osoby do podejmowania działań jednoosobowo. Pełnomocnictwa zostały udzielone w 2007 oraz 2008 roku i nie określały okresu, na który zostały udzielone.

(dowód: akta kontroli str. 635-646)

W okresie objętym kontrolą, w sprawach związanych z nabywaniem resztówek obowiązywały w Oddziale procedury, określone w dokumencie pn. *Księga Zarządzania Procesami*, w części PG 03.03 *Nabywanie nieruchomości*. W zadaniu 8. *Procedura wykupu resztówek* zapisano m.in., iż przy nabywaniu resztówek obowiązywała następująca procedura postępowania:

- nabycie przez GDDKiA działki przeznaczonej pod pas drogowy autostrady A-4 następowało w formie umowy cywilno-prawnej,
- właściciel działki zlokalizowanej poza pasem drogowym, tzw. resztówki występował z uzasadnionym wnioskiem do Dyrektora Oddziału o wykup resztówki, zaznaczonej na dołączonej do wniosku kopii mapy ewidencji gruntów,
- ocena złożonego przez właściciela wniosku miała być przeprowadzona przez komisję powołaną przez Dyrektora Oddziału. W skład każdej komisji wchodził: kierownik projektu z Wydziału Nieruchomości lub radca prawny Oddziału, oraz przedstawiciel Wydziału Dokumentacji, przedstawiciel samorządu terytorialnego i w razie potrzeby projektant. Komisja mogła pracować w minimum trzyosobowym składzie,
- ostateczna decyzja o wykupie lub odmowie wykupu resztówki podejmowana była przez Dyrektora Oddziału, o czym zawiadamiany był wnioskodawca,
- wykup resztówki odbywał się w formie aktu notarialnego, zawieranego pomiędzy GDDKiA a właścicielem (wnioskodawcą).

Obowiązujące w Oddziale procedury związane z nabywaniem resztówek nie przewidywały opiniowania wniosków w sprawie wykupu resztówek przez rzeczoznawców majątkowych. Nie określały także terminów, w jakich powinno nastąpić ustosunkowanie się Oddziału do rozszczenia o wykup resztówki.

(dowód: akta kontroli str. 595-615)

We wszystkich objętych badaniem 10 sprawach o wykup resztówek, decyzję o ich wykupie podejmowano po przedłożeniu wyceny nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych. Operaty szacunkowe zostały wykonane przez Biuro Szacowania Nieruchomości w Dębicy, na podstawie zawartych przez Oddział trzech umów.

W 10 sprawach prowadzonych przez Oddział o wykup resztówek, w których odmówiono ich wykupu, Oddział nie zlecał opracowania opinii rzeczoznawcom majątkowym.

(dowód: akta kontroli str. 647-650)

W prowadzonych przez Oddział sprawach dotyczących wykupu tzw. resztówek oceny zasadności wniosków o wykup dokonywała powołana w Oddziale komisja ds. resztówek. Stanowisko komisji przedstawione w protokole, stanowiło podstawę do podjęcia decyzji o wykupie lub odmowie nabycia przez Oddział na rzecz Skarbu Państwa przedmiotowych nieruchomości.

Analiza 10 spraw w sprawie wykupu resztówek załatwionych przez Oddział decyzją odmowną wykazała, że w każdej sprawie komisja ds. resztówek stwierdzała, iż działki będące przedmiotem wniosku nadają się do wykorzystania na dotychczasowe cele i zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach w drogach i nie kwalifikują się do wykupu na rzecz Skarbu Państwa.

W swoich stanowiskach komisja odnosiła się do argumentów podnoszonych przez wnioskodawców. W protokołach komisja stwierdzała m.in. iż przedmiotowe działki:

- posiadają korzystny kształt (regularny),
- stanowią od 12% do 76 % powierzchni działek macierzystych,

- posiadają dojazd lub dojazd taki jest zaprojektowany,
- sąsiadują z innymi działkami będącymi własnością wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 651)

Analiza 10 spraw związanych z wykupem resztówek wykazała, iż od złożenia wniosku o wykup resztówki do dnia złożenia przez Oddział oferty jej wykupu, średni czas załatwienia sprawy wynosił 831 dni.

Czas załatwiania poszczególnych spraw wynosił: od 140 do 307 dni dla 4 spraw, od 930 do 1128 dni dla 5 spraw, 2200 dni dla 1 sprawy.

W dwóch sprawach o wykup resztówek, akty notarialne zostały zawarte po upływie 421 i 1712 dni od daty złożenia przez Oddział oferty wykupu. W pozostałych 8 sprawach akty notarialne zostały zawarte w terminie od 7 do 197 dni, od złożenia przez Oddział oferty wykupu resztówek.

Analiza 10 spraw związanych z wykupem resztówek wykazała, iż od daty złożenia wniosku o wykup resztówki, do dnia złożenia przez Oddział oświadczenia o rezygnacji z wykupu, średni czas załatwienia sprawy wynosił 553 dni. Czas załatwiania poszczególnych spraw wynosił: od 50 do 100 dni dla 2 spraw, od 450 do 600 dni dla 4 spraw, od 750 do 975 dni dla 4 spraw.

