



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-14-02/2013

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 (PBDK) w latach 2008-2013” (do 30 września).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Stanisław Jarzyna, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88174 z dnia 30 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Małgorzata Milanowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88162 z dnia 11 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, 35–959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15 (zwany dalej <i>Urzędem</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Małgorzata Chomycz – Śmigielska, Wojewoda Podkarpacki, (zwany dalej <i>Wojewodą</i>), od dnia 2 grudnia 2010 r. Poprzednio od dnia 29 listopada 2007 r. do dnia 1 grudnia 2010 r. Wojewodą był Pan Mirosław Karapyta. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Wojewody związane z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg objętych PBDK.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd był odpowiednio przygotowany do realizacji zadań Wojewody, związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK, w zakresie dotyczącym: struktury organizacyjnej, przygotowania kadrowego, finansowania kosztów postępowań i wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowych. Objęte kontrolą postępowania wyłączeniowe prowadzone były wyłącznie w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w przepisach art. 15 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*² (zwanej dalej *ustawą o inwestycjach drogowych*). Służby Wojewody prawidłowo weryfikowały wnioski Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (ZRID) oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD). We wszystkich przypadkach stwierdzonych braków i nieprawidłowości konsekwentnie egzekwowano ich usunięcie w wyznaczonych terminach. O prawidłowej pracy Urzędu przy wydawaniu ww. decyzji świadczy niewielka liczba odwołań i rozstrzygnięcia organu II instancji, w większości utrzymujące w mocy uprzednio wydane decyzje, jak również fakt, że

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

² j.t. Dz. U z 2013 r., poz. 687

skargi na decyzje Wojewody i organu II instancji zostały oddalone przez sądy administracyjne. Wszystkie inwestycje, których dotyczyły decyzje ZRID/ULD miały zapewnienie finansowania. Postępowania dotyczące egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³, (zwanej dalej *ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*).

W kontroli ustalono, że Wojewoda nie wywiązywał się z obowiązku terminowego ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w PBDK. W żadnym ze zbadanych 40 przypadków nie dotrzymano 30 dniowego terminu wydania decyzji odszkodowawczej, liczonego od dnia uprawomocnienia się decyzji ZRID, określonego w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych. Późne zawarcie 3 z 4 umów dot. operatów szacunkowych i określone w nich terminy realizacji zleceń nie pozwalały Wojewodzie na ustalenie wysokości odszkodowania we wskazanym wyżej terminie. W większości zbadanych przypadków postępowań wywłaszczeniowych i odszkodowawczych nie dotrzymywano także terminów załatwienia sprawy określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴ (zwanej dalej *K.p.a.*), oraz nie informowano stron o przyczynach braku terminowego wydawania decyzji.

Ustalono ponadto, że nie dotrzymano także 30 dniowego terminu określonego w art. 17 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych, dotyczącego egzekucji obowiązku wydania nieruchomości, wynikającego z decyzji ZRID.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2 z 3 postępowań przetargowych prowadzonych przez Wojewodę w zakresie wyłonienia rzeczoznawców majątkowych wystąpiły naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵ (zwanej dalej *PZP*). Nieprawidłowości te dotyczyły: ogłoszeń, terminu składania ofert, oświadczeń osób wykonujących czynności w postępowaniach przetargowych, przechowywania dokumentacji przetargowej oraz zawiadomień o wyborze ofert.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Organizacja i finansowanie wykonywania zadań Wojewody związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania dotyczące wydawania decyzji ULD oraz decyzji ZRID zostały powierzone przez Wojewodę Wydziałowi Infrastruktury Urzędu. Na podstawie zarządzeń Dyrektora tego Wydziału w sprawie regulaminu wewnętrznego zadania te zostały przypisane najpierw Oddziałowi Architektury i Budownictwa (do 17 listopada 2008 r.), a następnie – od dnia 18 listopada 2008 r. – Oddziałowi Budownictwa Komunikacyjnego. Na podstawie ww. regulaminów zadania te mogły także realizować Oddziały zamiejscowe Wydziału w Krośnie, Przemyśle i Tarnobrzegu.

Obowiązki Wojewody związane z:

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

⁴ j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 267

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- ustalaniem wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa, z dniem w którym decyzje ULD lub ZRID stawały się ostateczne,
- prowadzeniem egzekucji administracyjnej obowiązku wydania nieruchomości określonego w ww. decyzjach,
- prowadzeniem na wniosek GDDKiA postępowań wywłaszczeniowych w oparciu o przepisy ustawy inwestycjach drogowych,

powierzono Wydziałowi Geodezji Urzędu, a od dnia 30 czerwca 2009 r. – Wydziałowi Nieruchomości. Na podstawie zarządzeń dyrektorów tych Wydziałów w sprawie regulaminu wewnętrznego, powyższe zadania zostały przypisane Oddziałowi Nieruchomości Drogowych i Rewindykacji Mienia, a od dnia 6 września 2011 r. Oddziałowi Nieruchomości Drogowych i Uwłaszczeń Jednostek Samorządu Terytorialnego. Do dnia 5 września 2011 r. wszystkie ww. obowiązki mogły także realizować Oddziały zamiejscowe Wydziałów w Krośnie, Przemyślu i Tarnobrzegu, zaś od dnia 6 września 2011 r. jedynie obowiązki dotyczące postępowań odszkodowawczych i wywłaszczeniowych.

Na podstawie regulaminów Urzędu, zadania związane z pełnieniem przez Wojewodę obowiązków organu egzekucyjnego m.in. w związku z wydanymi decyzjami ULD i ZRID, mógł realizować również Wydział Infrastruktury Urzędu, zaś w jego ramach Oddział Architektury i Budownictwa a następnie Oddział Budownictwa Komunikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 8-16)

W poszczególnych latach objętych kontrolą zadania związane z wydaniem decyzji ULD i ZRID realizowało łącznie 8 osób, z tego:

- w 2008 r. – 4 osoby, średniorocznie – 1,83,
- w 2009 r. – 6 osób, średniorocznie – 5,67,
- w 2010 r. – 5 osób, średniorocznie – 5,
- w 2011 r. – nie realizowano zadań,
- w 2012 r. i 2013 r. (do 30 września 2013 r.) – po 3 osoby, średniorocznie – 3.

Siedem z ww. osób było pracownikami Wydziału Infrastruktury, zaś 1 została zatrudniona w latach 2008 i 2009 na podstawie umów o dzieło. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie w zakresie budownictwa, inżynierii środowiska lub architektury.

(dowód: akta kontroli str. 17, 22)

Zadania związane z: postępowaniami odszkodowawczymi, egzekucyjnymi i wywłaszczeniowymi były realizowane w ww. okresie przez łącznie 29 pracowników Wydziału Geodezji, a następnie Wydziału Nieruchomości, z tego w zakresie:

a) odszkodowań:

- w 2008 r. – 11 osób, średniorocznie - 11,
- w 2009 r. – 13 osób, średniorocznie – 12,5,
- w 2010 r. – 20 osób, średniorocznie – 20,
- w 2011 r. – 22 osoby, średniorocznie – 22 ,
- w 2012 r. – 22 osoby, średniorocznie – 21,7,
- w 2013 r. (do 30 września) – 21 osób, średniorocznie – 21,

b) egzekucji:

- w 2008 r. – nie realizowano zadań,
- w 2009 r. – 1 osoba, średniorocznie – 1,
- w 2010 r. – 2 osoby, średniorocznie – 2,
- w 2011 r. – 1 osoba, średniorocznie – 1,
- w latach 2012 r. – 2013 r. (do 30 września) – nie realizowano zadań,

c) wywłaszczeń:

- w 2008 r. – 18 osób, średniorocznie – 18,
- w 2009 r. – 16 osób, średniorocznie – 15,5,
- w 2010 r. – 12 osób, średniorocznie – 12,
- w latach 2011 r. – 2013 (do 30 września) – nie realizowano zadań.