W wyżej przedstawionych, analizowanych sprawach nie stwierdzono przypadków ponagień ze strony wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 647-648)

W sprawie terminów załatwiania przez Oddział spraw związanych z wykupem resztówek, Zastępca Dyrektora Oddziału Pan Wiesław Sowa wyjaśnił: *Na łączną liczbę 698 działek objętych wnioskami (...) w latach 2008-2013 zaawansowanie załatwienia sprawy w wysokości ok. 42% oraz okres rozpatrywania od 50 do 2200 dni wynika z następujących przyczyn:*

I. Priorytetem pracy Wydziału Nieruchomości było w latach 2008-2013 uzyskanie prawa do terenu w pasie drogowym na zadaniach priorytetowych dla Oddziału, tj. autostradzie A-4 od Tamowa do Korczowej (ok. 12 000 działek), obwodnicy m. Jarosławia w ciągu drogi krajowej nr 4 (ok. 1 000 działek), obwodnicy m. Leżajska w ciągu drogi krajowej nr 77 (ok. 250 działek) i związane z tym wypłaty odszkodowań właścicielom. Nie wypłacenie odszkodowań właścicielom w trakcie trwającej już budowy rodziło konflikty na linii właściciel-wykonawca-inwestor.

II. W wielu przypadkach po złożeniu wniosku o wykup resztówki nie była nabyta działka, która weszła w skład pasa drogowego, co wstrzymywało dalszą procedurę. Przyczyny takich sytuacji były różne, np. odwołania właściciela od decyzji odszkodowawczej, odwołania od decyzji ULD lub ZRID.

III. We wrześniu 2009 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Zarządem Województwa Podkarpackiego i Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad na wykonanie scaleń okołoautostradowych i wymian gruntów na całym odcinku autostrady na podkarpaciu. Obszar scaleń obejmował również działki-resztówki. Do czasu opracowania zakresów scaleń i wszczęcia postępowań scaleniowych na poszczególnych obrębach, wnioski nie były rozpatrywane. Decyzje Starostw Powiatowych określające na jakich obrębach będą prowadzone – wszczynane scalenia okołoautostradowe dla wielu obrębów nie zapadły do chwili obecnej. Właściciele o tym fakcie byli informowani, ponieważ są uczestnikami scalenia.

IV. Powodem wstrzymania rozpatrywania części wniosków z resztówkami była sytuacja, że w roku 2009 zostały złożone wnioski o dodatkowe decyzje ZRID, które włączyły część działek resztówek do pasa drogowego. Generowało to nowe działki-resztówki. Zainteresowani właściciele o tej sytuacji byli informowani.

V. Dla wielu działek-resztówek do wniosku dostarczona była przez właścicieli niekompletna dokumentacja geodezyjno-prawna do przygotowania i zawarcia

umowy notarialnej. Trwały postępowania spadkowe lub zaistniała dłuższa nieobecność właścicieli lub współwłaścicieli działek-resztówek w kraju.

(dowód: akta kontroli str. 652-674)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wykupu przez Oddział resztówek na podstawie orzeczeń sądowych.

W trakcie kontroli NIK, na etapie postępowania sądowego pozostawało jedno roszczenie.

W dniu 13 września 2012 r. Skarb Państwa, imieniem którego działał Oddział, został pozwany w związku z odmowną decyzją w sprawie wykupu, na wniosek Pani B. S., właścicielki, z dnia 30 marca 2010 r. jako resztówki, jednej działki, o pow. 0,1206 ha. Wartość przedmiotu sporu została określona na 270 tys. zł.

W wyżej cytowanym wniosku z dnia 30 marca 2010 r. oraz w pozwie z dnia 13 września 2012 r. wnioskodawczyni jako argumenty przemawiające za wykupem resztówki podnosiła m.in.:

- działka stanowiła jedno gospodarstwo rolne z inną działką, która została w całości przeznaczona pod inwestycję drogową,
- linia rozgraniczająca pas autostrady przebiegała w odległości kilkunastu centymetrów od budynku gospodarczego,
- w strefie zagrożeń, tj. do 50 m od krawędzi korony autostrady niedopuszczalna jest lokalizacja nowych obiektów budowlanych z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt stałych ludzi, a także prowadzenie gospodarki rolnej z wyłączeniem produkcji roślin nasiennych lub przemysłowych i gospodarki leśnej,
- zaprojektowany dojazd do przedmiotowej działki koliduje z istniejącym budynkiem gospodarczym,
- pozbawienie możliwości zasilania działki-resztówki w wodę, prąd i kanalizację.

Skarb Państwa aktem notarialnym z dnia 3 lipca 2012 r. nabył od Pani. S. nakłady poczynione na budynek gospodarczy, ogrodzenia za cenę 105.453 zł. Sprzedająca oświadczyła, iż wyraża zgodę na wejście osób uprawnionych na działkę nr 697/12 i wykonywanie przez nich niezbędnych czynności związanych z rozebraniem budynku, budowli i urządzeń budowlanych.