Ww. osoby posiadały wykształcenie z zakresu: geodezji, kartografii, hydrografii, wyceny nieruchomości, prawa i administracji, ekonomii czy rolnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 18-21, 23-25)

1.2. Spośród 7 pracowników Wydziału Infrastruktury Urzędu, realizujących zadania związane z wydawaniem decyzji ULD i ZRID, 6 uczestniczyło w szkoleniach związanych z przejmowaniem nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych. Przedmiotem ośmiu szkoleń, w których brały udział ww. osoby były m.in.: ocena oddziaływania na środowisko, „specustawa drogowa”, opracowywanie decyzji ZRID i ich odniesienie w praktyce orzeczniczej, postępowanie administracyjne po nowelizacji K.p.a. czy też postępowanie egzekucyjne w administracji. Szkolenia te zostały zorganizowane m.in. przez: Regionalne Centrum Szkolenia Administracji w Rzeszowie, Betakom – Biuro Obsługi Szkoleń w Rzeszowie, Wektor Wiedzy w Rzeszowie oraz Publiczni.pl.

(dowód: akta kontroli str. 26-28)

W okresie objętym kontrolą, 25 z 29 pracowników Wydziału Geodezji/Nieruchomości Urzędu, realizujących zadania dotyczące: odszkodowań, egzekucji i wywłaszczeń, podnosiło swoje kwalifikacje. Uczestniczyli oni w: w 22 szkoleniach zewnętrznych, 19 szkoleniach wewnętrznych i 4 seminariach/spotkaniach.

Szkolenia dotyczyły m.in.: odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, ustawy o inwestycjach drogowych, wyceny nieruchomości, zamówień publicznych, przepisów K.p.a. czy postępowania egzekucyjnego w administracji.

Organizatorami szkoleń zewnętrznych byli m.in.: Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie, Konsultant & Partnerzy we Wrocławiu, Regionalne Centrum Szkolenia Administracji w Rzeszowie, Betakom – Biuro Obsługi Szkoleń w Rzeszowie, Podkarpackie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych, Studium Prawa Europejskiego w Warszawie, Centrum Szkoleniowe Administracja Publiczna we Wrocławiu czy też Towarzystwo Rozwoju Infrastruktury ProLinea w Warszawie.

Spotkania/ seminaria, w trakcie których omawiano zagadnienia związane z ustawą o inwestycjach drogowych, egzekucji administracyjnej, wyceny nieruchomości i odszkodowań zostały zorganizowane przez: Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku i Wojewodę Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 29-36)

1.3. W okresie objętym kontrolą, koszty postępowań administracyjnych realizowanych przez Urząd – dotyczące wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe – były finansowane przez GDDKiA Oddział w Rzeszowie. Koszty te były związane z wydawanymi przez Wojewodę decyzjami wywłaszczeniowymi oraz decyzjami w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości. Podstawą ich finansowania były porozumienia zawarte przez Wojewodę lub Dyrektora Generalnego Urzędu z GDDKiA Oddział w Rzeszowie. Podstawą prawną zawarcia ww. porozumień były przepisy: art. 18 ustawy o inwestycjach drogowych i art. 132 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶, zgodnie z którym podmiot, który będzie realizował

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

cel publiczny, może pokryć koszty należności, o których mowa w ust. 5 i 6 (dot. m.in. odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości), oraz koszty ustalenia tych należności.

(dowód: akta kontroli str. 37-48, 68-70)

Pan Janusz Olech, Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że porozumienia z GDDKiA Oddział w Rzeszowie w sprawie finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe na potrzeby postępowań wywłaszczeniowych i odszkodowawczych prowadzonych przez Wojewodę zostały zawarte, ponieważ Wojewoda nie dysponował wystarczającą ilością środków finansowych na sporządzenie operatów szacunkowych, a GDDKiA Oddział w Rzeszowie, która takimi środkami dysponowała przystąpiła na propozycję zawarcia porozumień. Podobne porozumienia w sprawach mających na celu ustalenie odszkodowań za nieruchomości przeznaczone pod budowę dróg publicznych były również zawierane z innymi zarządcami dróg. Inicjatywa zawarcia porozumień była obustronna.

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

Pan Tomasz Białek, Zastępca Dyrektora Wydziału Nieruchomości Urzędu wyjaśnił, że Wydział Nieruchomości/Geodezji występował do GDDKiA Oddział w Rzeszowie z wnioskami o zawarcie porozumień w sprawie finansowania wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe na potrzeby postępowań wywłaszczeniowych i odszkodowawczych prowadzonych przez Wojewodę. Wydział brał czynny udział w czynnościach zmierzających do podpisania tych porozumień. Polegało to m.in. na przygotowaniu projektów porozumień. W ww. sprawach nie stosowano przepisów art. 262 i następnym K.p.a. dotyczących ustalenia kosztów postępowania i obciążania nimi stron. Postępowanie takie wynikało z faktu, iż ustawa o inwestycjach drogowych w ogóle nie normuje materii związanej z kosztami postępowania administracyjnego. Dlatego też do spraw dotyczących wydania decyzji wywłaszczeniowych i ustalających wysokość odszkodowania zastosowanie mają przepisy działu IX K.p.a. "Opłaty i koszty postępowania". W myśl przepisu art. 263 § 1 K.p.a. na koszty postępowania administracyjnego składają się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56, a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych. Zgodnie zaś z treścią art. 262 § 1 K.p.a. stroną obciążają te koszty postępowania, które po pierwsze wynikły z winy strony, a po wtóre zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W sprawach wywłaszczeniowych i odszkodowawczych sporządzenie operatu szacunkowego jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie i dlatego nie można kosztami ich sporządzenia obciążyć jednej ze stron postępowania. Postępowanie takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 15 czerwca 2011 r. Sygn. Akt I OSK 433/11).

(dowód: akta kontroli str. 73-75)

W porozumieniach: z dnia 7 stycznia 2008 r. (obowiązującym do dnia 31 grudnia 2008 r.), z dnia 13 lutego 2009 r. (obowiązującym do 3 września 2009 r.) i z dnia 4 września 2009 r. (obowiązującym do dnia 31 grudnia 2013 r.) stwierdzono konieczność zapłaty przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad ww. kosztów, stanowiących (zgodnie z zapisami porozumień) koszty postępowania, o których mowa w przepisach art. 261 § 1 i § 4 pkt 1, art. 262 § 1 pkt 2 i § 2, art. 263 § 1 ustawy K.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 37-48)

Na podstawie porozumień z 7 stycznia 2008 r. i 13 lutego 2009 r. Dyrektor Generalny Urzędu był zobowiązany do: zawierania z rzeczoznawcą majątkowym umowy na wykonanie operatu szacunkowego i jego odbioru. Następnie Urząd miał przekazać do GDDKiA Oddział w Rzeszowie kserokopię faktury wraz z ww. umową (od dnia 1 kwietnia 2008 r. dodatkowo notę księgową i protokół zdawczo – odbiorczy).

Na podstawie ww. dokumentów, a od dnia 1 kwietnia 2008 r. na podstawie noty, GDDKiA Oddział w Rzeszowie miała przekazywać środki na zapłatę faktur, na wskazany rachunek bankowy Urzędu, który następnie miał dokonywać zapłaty na rzecz wykonawców usług.

Na podstawie ww. porozumień w 2008 r. Urząd zapłacił za 73 faktury łączną kwotę 582.327,77 zł, zaś w 2009 r. za 8 faktur kwotę 233.840,90 zł.

(dowód: akta kontroli str. 37-42, 49-67)

Spośród 70 not księgowych – 26, datowanych odpowiednio na dzień 28 maja 2008 r. lub 2 czerwca 2008 r., zostało wystawionych przez Urząd dopiero po otrzymaniu od GDDKiA środków na zapłatę faktur, co było niezgodne z postanowieniem zawartego porozumienia. Podstawą dokonania płatności w tych przypadkach były: umowy z rzeczoznawcami majątkowymi, protokoły zdawczo odbiorcze i faktury.