Oddział odmawiając wykupu przedmiotowej działki swoje stanowisko uzasadnił m.in., iż:

- przedmiotowa działka była wykorzystywana jako sad owocowy. Sposób użytkowania działki nie zmienił się. Nie uległa również zmianie powierzchnia zajęta pod sad. Oznacza to, że podział nieruchomości nie wpłynął w żaden sposób na zagospodarowanie działki, sposób korzystania z niej. Podział w żaden sposób nie zakłócił dotychczasowego sposobu użytkowania działki,
- pozostała nieruchomość, która jest własnością Pani. S. zgodnie z zapisami obowiązującego od dnia 7 stycznia 2007 r. planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi B., stanowi głównie tereny rolnicze w sferze uciążliwości i strefie zagrożeń, a tylko w niewielkim stopniu tereny komunikacji, dla realizacji autostrady A-4, ustalone wg. wydanych decyzji administracyjnych,
- działka nie stanowi bezpośredniego sąsiedztwa z krawędzią jezdni, bowiem planowane jest wybudowanie ekranów dźwiękochłonnych w wysokości około 5 m. pasa zieleni oraz drogi serwisowej, co wyeliminuje przenikanie zanieczyszczeń na w/w nieruchomość, wobec czego w dalszym ciągu może stanowić działkę wykorzystywaną rolniczo,
- parametry techniczne autostrady zapewniają spełnienie wszystkich wymogów technicznych, budowlanych oraz zakresu ochrony środowiska. Wybudowana autostrada nie stanowi zatem jakiegokolwiek przeszkody w użytkowaniu nieruchomości w dotychczasowy sposób.

W związku z powyższym Oddział uznał żądanie Pani. S. za bezzasadne. W ocenie Oddziału przedmiotowa działka może być wykorzystywana na dotychczasowe cele.

Oddział zwrócił uwagę na fakt, iż zaproponowana przez Panią Bogusławę S. cena nabycia działki tj. 270 tys. zł jest rażąco wygórowana. Cena 0,01 ha wynosiłaby 22.388 zł, podczas, gdy przy wykupie poprzednie działki od Pani Bogusławy S. cena 0,01 ha wynosiła 7.162 zł.

(dowód: akta kontroli str. 633-634, 682-706)

5.2 W okresie objętym kontrolą Oddział zapewnił jeden lokal zamienny w związku z realizacją zadania inwestycyjnego *Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4*. Oddział w dniu 29 grudnia 2010 r. zawarł umowę najmu lokalu mieszkalnego z osobami fizycznymi, celem zabezpieczenia lokalu zamiennego dla p. p. Z. S., G. S. i W. S., zamieszkałych w Jarosławiu. Umowa została zawarta na 4 miesiące, od 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 r. z możliwością przedłużenia na dalszy okres. Oddział zobowiązany był do zapłaty czynszu w wysokości 1.200 zł (brutto) miesięcznie, płatny jednorazowo za cały okres trwania umowy. W umowie postanowiono również, iż w przypadku przedłużenia okresu jej trwania, wysokość czynszu nie ulegnie zmianie.

Kolejnymi 6 aneksami do wyżej wymienionej umowy najmu, okres jej obowiązywania został przedłużony do 30 czerwca 2012 r.

Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu 27 sierpnia 2010 r. decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4* oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności. Od powyższej decyzji zostało wniesione odwołanie do Ministra Infrastruktury. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27 stycznia 2012 r. i stała się ostateczną w toku instancji.

Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu 9 maja 2012 r. decyzję ustalając odszkodowanie za przedmiotową nieruchomość w wysokości 241.739 zł. Decyzja o wypłacie odszkodowania stała się ostateczna w dniu 28 maja 2012 r.

Wypłata odszkodowania nastąpiła 5 i 8 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 707-746)

5.3 Analiza zapisów dokonanych w rejestrze skarg i wniosków wykazała, że do Oddziału w okresie objętym kontrolą wpłynęła jedna skarga, której przedmiotem były sprawy związane z nabywaniem nieruchomości pod budowę drogi. Dotyczyła przejęcia na własność Skarbu Państwa dwóch działek położonych w gminie Głogów Małopolski. W skardze podkreślono, iż podczas wcześniejszych rozmów związanych z przejęciem przedmiotowych działek padła propozycja przejęcia w przyszłości pozostałych części działek lub ich zamiany na inne. W związku z podziałem dwóch działek i realizowaną inwestycją, pozostałe po zmniejszeniu działki stały się praktycznie bezużyteczne m.in. ze względu na brak dojazdu do nich.

Generalny Dyrektor DKiA poinformował wnoszącego skargę, iż przedmiotowe działki zostały decyzją Wojewody Podkarpackiego z dnia 26.02.2010 r. podzielone i powstały odpowiednio cztery inne działki, z których na własność Skarbu Państwa przeszły dwie działki, za które Pani B. N. otrzymała odszkodowanie ustalone w odrębnej decyzji Wojewody Podkarpackiego. Pozostałe działki zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie zawartego porozumienia z dnia 23.09.2009 r. pomiędzy Oddziałem, a Samorządem Województwa Podkarpackiego. Rozpoczęcie prac scaleniowych w powiecie rzeszowskim nastąpiło w 2010 r. Wobec powyższego Oddział wstrzymał procedury związane z nabywaniem nieruchomości (resztówek) poza pasem autostrady A-4.

(dowód: akta kontroli str. 866-868)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo, iż przepisy prawa nie ustalają terminów na rozpatrywanie roszczeń cywilnoprawnych, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział powinien podjąć działania, w celu skrócenia czasu załatwiania spraw związanych z nabywaniem nieruchomości, o których mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o *inwestycjach drogowych*, tzw. resztówek. W szczególności, powołana w Oddziale komisja ds. resztówek powinna podejmować swoje prace i formułować stanowisko w sprawie wykupu resztówki niezwłocznie po wpłynięciu wniosku o wykup przedmiotowych nieruchomości.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

6.1 Terminowość realizacji i finansowania wykonywanych przez Oddział zadań z zakresu nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK skontrolowano w oparciu o 3 zadania:

- *Rzeszów Centralny - Rzeszów Wschodni (podzadanie)*,
- *Budowa drogi S-19 Stobierna-Rzeszów – Stobierna - węzeł Rzeszów Wschód*,
- *Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4*,

które wykonane były w okresie obowiązywania tego Programu.

Oddział sporządzał plany rzeczowo-finansowe realizacji prowadzonych zadań inwestycyjnych, sporządzając w tym celu „karty projektów” odrębnie dla każdego zadania. Kwota ogółem w karcie projektu stanowiła limit wydatków na wszystkie kategorie kosztów w ramach jednego zadania inwestycyjnego. Jedną z części karty projektu był harmonogram kosztów projektu, który obejmował m.in. pozycję „koszty nabycia gruntów”. Wartości ujmowane w ww. pozycji ustalane były przez pracowników Wydziału Nieruchomości w oparciu o szacunkowe dane, dotyczące planowanej do nabycia w danym roku liczby działek oraz średniej wartości 1m² gruntu w analizowanym okresie. Liczba działek ewidencyjnych dla danego zadania, które należało nabyć w związku z realizowanymi inwestycjami, określana była w każdym roku na podstawie dokumentacji geodezyjno-prawnej i decyzji ULD lub ZRID. Kwoty ujęte w kartach projektu były na bieżąco analizowane i w przypadku konieczności aktualizowane na koniec każdego miesiąca i roku. Karty projektu przedkładane były do Departamentu Planowania Centrali Generalnej Dyrekcji, który na podstawie danych w nich zawartych przygotowywał prognozy wydatków Krajowego Funduszu Drogowego w roku bieżącym i latach przyszłych.

W Oddziale zapewniono środki na finansowanie kosztów nabywania nieruchomości na 3 ww. zadaniach. W okresie objętym kontrolą, wydatki poniesione na wykup gruntów przedstawiały się następująco:

- dla podzadania: *Rzeszów Centralny - Rzeszów Wschodni* łączna kwota wydatków wynosiła 3.799,7 tys. zł, z tego: w 2008 r. 1.202,9 tys. zł, co stanowiło 120 % planu, w 2010 r. 845,1 tys. zł, (108 % planu), w 2011 r. 620,6 tys. zł, (88,7 % planu), w 2012 r. 752,9 tys. zł, (91,6 % planu), w 2013 r. (do 30.09) 378,2 tys. zł, (37,8 % planu),
- dla zadania *Budowa drogi S-19 Stobierna – Rzeszów Stobierna - w. Rzeszów Wschód* łączna kwota wydatków wynosiła 1.718 tys. zł, z tego: w 2008 r. 647,9 tys. zł, co stanowiło 39,3 % planu, w 2009 r. 281,9 tys. zł, (57,3 % planu),

w 2010 r. 582,5 tys. zł, (100 % planu), w 2011 r. 48,7 tys. zł, (53 % planu), w 2012 r. 141,7 tys. zł, (100 % planu), w 2013 r. (do 30.09) 15,3 tys. zł, (69,9 % planu),
- dla zadania *Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4* łączna kwota wydatków wynosiła 11.997,3 tys. zł, z tego: w 2008 r. 4.391,5 tys. zł, co stanowiło 77 % planu, w 2009 r. 2.413,4 tys. zł, (120,7 % planu), w 2010 r. 1.934 tys. zł, (77,4 % planu), w 2011 r. 394,4 tys. zł, (26,3 % planu), w 2012 r. 1.752,2 tys. zł, (91,8 % planu), w 2013 r. (do 30.09) 1.111,8 tys. zł, (32,2 % planu).