(dowód: akta kontroli str. 49-67)

Pani Marta Pado, Główny Księgowy Urzędu wyjaśniła, że dokonanie odbioru operatu szacunkowego i sporządzenie na tę okoliczności protokołu zdawczo-odbiorczego stanowiło dla rzeczoznawcy majątkowego podstawę do wystawienia faktury dla Urzędu za wykonanie operatu (zgodnie z zawartą umową). W celu sfinansowania wynagrodzenia rzeczoznawcy majątkowego, kserokopie opisanych i zatwierdzonych pod względem merytorycznym faktur wraz z umowami zawartymi z rzeczoznawcami majątkowymi były przekazywane przez właściwy wydział merytoryczny tut. Urzędu do GDDKiA w Rzeszowie, a następnie do Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu (taki obieg dokumentów potwierdzają odnotowane na fakturach pieczęci wpływowe do GDDKiA i Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego), tak w celu pozyskania środków od GDDKiA na rachunek Urzędu wskazany w porozumieniu, jak i dokonania płatności przez Oddział Finansowo-Księgowy za wykonane operaty.

Następnie w związku z przekazaniem do Oddziału Finansowo-Księgowego aneksu z dnia 1 kwietnia 2008 r. do porozumienia z dnia 7 stycznia 2008 r., tut. Oddział Finansowo-Księgowy w celu wypełnienia zapisów § 3 pkt 3 dla wszystkich płatności, które zostały dokonane na rzecz rzeczoznawców majątkowych ze środków GDDKiA wystawił noty księgowe. Powyższe kontynuowano w przypadku kolejnych płatności dokonywanych przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

Na podstawie porozumienia z dnia 4 września 2009 r. Wojewoda miał przeprowadzać postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyboru rzeczoznawcy majątkowego. Umowy z wybranym podmiotem miały być zawierane zarówno przez Wojewodę, jak i GDDKiA Oddział w Rzeszowie. Na podstawie porozumienia faktury miały być wystawiane na GDDKiA Oddział w Rzeszowie, zaś Wojewoda był zobowiązany dokonać odbioru operatu, poprzez sporządzenie protokołu zdawczo – odbiorczego i zatwierdzać wystawione faktury pod względem merytorycznym. Następnie ww. dokumenty miał przekazać do GDDKiA Oddział

w Rzeszowie celem dokonania płatności. GDDKiA, po dokonaniu płatności, miała przekazywać Wojewodzie kserokopie przelewów bankowych potwierdzających ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 43-48)

Pan Janusz Olech podał, że pozostałe koszty postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji ULD i ZRID, w tym: koszty osobowe, rzeczowe czy związane z zamieszczaniem ogłoszeń w prasie ponoszone były przez Urząd i zabezpieczone zostały w ramach budżetu własnego jednostki. W związku z powyższym nie zachodziła konieczność planowania w budżecie Urzędu dodatkowych środków na wydatki związane z realizacją zwiększonych zadań z ww. zakresu. Również kwestie finansowania operatów szacunkowych nie miały wpływu na przeprowadzane przez Wojewodę postępowania odszkodowawcze. Zaplanowane kwoty wydatków na realizację przedmiotowych zadań umożliwiły prawidłowe i terminowe przeprowadzenie postępowań przez Wojewodę, w szczególności w zakresie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby budowy dróg w województwie podkarpackim.

(dowód: akta kontroli str. 68-70)

1.4. W celu ustalenia prawidłowości wyłonienia rzeczoznawców realizujących usługi w zakresie opisu nieruchomości i szacowania ich wartości – do badania wybrano 5 decyzji ZRID – w związku z którymi Wojewoda zawarł 4 umowy.

Umowa dot. *Budowy drogi obwodowej miasta Jarosławia w ciągu drogi krajowej Nr 4 (E-40) Jędrzychowice - Korczowa odcinek od km 645+167,00 do km 656+481,32* została zawarta w dniu 5 maja 2009 r., tj. wcześniej niż została wydana przez Wojewodę decyzja ZRID w zakresie przedmiotowej inwestycji. Decyzja ta została wydana w dniu 19 czerwca 2009 r. a następnie utrzymana w mocy decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2009 r. Część działek objętych ww. decyzją ZRID zostało ponownie poddanych wycenie na podstawie umowy z rzeczoznawcą z dnia 31 lipca 2012 r.

Pani Irena Miła Kierownik Oddziału Nieruchomości Drogowych i Uwłaszczeń Jednostek Samorządu Terytorialnego Urzędu podała, że przyczyną tego było uchylene przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w związku z wejściem w życie w dniu 26 sierpnia 2011 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*⁷, decyzji Wojewody ustalających odszkodowania za ww. nieruchomości. Ponadto część operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, ze względu na bardzo skomplikowany charakter tych postępowań i fakt, że nie było możliwości ustalenia osób, którym przysługiwało odszkodowanie, straciła ważność.

(dowód: akta kontroli str. 78-90, 293)

Druga z umów dot. *Budowy autostrady A-4 na odcinku: Tarnów węzeł „Krzyż” – węzeł „Dębica Pustynia” km 502+796,97 – km 537+550* została zawarta w dniu 10 czerwca 2010 r., tj. bezpośrednio po wydaniu decyzji ZRID w dniu 8 czerwca 2010 r. i przed wydaniem w dniu 30 listopada 2010 r. decyzji organu odwoławczego.

Pozostałe 2 umowy (na wycenę nieruchomości objętych trzema inwestycjami) zostały zawarte w okresach wynoszących odpowiednio: 3 miesiące, 1 rok i 11 miesięcy oraz 2 lata i 3 miesiące od dnia wydania decyzji ZRID i w okresach

⁷ Dz. U. Nr 165, poz. 985

wynoszących 2 i 6 miesięcy oraz 1 rok i 3 miesiące od dnia, w którym decyzje ZRID stały się ostateczne (m.in. w związku z wydaniem decyzji organu odwoławczego). Terminy realizacji zadań objętych ww. dwoma umowami nie pozwalały na ustalenie stanu nieruchomości bezpośrednio po wydaniu decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 78-90)

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji ZRID przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania.

Pan Tomasz Białek wyjaśnił, że stan nieruchomości ustalany jest przez organ wydający decyzje o ustaleniu wysokości odszkodowania w trakcie prowadzonego postępowania. Zgodnie z art. 75 K.p.a. w szczególności dowodem w sprawie mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Nie jest to jednak katalog zamknięty środków dowodowych. W postępowaniach odszkodowawczych istnieje konieczność m.in. zlecenia i uzyskania opinii o wartości nieruchomości. Wycena nieruchomości jest procesem bardzo złożonym, obejmującym m.in. konieczność analizy lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości, ustalenie stanu nieruchomości poprzez jej obejrzenie, zgromadzenia dokumentacji geodezyjno-prawnej. Niemniej w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego na podstawie art. 80 K.p.a., organ prowadzący postępowanie odszkodowawcze za nieruchomości przejęte pod budowę drogi publicznej ma obowiązek dokonać oceny wartości dowodowej złożonego operatu. Wizja lokalna przeprowadzona przez rzeczoznawcę majątkowego ma jedynie charakter pomocniczy dla organu. W przypadku wątpliwości organ, może żądać od rzeczoznawcy majątkowego uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego treści. Zdaniem wyjaśniającego ostatecznie o stanie nieruchomości, który podlegał będzie wycenie decyduje wyłącznie organ w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego. Jak wynika z powyższego, data zawarcia umowy z biegłym nie przekłada się automatycznie na kwestie związane z ustaleniem stanu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych punktem wyjścia dla rzeczoznawcy, do wykonania operatu szacunkowego, musi być ustalenie stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji ZRID.

Terminy zawarcia 3 z 4 umów dot. operatów szacunkowych (nr: N.III-3221-1/1/10, N.III-3221-1/2/10 i 74/2012) i ich postanowienia nie pozwalały Wojewodzie na ustalenie wysokości odszkodowania w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzje ZRID stały się ostateczne, tj. zgodnie z przepisem art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych. Zgodnie z ww. przepisem decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna.