Wyższe niż planowane wydatki na wykup gruntów na podzadaniu *Rzeszów Centralny - Rzeszów Wschodni* w 2008 i 2010 r. oraz na zadaniu *Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4* w 2009 r., kompensowane były z wydatków przeznaczonych w danym roku na inne grupy (wydatki okołokontraktowe, na roboty, nadzory). Środki w planie w danym roku przyznawane były na całe zadanie, a ich limit w żadnym z 3 ww. zadań nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli str. 194-316)

6.2 Łączna kwota planowanych kosztów dla 15 zadań określonych w PBDK wg stanu na kwiecień 2008 r. (karty projektów sporządzane były w kwietniu 2008 r.) wynosiła 12.605.374 tys. zł, w tym kwota 966.300 tys. zł tj. 8 %, stanowiła koszty nabycia gruntów. Procentowy udział planowanych kosztów nabycia gruntów w ogólnych kosztach dla poszczególnych zadań wahał się od 0,3 % na zadaniu pn. *Przebudowa drogi Nr 4 Machowa - Łańcut* do 13 % na zadaniu pn. *Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu drogi krajowej (etap I)*.

Wg stanu na sierpień 2013 r. łączna kwota planowanych kosztów dla tych samych 15 zadań była wyższa o 127 % w porównaniu do kwietnia 2008 r. i wynosiła 28.574.530 tys. zł, w tym kwota 1.283.810 tys. zł, tj. 4,5 % stanowiła koszty nabycia gruntów. Planowana kwota nabycia gruntów wg stanu na sierpień 2013 r. w porównaniu do kwietnia 2008 r. była wyższa o 33 %. Procentowy udział planowanych kosztów nabycia gruntów w ogólnych kosztach dla poszczególnych zadań wahał się od 0,3 % do 14 % i dotyczył tych samych zadań.

Procentowy udział planowanych kosztów nabycia gruntów wg stanu na sierpień 2013 r. w porównaniu do kwietnia 2008 r. dla 3 zadań był wyższy, a dla 11 zadań był niższy.

W przypadku jednego zadania pn. *Przebudowa mostu w Nagnajowie na drodze nr 9* nie planowano i nie realizowano wydatków na nabywanie gruntów.

Łączna kwota wydatków poniesionych na realizację zadań ujętych w PBDK wg stanu na kwiecień 2008 r. wynosiła 220.789 tys. zł i dotyczyła 13 zadań, w tym kwota na wykup gruntów stanowiła 165.871 tys. zł, tj. 75 % i dotyczyła 5 zadań. Najwyższy procentowy udział wydatków na wykup gruntów w ogólnej kwocie wydatków dotyczył zadań: pn. *Budowa autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 węzeł Rzeszów Zachód w Świlcza* – 97 %, pn. *Budowa obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4* – 84 %, oraz pn. *Budowa drogi S-19 Stobierna-Rzeszów Stobierna - węzeł Rzeszów Wschód* – 80 %.

Wg stanu na sierpień 2013 r. łączna kwota poniesionych wydatków, na realizację zadań ujętych w PBDK wynosiła 8.214.065 tys. zł i dotyczyła 14 zadań, w tym kwota na wykup gruntów stanowiła 560.426 tys. zł, tj. 6,8 % i dotyczyła 7 zadań. Najwyższy procentowy udział wydatków na wykup gruntów w ogólnej kwocie wydatków dotyczył zadań: *Wzmocnienie dk 4 na odc. Łańcut-Radymno wraz z rozbudową odcinka Łańcut-Głuchów* – 76 %, *Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu dk 77* – 21 %.

(dowód: akta kontroli str. 317-318)

Oddział z tytułu odsetek od nieterminowo regulowanej wypłaty odszkodowań ustalonych przez wojewodę w decyzjach odszkodowawczych, wydatkował środki

w kwocie 206 zł. W dwóch przypadkach na kwotę 157 zł przyczyną zapłaty odsetek było późne przekazanie decyzji odszkodowawczych do Oddziału przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki. W dwóch przypadkach na kwotę 49 zł, Oddział po przeprowadzeniu procedury wyjaśniającej przyczyny powstania odsetek, kosztami obciążył pracowników odpowiedzialnych za ich powstanie.

(dowód: akta kontroli str. 319-321)

6.3 Spośród 15 zadań ujętych w PBDK (stan na 30.09.2013 r.), Oddział dla 7 z nich w badanym okresie podjął działania i uzyskał decyzję ZRID wydaną w oparciu o przepisy ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r., skutkującą przejęciem przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego. Dla każdego z tych zadań Oddział w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji ZRID, posiadał zaplanowane środki na ich realizację, w tym na wykup nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 322-350)

6.4 W okresie objętym kontrolą zawarte były 3 porozumienia Oddziału z Wojewodą Podkarpackim w zakresie finansowania kosztów postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości.

W 2008 r. obowiązywało porozumienie z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie kosztów postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie ustawy o inwestycjach drogowych i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określono w nim zasady finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe w postępowaniach wywłaszczeniowych prowadzonych przez Wojewodę Podkarpackiego.

Zgodnie z tym porozumieniem, Dyrektor Generalny Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego zawierał z rzeczoznawcami majątkowymi umowy na wykonanie operatów szacunkowych i dokonywał ich odbioru. Po otrzymaniu faktur Podkarpacki Urząd Wojewódzki (PUW) przysyłał – w terminie 5 dni od daty otrzymania faktury – do Oddziału potwierdzoną za zgodność z oryginałem kserokopię faktury wraz z umową zawartą z rzeczoznawcą majątkowym. Na podstawie ww. dokumentów, Oddział przekazywał środki na rachunek bankowy PUW, nie później niż na 10 dni przed końcem upływu terminu płatności wskazanego na fakturze.