Termin zawarcia i postanowienia 1 umowy umożliwiły Wojewodzie wydanie decyzji odszkodowawczej we wskazanym powyżej ustawowym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 78-90)

Pan Tomasz Białek wyjaśnił, że w latach 2009-2013 w Urzędzie prowadzonych było blisko 10 tysięcy postępowań mających na celu wywłaszczenie nieruchomości oraz ustalenie odszkodowań za nieruchomości przejęte na potrzeby realizacji inwestycji drogowych. Obowiązek jednoczesnego przeprowadzenia tak dużej ilości

postępowań spowodował, że wystąpiły trudności z dotrzymaniem 30-dniowego terminu narzuconego przez ustawę o inwestycjach drogowych. Niemniej jednak podejmowane były wszelkie starania, aby czas w którym są ustalane odszkodowania był jak najkrótszy. Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych, decyzje ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania prowadzone są według zasad procesowych określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami z uzupełniającym uwzględnieniem przepisów K.p.a. Z art. 35 § 5 K.p.a. wynika, że do terminu załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnienia spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. W postępowaniach odszkodowawczych istnieje konieczność m.in. zlecenia i uzyskania opinii o wartości nieruchomości, co znacząco wpływa na czas potrzebny do wydania decyzji. Obowiązek ten wynika z art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatem – według wyjaśniającego – jest niezależny od organu. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż do określonego przez ustawę 30-dniowego terminu wydania decyzji o odszkodowaniu, stosownie do art. 35 § 5 K.p.a., nie wlicza się czasu niezbędnego do zlecenia i sporządzenia operatów szacunkowych oraz czasu potrzebnego stronom na zapoznanie się z operatem szacunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

W każdej z umów z rzeczoznawcami zapisano, że podstawą realizacji zamówienia miało być zlecenie szczegółowo określające jego przedmiot. Termin realizacji poszczególnych zleceń Urząd miał każdorazowo szczegółowo określić w poszczególnych zleceniach, zaś wykonawca był zobowiązany do zgłoszenia się po odbiór zlecenia w terminie 3 dni od daty telefonicznego lub pisemnego zawiadomienia. Termin wykonania zamówienia rozpoczynał bieg z datą podpisania zlecenia lub po upływie ww. terminu powiadomienia. Zgodnie z umowami, okres realizacji poszczególnych zleceń (wykonania operatów) obejmował sukcesywnie okres od podpisania umowy do wskazanego, w każdej umowie, terminu jej obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 78-90)

Wykonawcy operatów szacunkowych, nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w PBDK w związku z 5 decyzjami ZRID, zostali wyłonieni przez Wojewodę w wyniku 3 przetargów nieograniczonych. W kontroli stwierdzono nw. nieprawidłowości dot. 2 z 3 ww. postępowań w sprawie zamówienia publicznego.

Szacunkowa wartość jednego z zamówień objętych kontrolą (sprawa nr G.V-3231/1/09) została określona, we wniosku o wszczęcie postępowania przetargowego, według stanu na dzień 26 września 2008 r., tj. wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania, które miało miejsce w dniu 25 lutego 2009 r. Wskazany sposób określenia szacunkowej wartości zamówienia naruszał normy wynikające z przepisu art. 35 ust. 1 PZP zgodnie, z którym ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

(dowód: akta kontroli str. 78-90, 114-116)

Pan Stanisław Siemiński, Dyrektor Wydziału Nieruchomości Urzędu i Pan Tomasz Białek wyjaśnili, że wartość zamówienia została określona na dzień 25 lutego 2009 r. tj.: dzień złożenia wniosku o przeprowadzenie przetargu co potwierdza protokół z postępowania. Natomiast data znajdująca się na wniosku o przeprowadzenie przetargu znalazła się tam omyłkowo (wniosek był opracowywany na wcześniejszym wniosku o przeprowadzenie przetargu).

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

Ogłoszenie o zamówieniu w sprawie nr G.V-3231/1/09 nie zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 40 ust. 1 PZP, zgodnie z którym zamawiający wszczyna postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 78-90, 128-139, 294-297)

Pan Stanisław Siemiński i Pan Tomasz Białek wyjaśnili, że treść ogłoszenia o przetargu została dostarczona wraz z pozostałymi materiałami (SIWZ, wzór umowy, zlecenia itd.) Wojewódzkiemu Ośrodkowi Informatyki celem umieszczenia na stronie internetowej Urzędu. Wydział Nieruchomości nie dokonywał czynności technicznych związanych z umieszczeniem informacji na stronie Urzędu. Mając na uwadze wpływ czasu oraz art. 97 PZP, Wydział Nieruchomości nie dysponuje materiałami potwierdzającymi umieszczenie ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej Urzędu. Obecnie zadania realizowane przez WOI, które zostało zlikwidowane, przejął Wydział Organizacyjny Urzędu i Centralny Ośrodek Informatyki. Zatem to Wydział Organizacyjny lub COI, jeśli dysponują odpowiednią wiedzą, mogą udzielić informacji czy ogłoszenie zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

W jednej ze spraw objętych kontrolą (nr G.V-3231/1/09), termin składania ofert wyznaczony w ogłoszeniu o zamówieniu różnił się od tego, który wynikał ze SIWZ. W ogłoszeniu o zamówieniu jako termin składania ofert wyznaczono dzień 13 marca 2009 r., godz. 10.30, zaś w SIWZ termin – 13 marca 2009 r., godz. 10.00. W związku z wyznaczeniem różnych godzin składania ofert, jeden z podmiotów złożył swoją ofertę w dniu 13 marca 2009 r. o godzinie 10.02, tj. po terminie wynikającym ze specyfikacji, ale w terminie zgodnym z ogłoszeniem. Oferta ta została zwrócona przez Urząd, jako złożona po terminie. Protest złożony przez ww. podmiot został odrzucony, jako wniesiony po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 78-90, 94-113, 125-126)

Zgodnie z art. 40 ust. 6 pkt 2 PZP ogłoszenie o zamówieniu, odpowiednio zamieszczane lub publikowane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej, o której mowa w ust. 1, w dzienniku lub czasopiśmie o zasięgu ogólnopolskim lub w inny sposób nie może zawierać informacji innych niż zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zgodnie zaś z art. 42 ust. 1 PZP specyfikację istotnych warunków zamówienia udostępnia się na stronie internetowej od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych do upływu terminu składania ofert.

Pan Stanisław Siemiński i Pan Tomasz Białek wyjaśnili, że była to pomyłka, jednak nikt w przepisowym terminie nie wniósł zapytania o rozbieżność pomiędzy ogłoszeniem dostępnym w Urzędzie, a SIWZ która była dostępna na

stronie, a zatem należy uznać że wszyscy zainteresowani przyjęli termin składania ofert jako godz. 10.00 zgodną z SIWZ Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

W jednej ze spraw (nr N.III-3221-1/1,2/10), osoby wykonujące czynności w postępowaniu przetargowym złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 PZP, w dniu 2 marca 2010 r., tj. przed ogłoszeniem o zamówieniu i faktycznym otwarciem ofert, które miały miejsce odpowiednio w dniach: 3 marca 2010 r. i 13 kwietnia 2010 r.

W drugiej sprawie (nr G.V-3231/1/09) osoby wykonujące czynności w postępowaniu przetargowym złożyły takie oświadczenia w dniu 7 maja 2009 r. tj. po rozstrzygnięciu przetargu i zawarciu w dniu 5 maja 2009 r. umowy na wykonanie usługi.

(dowód: akta kontroli str. 78-90, 120-124, 147-151, 298-305)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 PZP osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli:

- 1) ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- 2) pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- 3) przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- 4) pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób;
- 5) zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1.

Zgodnie zaś z art. 17 ust. 3 PZP czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podjęte przez osobę podlegającą wyłączeniu po powzięciu przez nią wiadomości o okolicznościach, o których mowa w ust. 1, powtarza się, z wyjątkiem otwarcia ofert oraz innych czynności faktycznych niewpływających na wynik postępowania.