W dniu 1 kwietnia 2008 r. do ww. porozumienia zawarto aneks, zmieniając zasady finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych, w ten sposób, że wydłużono okres przekazywania dokumentów przez PUW do 10 dni oraz dodatkowo PUW przekazywał do Oddziału notę księgową i protokół zdawczo-odbiorczy.

Na podstawie powyższego porozumienia Oddział przekazał na rachunek PUW w 2008 r. środki w kwocie 582.328 zł.

W okresie od 13 lutego do 3 września 2009 r. obowiązywało porozumienie z dnia 13 lutego 2009 r., zgodnie z którym ustalone zasady finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe były takie same jak w 2008 r. (od dnia 1 kwietnia).

Na podstawie powyższego porozumienia Oddział przekazał na rachunek PUW w 2009 r. środki w kwocie 233.841 zł.

Podstawą przekazania przez Oddział środków do PUW były: w okresie od lutego do maja 2008 r. kserokopie faktur potwierdzone za zgodność z oryginałem, wystawione przez rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe; w okresie od czerwca 2008 r. do grudnia 2009 r. dokumenty jak wyżej oraz noty księgowe wystawione przez PUW. W kwietniu i maju 2008 r. PUW wystawił noty księgowe dopiero po przekazaniu środków przez Oddział, (tj. w terminach późniejszych, co było niezgodne z postanowieniami zawartego porozumienia

i aneksu). Kwota środków przekazanych przez Oddział w tym okresie wynosiła 56.251 zł.

(dowód: akta kontroli str. 351-368)

Wyjaśniając Dyrektor Oddziału Pan Wiesław Kaczor podał, że: „...Zgodnie z obowiązującymi w GDDKiA zasadami dotyczącymi płatności w przypadku, gdy podstawą zapłaty nie jest dokument (np. faktura, rachunek) wystawiony bezpośrednio na GDDKiA Oddział w Rzeszowie, podstawą dokonywania płatności jest dyspozycja zapłaty z wydziału merytorycznego złożona do Wydziału Finansowo-Księgowego. W przypadku płatności dokonywanych przez GDDKiA Oddział w Rzeszowie na rzecz Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego z tyt. sporządzonych operatów szacunkowych, podstawą płatności były pisma skierowane przez Wydział Nieruchomości do Wydziału Finansowo-Księgowego z dyspozycją zapłaty zawierające m.in. kwotę, którą należy zapłacić, podmiot – Podkarpacki Urząd Wojewódzki, numer rachunku bankowego oraz podstawę dokonania płatności. Wraz z dyspozycją zapłaty Wydział Nieruchomości przekazywał fakturę otrzymaną z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego wraz z umową i potwierdzeniem dokonania odbioru przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki wykonanych operatów szacunkowych, sprawdzoną pod względem merytorycznym przez pracowników Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego. Ww. dyspozycje zapłaty sprawdzone pod względem merytorycznym przez pracowników Wydziału Nieruchomości, a następnie formalno-rachunkowym przez pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego były podstawą przekazania środków na rachunek bankowy PUW. Dyspozycje te zawierały wszystkie niezbędne elementy wymagane, aby płatności mogły zostać zrealizowane.”

(dowód: akta kontroli str. 369-387)

Od dnia 4 września 2009 r. obowiązywało kolejne porozumienie w sprawie zasad finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe w postępowaniach wywłaszczeniowych i o ustalenie odszkodowania za nieruchomości prowadzone przez Wojewodę Podkarpackiego.

Zgodnie z ww. porozumieniem Wojewoda Podkarpacki dokonywał wyboru wykonawcy operatu na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, a w pracach komisji przetargowej uczestniczył oddelegowany pracownik Oddziału. Umowy z wykonawcami operatów zawierane były przez Wojewodę Podkarpackiego jako zamawiającego oraz Oddział jako płatnika. Wojewoda Podkarpacki protokołem zdawczo-odbiorczym dokonywał odbioru operatów i faktur, które wystawiane były na Oddział. Zatwierdzenia pod względem merytorycznym faktury (wystawionej na podstawie podpisanego protokołu zdawczo-odbiorczego) dokonywał Wojewoda Podkarpacki. Egzemplarz protokołu zdawczo-odbiorczego wraz z oryginałem faktury – Wojewoda Podkarpacki – przekazywał do Oddziału w terminie do 7 dni od daty jej otrzymania. Płatności za wykonane operaty dokonywał Oddział i przekazywał do PUW kopie przelewów potwierdzonych za zgodność z oryginałem w terminie 15 dni po zakończeniu kwartału.

Na podstawie powyższego porozumienia Oddział dokonał płatności w łącznej kwocie 4.213.603 zł, z tego w 2010 r. – 4.128.639 zł, w 2011 r. – 30.604 zł, w 2012 r. – 31.872 zł, w 2013 r. (do 30 września) – 22.488 zł.