Pan Stanisław Siemiński i Pan Tomasz Białek wyjaśnili, że PZP nie wskazuje wprost, kiedy oświadczenie ZP -11 powinno zostać złożone. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli wystąpi któraś z przesłanek określonych w art. 17 ust. 1 PZP oraz, że czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podjęte przez osobę podlegającą wyłączeniu po powzięciu przez nią wiadomości o okolicznościach, o których mowa w ust. 1, powtarza się, z wyjątkiem otwarcia ofert oraz innych czynności faktycznych niewpływających na wynik postępowania. Okoliczności powodujące, że zaistniały przesłanki do wykluczenia mogą wystąpić podczas całego postępowania, zatem wydawałoby się, że zasadnym jest podpisanie ww. oświadczenia po zakończeniu postępowania. Jednakże, podpisanie przez osoby oświadczenia o niewyłączeniu na

etapie przygotowywania i prowadzenia postępowania, nie stanowi przeszkody jej wyłączenia w momencie kiedy wyjdą na jaw okoliczności stanowiące podstawę do wyłączenia, a nie znane wcześniej. Druk ZP-11 w pkt 5 zawiera oświadczenie, że osoba biorąca udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia nie została prawomocnie skazana za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych. Zatem fakt ten należy potwierdzić przed rozpoczęciem procedury, aby postępowanie było ważne.

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

W aktach 1 postępowania przetargowego (nr N.III-3221-1/1,2/10) nie było dowodów potwierdzających datę złożenia w Urzędzie poszczególnych ofert (tj. kopert, w których zostały one dostarczone).

(dowód: akta kontroli str. 78-90, 140-146)

Zgodnie z art. 97 ust. 1 PZP zamawiający przechowuje protokół wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność. Zgodnie zaś z art. 96 ust. 2 ww. ustawy oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania, o którym mowa w art. 38 ust. 3, zawiadomienia, wnioski, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowią załączniki do protokołu.

Pan Stanisław Siemiński i Pan Tomasz Białek wyjaśnili, że *koperty, pomimo uczulenia osób przygotowujących dokumenty do przekazania do archiwum, na fakt, iż są integralną częścią oferty prawdopodobnie zostały omyłkowo zniszczone.*

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

Zawiadomienia o wyborze ofert – skierowane przez Urząd w 2 sprawach objętych kontrolą (nr N.III-3221-1/1,2/10 i nr G.V-3231/1/09) – nie zawierały wszystkich elementów, o których mowa w przepisie art. 92 ust. 1 pkt 1 i 4 PZP. Braki te dotyczyły:

- nazw (firm) albo imion i nazwisk, siedzib albo miejsc zamieszkania i adresów wszystkich wykonawców, którzy złożyli oferty, a także punktacji przyznanej ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łącznej punktacji (sprawa nr N.III-3221-1/1,2/10 i nr G.V-3231/1/09),
- informacji o terminie, określonym zgodnie z art. 94 ust. 1 lub 2, po którego upływie umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta (sprawa nr N.III-3221-1/1,2/10).

(dowód: akta kontroli str. 78-90, 117-119, 152-160)

Pan Stanisław Siemiński i Pan Tomasz Białek wyjaśnili, że – w sprawie nr N.III-3221-1/1,2/10 – mając na uwadze złożone przez Biuro Wycen Nieruchomości Andrzej Wrześniak oferty, istniało wysokie prawdopodobieństwo, że pozostali wykonawcy złożą odwołania od rozstrzygnięcia przetargu zarzucając rażąco niską cenę. Zgodnie z art. 94 PZP zamawiający zawiera umowę w sprawie zamówienia publicznego, z zastrzeżeniem art. 183, w terminie nie krótszym niż 10 dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli zawiadomienie to zostało przesłane w sposób określony w art. 27 ust. 2, albo 15 dni – jeżeli zostało przesłane w inny sposób – w przypadku zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8. W związku z powyższym zamawiający uznał, że informowanie o terminie zawarcia

umowy jest przedwczesne. Szczegółowe zestawienie ofert zawierała informacja o wyborze oferty, która została podana do publicznej wiadomości (strona internetowa urzędu, tablica ogłoszeń), a zatem była informacją ogólnie dostępną dla wszystkich wykonawców którzy złożyli oferty. Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza został o tym poinformowany i poproszony o kontakt w sprawie podpisania umowy. Zamawiający uznał, że szczegółowe zestawienie ofert, które zostało udostępnione m.in. na stronie urzędu i znajdujące się w aktach sprawy, dostępnych w siedzibie zamawiającego, jest wystarczające. W sprawie nr G.V-3231/1/09 ze szczegółowego zestawienia ofert, które zawierał protokół z otwarcia ofert, wynikało wprost, która oferta jest najkorzystniejsza. Kserokopia protokołu została przekazana do wszystkich oferentów. Ze szczegółowym zestawieniem ofert można było zapoznać się w siedzibie zamawiającego. Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza został o tym poinformowany i poproszony o kontakt w sprawie podpisania umowy. Zamawiający uznał, że szczegółowe zestawienie ofert znajdujące się w aktach sprawy, dostępnych w siedzibie zamawiającego jest wystarczające i nie ma potrzeby przesyłać go wszystkim oferentom.

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w wyniku jednego z postępowań przetargowych, którego wartość przekraczała kwotę określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP, tj. zawarciu umów z dnia 10 czerwca 2010 r. nr N.III-3221-1/1/10 i nr N.III-3221-1/2/10, nie zostało przekazane przez Wojewodę Urzędowi Publikacji Wspólnot Europejskich, w celu zamieszczenia go, zgodnie z art. 95 ust. 2 PZP, w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

Zgodnie z ww. przepisem jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, zamawiający przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Wspólnot Europejskich.

Urząd, niezgodnie z art. 95 ust. 1 PZP, nie zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych także ogłoszenia o udzieleniu innego zamówienia, tj. o zawarciu umowy z dnia 5 maja 2009 r. nr G.V-3231/1/09.

Zgodnie z ww. przepisem jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 78-90)

Pan Stanisław Siemiński i Pan Tomasz Białek wyjaśnili, że brak opublikowania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich wynika z przeoczenia tego faktu przez Zamawiającego. Umieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich jest obligatoryjne i wynika z mocy ustawy PZP. Należy jednak zauważyć, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie ma żadnego wpływu na przebieg postępowania i ma charakter informacyjny. Ważniejsze jest tutaj zawiadomienie o wyborze oferty wysyłane Wykonawcom biorącym udział w przetargu i ta czynność została przez Zamawiającego wykonana

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

1.5. Po dniu 25 lutego 2013 r. Wojewoda wydał 1 decyzję ZRID, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, dotyczącą inwestycji objętej PBDK i związaną z koniecznością zapłaty odszkodowań. Decyzja ta została wydana w dniu 9 września 2013 r. i dotyczyła inwestycji *Budowa autostrady A-4 na odcinku: węzeł Dębica Pustynia – węzeł Rzeszów Zachodni km 537+550 – 570 +300 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi – Staw kompensacyjny nr 6 w km 556+995 autostrady*. Rygor natychmiastowej wykonalności został nadany decyzji w dniu jej wydania.

W przypadku decyzji ZRID dotyczących PBDK nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w przepisie art. 2 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. *o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*⁸.

Na dzień 21 października 2013 r., w związku z ww. decyzją ZRID z dnia 9 września 2013 r. nie wydano decyzji odszkodowawczych w związku z tym, że nie został ogłoszony przetarg na wykonanie operatów szacunkowych nieruchomości objętych przedmiotową decyzją.

(dowód: akta kontroli str. 166-168, 178-194)

Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 4g ustawy o inwestycjach w drogach jeżeli decyzji ZRID nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności.

Pani Irena Miła wyjaśniła, że nieogłoszenie przetargu wynikało z faktu, że w 2013 r. w Wydziale Nieruchomości zamówienia na wykonanie operatów szacunkowych, które są zamówieniami tego samego rodzaju, o tym samym charakterze i mogą być wykonane przez tego samego wykonawcę, przekroczyły kwotę 14.000 Euro w związku z tym musi być w stosunku do nich stosowana ustawa PZP. Ponadto należy zauważyć, że ze względów praktycznych i ekonomicznych bezzasadnym jest uruchamianie procedury przetargowej dla inwestycji obejmującej zaledwie kilka działek. Procedura taka charakteryzuje się dużym stopniem złożoności a ceny uzyskane w przypadku kilku działek będą wielokrotnie wyższe niż w przypadku zlecenia większej ilości działek. Z tego powodu nie zleca się wykonania operatów szacunkowych dla pojedynczych decyzji, tylko blokuje się je w większe partie i dopiero wówczas rozpisuje się przetarg. Dodatkowo należy zauważyć, że w dniu 9 września 2013 r., tj. dniu wydania przez Wojewodę decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej pn. *Budowa autostrady A-4 na odcinku węzeł Dębica Pustynia – węzeł Rzeszów Zachodni /.../* Wydział Nieruchomości dysponował już informacjami, że zostały wydane 3 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji kolejowej oraz 1 decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych. W związku z tym w najbliższym czasie zaistnieje konieczność zamówienia operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości przeznaczonych na realizację tych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

W dniu 13 listopada 2013 r. Wojewoda zamieścił ogłoszenie o zamówieniu dotyczące wyboru rzeczoznawców majątkowych, m.in. nieruchomości objętych ww. decyzją z dnia 9 września 2013 r., z terminem składania ofert do 21 listopada 2013 r. i terminem wykonania usługi do dnia 18 grudnia 2013 r. Termin

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 118

ogłoszenia o przetargu, jak również wyznaczone terminy składania ofert i realizacji usługi nie pozwolą Wojewodzie na wydanie decyzji ustalających wysokość odszkodowania w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzji ZRID nadano rygor natychmiastowej wykonalności, tj. wynikającym z cytowanego wyżej przepisu art. 12 ust. 4g ustawy o inwestycjach drogowych. W związku z niewydaniem przez Wojewodę decyzji odszkodowawczych nie wpłynęły do Urzędu wnioski o wypłaty zaliczek, o których mowa w art. 12 ust. 5a cyt. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 169-194)

1.6. W zakresie barier utrudniających Wojewodzie wykonywanie ustawowych zadań w procedurach przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe (wydawanie decyzji ULD i ZRID), Pani Maria Tokarska, Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury Urzędu podała, że w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi dróg krajowych objętych PBDK w latach 2008-2013, zwłaszcza w początkowym okresie, wystąpiły pewne trudności natury organizacyjnej. Wynikało to z faktu, iż przy istniejącym stanie osobowym ówczesnego Oddziału Architektury i Budownictwa (później Oddziału Budownictwa Komunikacyjnego) konieczna była terminowa obsługa zarówno bieżących zadań wynikających z funkcji Wojewody jako organu administracji architektoniczno – budowlanej I instancji, jak i przedmiotowych przedsięwzięć dotyczących dróg krajowych. Prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do ww. inwestycji było niezwykle pracochłonne ze względu na obszerność sprawdzanych przez organ dokumentów, zwłaszcza w zakresie weryfikacji nieruchomości objętych wnioskiem, gdyż obejmowały one bardzo dużą liczbę działek (w odniesieniu do zezwoleń na budowę autostrady A-4, podzielonej na 9 odcinków, liczba działek wynosiła ponad 20.000). Nie bez znaczenia w tym względzie była również presja czasu, zwłaszcza w odniesieniu do zezwoleń na budowę autostrady, gdyż w okresie, kiedy prowadzone były postępowania administracyjne, zakończenie budowy autostrady planowano na EURO-2012 (...).

(dowód: akta kontroli str. 195-197)

W związku z wątpliwościami interpretacyjnymi związanymi z ustawą o inwestycjach drogowych Wojewoda skierował n.w. zapytania do Ministerstwa Infrastruktury:

- w dniu 27 października 2008 r. – w sprawie stosowania art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹ i ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę lub ewentualnie decyzji ZRID, w sprawach gdzie zostały już wydane decyzje ULD ,
- w dniu 6 kwietnia 2010 r. – w sprawie zasad stosowania przepisu art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁰ w postępowaniach o wydanie ZRID dla projektowanej drogi krzyżującej się z linią kolejową,
- w dniu 10 maja 2010 r. – w sprawie wskazania organu właściwego do wystąpienia o upoważnienie do wyrażenia zgody na odstąpienie od przepisów techniczno – budowlanych, zawartych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹¹ w sytuacji, gdy jest ono wydawane w ramach zezwolenia na realizację inwestycji drogowej – drogi gminnej lub powiatowej.

⁹ Dz. U. Nr 154, poz. 958

¹⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

W odpowiedzi na wystąpienie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 grudnia 2011 r., w ramach konsultacji społecznych nad projektem ww. ustawy z dnia 25 lipca 2008 r., Wojewoda przekazał propozycje zapisów regulujących kwestie wydawania decyzji ZRID oraz odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego (art. 11f i art. 32a ustawy o inwestycjach drogowych).

(dowód: akta kontroli str. 195-213)

W zakresie ww. barier odnośnie do prowadzenia postępowań w sprawach odszkodowań, wywłaszczeń i egzekucji, Pan Tomasz Białek podał, że problematyczne były kwestie finansowe odszkodowań, dotyczące pokrycia kosztów operatów szacunkowych, które zostały rozwiązane poprzez zawarcie porozumień z GDDKiA.

Odnośnie problemów natury organizacyjnej główną bolączką była zbyt mała liczba pracowników zaangażowanych w prowadzenie spraw dotyczących wywłaszczeń i odszkodowań. W momencie, kiedy skumulowały się ZRID-y pod drogi krajowe i wojewódzkie, obciążenie jednostkowe było zbyt duże (w kulminacyjnych momentach na 1 osobę przypadało około 150 spraw do jednoczesnego prowadzenia). Osoby te nie prowadziły tylko spraw wywłaszczeniowo – odszkodowawczych, ale również inne należące do Wydziału Nieruchomości. Ze względu na fakt, że spiętrzenie się dużej ilości spraw miało incydentalny charakter, nie było możliwości krótkotrwałego zwiększenia zatrudnienia o osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. W ramach Wydziału zaangażowano maksymalną ilość osób, biorąc pod uwagę konieczność zachowania ciągłości pracy Wydziału przy wykonywaniu innych obowiązków.

Podczas przeprowadzania procesu ustalania odszkodowań napotymano na różne problemy natury prawnej, związane z wątpliwościami interpretacyjnymi przepisów. W sposób jednoznaczny nie są uregulowane m.in. kwestie: przyznania 5 % bonusu za wydanie nieruchomości, 10.000 zł z tytułu przeprowadzki, odszkodowania za ogrodę działkowe. Jedną z większych trudności w prowadzonych postępowaniach była ocena operatu szacunkowego, sporządzanego na potrzeby ustalania odszkodowania. Na organie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ciążył obowiązek dokonywania oceny – wykonanej przez biegłego – opinii o wartości nieruchomości. Było to o tyle kłopotliwe, że nie ma wyznaczonych granic, do których sięgają kompetencje organu administracji przy dokonywaniu oceny dowodu jakim jest operat. Stwarza to sytuacje, że organ nie mając wiadomości specjalnych przypisanym biegłym, zobowiązany jest do ingerencji w sporządzone przez nich opinie.