(dowód: akta kontroli str. 388-399)

Ponadto 24 kwietnia 2009 r. Oddział zawarł z Wojewodą Małopolskim porozumienie określające zasady finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe w postępowaniach przez niego prowadzonych, na podstawie decyzji Wojewody Tarnowskiego z dnia 28.12.1998 r.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej A-4 dla odcinka od km 502+796,96 do km 542+960 (granica z województwem rzeszowskim, obecnie podkarpackim) na obszarze miast Tarnów, Dębica oraz gmin: Lisia Góra, Czarna, Żyraków i Dębica. Oddział nie dokonywał żadnych płatności na podstawie ww. porozumienia.

W dniu 8 lutego 2010 r. Wojewoda Małopolski wydał postanowienie ustalając wysokość kosztów postępowań prowadzonych na wniosek Oddziału w sprawie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przeznaczone pod lokalizację autostrady na kwotę 14.091 zł. Oddział przekazał ww. kwotę na rachunek Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego dnia 25.03.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 400-413)

Oddział nie przekazywał wojewodzie zaliczek na pokrycie kosztów związanych z wykonaniem operatów szacunkowych.

Każde z ww. porozumień zawarte było na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych oraz art. 132 ust. 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Porozumienia w sprawie finansowania kosztów postępowań administracyjnych zawierane były na pisemną prośbę wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 351-356, 388-393, 400-401, 414-422)

Wyjaśniając Dyrektor Oddziału podał, że: „...Program Budowy Dróg Krajowych... ustanawiał do realizacji na Podkarpaciu olbrzymie projekty inwestycyjne...Łącznie Programem objętych było 233,0 km dróg o planowanych nakładach 10 765 028,3 tys. zł. Przygotowanie do realizacji takich zadań wymagało w szczególności nabycia blisko 20 tys. działek w pasie drogowym (19 900 działek) oraz uzyskanie prawa do terenu poza pasem drogowym na cele związane z przebudową i likwidacją kolizji infrastruktury obcej. Osiągnięcie w/w celów wymagało dużego zaangażowania sił i środków zarówno ze strony GDDKiA, ale również wojewodów jako organów prowadzących postępowania wyłączeniowe i odszkodowawcze...Mając na uwadze fakt, iż wojewoda nie był przygotowany finansowo na pokrycie kosztów sporządzenia operatów szacunkowych, tut. Oddział GDDKiA zawarł z Wojewodą Podkarpackim oraz Wojewodą Małopolskim Porozumienia w sprawie finansowania kosztów sporządzenia operatów szacunkowych w postępowaniach odszkodowawczych...Porozumienia o których mowa wyżej zawarto za zgodą Centrali GDDKiA w Warszawie...za aprobatą Ministra Infrastruktury...i zgodnie z literą prawa bowiem art. 132 ust. 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanawia wyjątek od obowiązku ponoszenia wyłącznie przez organ kosztów w postępowaniu o ustalenie odszkodowania w związku z wyłączeniem nieruchomości...Należy podkreślić fakt, iż zarówno wojewoda jak i Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad są dysponentami budżetu centralnego. W ramach budżetu następowało więc tylko przesunięcie środków finansowych, których nie otrzymał wojewoda, a którymi zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych i w związku z przepisami w nim wymienionymi mógł dysponować minister do spraw transportu...Mając na uwadze powyższe oraz rozumiejąc w jak ważnym programie rządowym bierzemy udział – uważamy zawarcie przedmiotowych porozumień za jak najbardziej zasadne...”

(dowód: akta kontroli str. 369-387)

6.5 Analiza 20 spraw na łączną kwotę 6.332.721 zł, obejmujących źródłowe dokumenty księgowe wykazała, że podstawą zapisów księgowych dokonywanych w księgach rachunkowych Oddziału dotyczących przejęcia nieruchomości z mocy prawa i wypłaty odszkodowania za przejęte nieruchomości, były polecenia księgowania wystawiane przez Wydział Finansowo-Księgowy na podstawie

składanych przez Wydział Nieruchomości dyspozycji zapłaty wraz z decyzjami wojewody ustalającymi wysokość odszkodowania.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁹ (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 Oddział (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 usług¹⁰, 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 do Oddziału taką fakturę.

W przypadku przejęcia nieruchomości od podmiotów będących potencjalnymi płatnikami podatku VAT, na 20 zbadanych spraw w 5 przypadkach na kwotę 4.472.202 zł, podmioty wystawiły faktury VAT i przekazały je do Oddziału. Otrzymane faktury VAT nie stanowiły dowodów księgowych, na podstawie których dokonywano zapisów w księgach rachunkowych (faktury te dołączane były do dokumentów finansowo-księgowych). W pozostałych 15 sprawach (75 %), na kwotę 1.860.519 zł, podmioty nie przekazały do Oddziału faktur VAT dokumentujących te transakcje. Oddział nie pozyskiwał informacji na temat statusu podatkowego VAT właściciela (np. w formie oświadczenia) w zakresie transakcji w żadnej z 20 badanych spraw.