Sporym problemem z jakim spotykano się w trakcie prowadzenia postępowań o ustalenie odszkodowań, był również brak rozwiązań prawnych dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Obowiązujące przepisy dotyczące ustalenia odszkodowań za nieruchomości nabyte z mocy prawa w celu realizacji inwestycji drogowej nie regulują sytuacji, kiedy przejmowane nieruchomości mają nieuregulowany stan prawny albo właściciel nie żyje. W takich sytuacjach należało stosować przepisy K.p.a. i brak było możliwości zastosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, do której odsyła art. 12 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych. W takiej sytuacji na organie prowadzącym postępowanie ciążył obowiązek ustalania stron postępowania (w przypadku gdy właściciel nie żyje lub jest nieznanego jego miejsce pobytu). Gdy nieruchomość miała nieuregulowany stan prawny należało przeanalizować wszelką dostępną dokumentację geodezyjną i ustalić czy nie zachodzą przesłanki do zasiedzenia. Takie czynności były bardzo pracochłonne i wymagały posiadania szerokiej wiedzy specjalistycznej.

W 2007 r. Wojewoda zwracał się o wprowadzenie do ustawy o inwestycjach drogowych, regulacji pozwalających na uproszczone postępowanie przy ustaleniu odszkodowania za nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, jednak zgłoszone propozycje nie spotkały się z akceptacją Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 195-197, 214-215)

1.7. W okresie objętym kontrolą do Wojewody nie wpłynęły skargi obywateli dotyczące spraw z obszaru nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych, które mogłyby zostać załatwione w trybie rozdziału VII ustawy K.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 216-217)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dot. opóźnień w wystawieniu 28 z 70 not księgowych, dotyczących zapłaty za usługi rzeczoznawców, w stosunku do terminów wynikających z zapisów porozumienia z dnia 7 stycznia 2008 r., zawartego w tym zakresie, z GDDKiA.

Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie zapewnienia – w przypadku 3 z 5 inwestycji objętych kontrolą – ustalenia wysokości odszkodowań bezpośrednio po wydaniu ZRID, tj. zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. Ponadto późne zawarcie 3 z 4 umów dot. sporządzenia operatów szacunkowych oraz określenie terminów ich wykonania (realizacji zleceń) nie pozwoliły Wojewodzie na ustalenie wysokości odszkodowania w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzje ZRID stały się ostateczne, tj. zgodnie z przepisem art. 12 ust. 4b ww. ustawy. W związku z późnym ogłoszeniem przetargu na wykonanie operatów szacunkowych, dotyczących decyzji Wojewody z dnia 9 września 2013 r., której nadano rygor natychmiastowej wykonalności nie zapewniono także zachowania terminu wydania decyzji odszkodowawczych, wynikającego z przepisu art. 12 ust. 4g ustawy o inwestycjach drogowych.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły także 2 z 3 postępowań przetargowych prowadzonych przez Wojewodę na podstawie PZP. Nieprawidłowości te dotyczyły:

- niezamieszczenia na stronie internetowej Urzędu ogłoszenia o 1 z zamówień objętych kontrolą, do czego zobowiązywał przepis art. 40 ust. 1 PZP,
- wyznaczenia, w 1 ze spraw, różnych terminów składania ofert w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ, czym naruszono przepisy art. 40 ust. 6 pkt 2 PZP w związku z art. 42 ust. 1 PZP,
- złożonych, w trybie art. 17 ust. 1 i 2 PZP, oświadczeń przez osoby wykonujące czynności w 2 postępowaniach przetargowych,
- nieprzechowywania wszystkich załączników do protokołu jednego z postępowań, w terminie wynikającym z przepisu art. 97 ust. 1 PZP,
- braków w zawiadomieniach o wyborze ofert, wszystkich elementów wymienionych w przepisie art. 92 ust. 1 pkt 1 i 4 PZP, skierowanych przez Urząd w 2 sprawach objętych kontrolą,
- nieprzekazania ogłoszeń w celu zamieszczenia, zgodnie z art. 95 ust. 1 i 2 PZP, o udzieleniu zamówień w wyniku rozstrzygnięcia dwóch postępowań przetargowych, odpowiednio do: Urzędu Publikacji Wspólnot Europejskich i do Biuletynu Zamówień Publicznych.

**Ocena
częstkowa**

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

2. Postępowania wywłaszczeniowe prowadzone na wniosek GDDKiA w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe

2.1. Wojewoda nie prowadził ewidencji postępowań wywłaszczeniowych i odszkodowawczych dotyczących nieruchomości przejmowanych pod budowę dróg krajowych ujętych w PBDK. W latach 2008 – 2013 w Urzędzie prowadzonych było blisko 10 tysięcy postępowań mających na celu wywłaszczenie nieruchomości oraz ustalenie odszkodowań za nieruchomości przejęte na potrzeby realizacji inwestycji drogowych. Postępowania te obejmowały nieruchomości przejęte zarówno pod drogi krajowe jak i wojewódzkie. W związku z tak dużą ilością prowadzonych postępowań nie było możliwości wyselekcjonowania z nich tych, które dotyczyły nieruchomości przejętych pod inwestycje ujęte w PBDK. W związku z powyższym doboru spraw do kontroli, w przedmiotowym punkcie dot. postępowań wywłaszczeniowych oraz w poniższych, dot. postępowań odszkodowawczych dokonano w sposób losowy.

(dowód: akta kontroli str. 250-251)

Każda z nieruchomości, będąca przedmiotem 12 postępowań wywłaszczeniowych poddanych kontroli, została objęta decyzją ULD wydaną przed dniem 15 grudnia 2006 r. Postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹², oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

We wszystkich sprawach wywłaszczeniowych, prowadzonych w związku z odmową właścicieli przyjęcia od GDDKiA ofert nabycia nieruchomości, zostały spełnione przesłanki określone w art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego przez Wojewodę – w tych sprawach – nastąpiło na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, po bezskutecznym upływie terminu do zawarcia umowy nabycia nieruchomości w trybie cywilnoprawnym. Wyznaczony przez Wojewodę termin na zawarcie umów, w żadnym przypadku, nie był krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości pisemnej oferty GDDKiA, dotyczącej zawarcia takiej umowy.

W przypadku postępowań wywłaszczeniowych – dotyczących nieruchomości nieposiadających uregulowanego stanu prawnego lub takich, w których nie wykazano praw do spadku po nieżyjącym właścicielu nieruchomości – wszczęcie postępowania przez Wojewodę miało miejsce po wcześniejszym wniosku GDDKiA, o którym mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ww. ustawy.

Wszczęcie postępowań wywłaszczeniowych przez Wojewodę – w sprawach objętych kontrolą – nastąpiło w terminach wynoszących od 38 do 198 dni od dnia wpływu do Urzędu wniosków GDDKiA o ich wszczęcie. W 9 z 12 spraw, uzasadnieniem późniejszego wydania przez Urząd zawiadomień w sprawie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, była konieczność wyznaczenia stronom terminu na zawarcie umowy zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r. lub też konieczność

¹² Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.

podania do publicznej wiadomości zamiaru wywłaszczenia konkretnych nieruchomości, o której mowa w art. 114 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W nw. 3 sprawach wystąpiły nieuzasadnione przerwy pomiędzy poszczególnymi czynnościami Urzędu, mające wpływ na późniejsze wszczęcie przez Wojewodę postępowania wywłaszczeniowego, w stosunku do wpływu ww. wniosków GDDKiA do Urzędu:

- w sprawie nr N.III-7724-1-97/09 – w dniu 13 lipca 2009 r. do Urzędu wpłynęło pismo GDDKiA informujące o niezawarciu umowy notarialnej w wyznaczonym terminie, zaś wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego nastąpiło w dniu 6 października 2009 r., tj. po ponad 2 miesiącach,

- w sprawach: nr G.V-7724-1/5/08 i nr G.V-7724-1/332/08 – odpowiednio: w dniach 10 marca 2008 r. i 28 sierpnia 2008 r. przekazano do Urzędu Gminy Ostrów i do Urzędu Gminy w Żyrakowie – w celu zamieszczenia na tablicy ogłoszeń – ogłoszenia Wojewody o wystąpieniu przez GDDKiA z wnioskami o wywłaszczenie nieruchomości, w których podano, że osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do wskazanych nieruchomości, powinny w terminie 2 miesięcy od dnia ukazania się ogłoszenia, zgłosić je do Urzędu. Następnie ogłoszenia te zamieszczono w Gazecie Wyborczej odpowiednio w dniach: 18 marca 2008 r. i 2 września 2008 r. Informacje o umieszczeniu przez Urzędy Gmin ogłoszeń na tablicy wpłynęły do Urzędu w dniach: 19 maja 2008 r. i 10 listopada 2008 r., zaś wszczęcie postępowań wywłaszczeniowych nastąpiło odpowiednio w dniach: 16 lipca 2008 r. i 6 stycznia 2009 r., tj. po blisko 2 miesiącach.