W badanych sprawach nie było przypadków przejęcia nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych pod miejsca obsługi podróżnych, na których prowadzona była działalność gospodarcza (ze względu na brak takich spraw).

(dowód: akta kontroli str. 423-435)

Spośród 68 spraw na kwotę 41.787.701 zł, objętych badaniem w zakresie kwalifikowania wydatków (poniesionych na wypłatę odszkodowań), w 32 z nich, na kwotę 15.439.273 zł uznano jako wydatki niekwalifikowalne. W przypadku pozostałych 36 spraw, na kwotę 26.348.428 zł, wydatki zostały ujęte do finansowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), w całości lub części jako wydatek kwalifikowalny. Wg danych Oddziału spośród 36 ww. spraw, 27 z nich dotyczyło osób fizycznych, 2 osób innych niż fizyczne i prawne, a transakcje te nie były objęte podatkiem VAT. W pozostałych 7

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 68, poz. 360 ze zm.

przypadkach na kwotę 4.598.197 zł, transakcje dotyczyły osób prawnych, z których 5 było podatnikiem VAT (transakcje na kwotę 4.568.924 zł). W pozostałych 2 przypadkach na kwotę 29.273 zł Oddział nie posiadał danych w zakresie statusu podatkowego VAT dla tych podmiotów. Spośród 7 ww. spraw dotyczących osób prawnych, tylko w 1 przypadku wystawiona i przekazana została do Oddziału faktura VAT na kwotę brutto 1.557.063 zł, obejmująca transakcję przeniesienia z mocy prawa własności nieruchomości, w zamian za odszkodowanie.

(dowód: akta kontroli str. 436-442)

Wyjaśniając Dyrektor Oddziału podał, że: „...Jako odpowiedź przekazuję w załączeniu pismo Pani M. Jaworskiej Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 15 listopada 2013 r. zawierające jednoznaczne stanowisko stosowane w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.”, która wyjaśniła, że: „...GDDKiA deklaruje we wnioskach o płatność wydatki z kategorii zakup gruntów zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POliŚ, a w szczególności pkt 6.3 podrozdział 3 Nabycie nieruchomości oraz pkt 6.7 podrozdział 7 Podatek od towarów i usług. Jednocześnie, zgodnie z instrukcją wypełniania wniosku o płatność dla POliŚ, w pkt 9 wskazano, że dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków są faktury lub inne dokumenty księgowo o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty. Biorąc pod uwagę fakt, że podstawą zapłaty jest decyzja wydana przez odpowiedniego wojewodę, opis wydatku zamieszczany jest na dokumencie, który jest podstawą jego poniesienia, czyli decyzji odszkodowawczej...Odszkodowanie ustalone jest decyzją administracyjną. To decyzja administracyjna stanowi dla organu (zobowiązanego) podstawę do wypłaty ustalonego w niej odszkodowania. Tak więc wystawienie faktury VAT w przypadkach, gdy taki obowiązek istnieje, na charakter wtórny... Jednocześnie GDDKiA, nie będąc w strukturze administracji skarbowej, nie ma możliwości prawnych w zakresie egzekwowania od podmiotów, na rzecz których wypłacone zostały odszkodowania, obowiązku składania oświadczeń o podleganiu bądź też nie, obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku od towarów i usług, a w konsekwencji również faktur... Działanie polegające na zwracaniu się o złożenie odpowiednich oświadczeń do podmiotów, od których nabywane są nieruchomości bez jasnych wytycznych ze strony innych organów mogłoby narazić GDDKiA na zarzuty działania z naruszeniem obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych osobowych..., czy też tajemnicy skarbowej... Przepisy art. 82 i kolejnych Ordynacji Podatkowej nie przyznają GDDKiA żadnych uprawnień w tym zakresie i nie wynika z nich generalny obowiązek przekazywania takich danych.”

(dowód: akta kontroli str. 443-447)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Środki przekazane przez Oddział na rachunek PUW, w miesiącach kwiecień i maj 2008 r. w kwocie 56.251 zł, na wypłatę wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe, były z naruszeniem zasad określonych w zawartym porozumieniu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z tym, że faktury VAT wystawiane do transakcji przeniesienia z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości nie stanowią dla Oddziału źródłowego dowodu księgowego, Oddział nie posiadał systemu ewidencjonowania danych dotyczących podatku VAT zawartego w fakturach VAT nadsyłanych przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości, którzy dopełnili obowiązku wystawienia i przekazania do Oddziału takiej faktury.

Wprowadzenie w przyszłości obowiązku przedkładania faktur dokumentujących transakcje przeniesienia na Skarb Państwa z mocy prawa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie przez podmioty zobowiązane utrudnią tym podmiotom uchylanie się od opodatkowania takiej transakcji podatkiem VAT.

Ocena cząstkowa

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

IV. 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 Rzeszowie.

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.

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.

Rzeszów, dnia grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy:
Urszula Dziejic
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Paweł Adamski
Specjalista kontroli państwowej

.....
Mateusz Wojtyna
Młodszy inspektor kontroli państwowej