(dowód: akta kontroli str. 218-249)

Zgodnie zaś z art. 12 § 1 K.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Pani Irena Mitał wyjaśniła, że w sprawie nr N.III-7724-1-97/09 i nr G.V-7724-1/5/08 przyczyną przerw między ww. czynnościami było to, że jednocześnie prowadzonych było kilkaset postępowań wywłaszczeniowych. W sprawie G.V-7724-1/332/08 długość okresu pomiędzy wpływem do Urzędu informacji o umieszczeniu ogłoszenia na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy a wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wynikała z konieczności sporządzenia operatu szacunkowego. Zarówno wyłonienie biegłego jak i wykonanie przez niego operatu szacunkowego są procesami wymagającymi określonej ilości czasu. Umowa z rzeczoznawcą majątkowym została podpisana 23 października 2008 r., natomiast operat został odebrany 10 grudnia 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 252-259)

Spośród 12 spraw objętych kontrolą, 11 z nich zostało zakończonych po upływie terminu określonego w przepisie art. 35 § 3 K.p.a. Mimo to Wojewoda nie zawiadamiał stron, zgodnie z art. 36 ww. ustawy, o każdym przypadku ich niezakończoności, nie wskazywał też przyczyny zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy. Okres od dnia wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego do dnia wydania decyzji w ww. sprawach wynosił od 15 do 437 dni.

(dowód: akta kontroli str. 218-249)

Zgodnie z art. 35 § 3 K.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od

dnia otrzymania odwołania. Zgodnie zaś z art. 36 § 1 i 2 K.p.a. o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Pani Irena Mitał wyjaśniła, że do zainteresowanych stron postępowań nie były kierowane zawiadomienia o przedłużenie terminu załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 K.p.a., ze względu na to, iż przy tak dużej ilości prowadzonych postępowań wysyłanie takich zawiadomień powodowałoby generowanie dodatkowych kosztów, oraz wydłużenie całego procesu wydawania decyzji wywłaszczeniowych (czas przeznaczony na przygotowywanie i wysyłanie tych zawiadomień pracownicy przeznaczali na prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji wywłaszczeniowych). W tej sytuacji działania niezgodne z K.p.a. przyczyniły się do usprawnienia i przyspieszenia procesu wywłaszczania nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 252-259)

W trakcie 6 z 12 postępowań wywłaszczeniowych pomiędzy poszczególnymi czynnościami Urzędu stwierdzono przerwy wynoszące od 3 do 10 miesięcy, które związane były z koniecznością: wyłonienia rzeczoznawców majątkowych, opisujących nieruchomości i szacujących ich wartość, podpisania z nimi umów i realizacji przez nich stosownych zleceń w ww. zakresie.

Ponadto w nw. 3 sprawach wystąpiły nieuzasadnione przerwy pomiędzy czynnościami Urzędu, a każda wynosiła blisko 2 miesiące:

- w sprawie nr N.III-7724-1-97/09 – pomiędzy wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego w dniu 6 października 2009 r. a wydaniem w dniu 26 listopada 2009 r. wezwania na rozprawę administracyjną na dzień 17 grudnia 2009 r.,
- w sprawie nr G.V-7724-1/165/08 – pomiędzy określeniem wartości nieruchomości w operacie szacunkowym z dnia 28 listopada 2008 r. a wydaniem w dniu 20 stycznia 2009 r. wezwania na rozprawę administracyjną na dzień 11 lutego 2009 r.,
- w sprawie nr G.V-7724-1/236/07 – pomiędzy określeniem wartości nieruchomości w operacie szacunkowym z dnia 26 listopada 2008 r. a wydaniem w dniu 20 stycznia 2009 r. wezwania na rozprawę administracyjną wyznaczoną na dzień 11 lutego 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 218-249)

Pani Irena Mitał wyjaśniła, że przyczyną ww. przerw było to, że jednocześnie prowadzonych było kilkaset postępowań wywłaszczeniowych, co uniemożliwiło zachowanie terminów przewidzianych w Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 252-259)

W jednej ze spraw o nr G.V-7724-1/5/08, także blisko 2 miesięczna przerwa, nastąpiła pomiędzy upływem w dniu 17 stycznia 2008 r. 7- dniowego terminu od dnia doręczenia pisma Urzędu, a przekazaniem w dniu 10 marca 2008 r. do Urzędu Gminy Ostrów – w celu zamieszczenia na tablicy ogłoszeń – ogłoszenia Wojewody o wystąpieniu przez GDDKiA z wnioskiem o wywłaszczenie nieruchomości i następnie zamieszczeniem tego ogłoszenia w Gazecie Wyborczej 18 marca 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 218-249)

Pani Irena Miła wyjaśniła, że długość okresu pomiędzy doręczeniem pisma domniemanym spadkobiercom, a przekazaniem ogłoszenia do Urzędu Gminy i ogłoszenia w Gazecie Wyborczej wynikała z faktu, iż ogłoszenia sporządzano dopiero w momencie gdy zebrano większą liczbę działek. Postępowanie takie spowodowane było bardzo wysoką ceną zamieszczenia jednorazowego ogłoszenia w gazecie o zasięgu ogólnopolskim. Ilość działek w ogłoszeniu nie miała dużego wpływu na cenę ogłoszenia, ponieważ największą część tej ceny to moduł ogłoszeniowy.

(dowód: akta kontroli str. 252-259)

GDDKiA, jako strona postępowania, nie kierowała do Wojewody pism dotyczących przewlekłości prowadzonych postępowań wywłaszczeniowych.

W każdej ze spraw wysokość ustalonego odszkodowania w związku z wywłaszczeniem odpowiadała wycenie dokonanej przez rzeczoznawców majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 218-249)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dot. niezawiadamiania stron w trybie art. 36 K.p.a., w przypadku wszystkich 11 postępowań wywłaszczeniowych zakończonych po upływie terminu wynikającego z przepisu art. 35 § 3 K.p.a.

Stwierdzono także występowanie nieuzasadnionych przerw pomiędzy poszczególnymi czynnościami Urzędu w trakcie przeprowadzonych postępowań wywłaszczeniowych, skutkujących naruszeniem przepisu art. 12 § 1 K.p.a.

**Ocena
częstkowa**

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

3. Postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji drogi (ULD) oraz w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID), w zakresie dotyczącym przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych objętych PBDK

*Opis stanu
faktycznego*

3.1. Analizą objęto dokumentację dołączoną do wniosków GDDKiA o wydanie, niżej wymienionych, 5 decyzji ZRID/ULD:

- z dnia 29 grudnia 2009 r. - I.X-7119-19/09 (autostrada A-4 na odcinku: węzeł Rzeszów Centralny – węzeł Rzeszów Wschodni oraz budowa drogi krajowej Nr 19 w obrębie węzła Rzeszów Wschodni),
- z dnia 21 stycznia 2009 r. - I.X-7046-1-3/09 (obwodnica Miasta Leżajska w ciągu drogi krajowej Nr 77),
- z dnia 13 grudnia 2010 r. - I.X-7119-17/10 (autostrada A-4 Rzeszów – Korczowa na odcinku Radymno (bez węzła) – Korczowa),
- z dnia 27 sierpnia 2010 r. - I.X-7119-1-2/10 (droga obwodowa Miasta Jarosławia w ciągu drogi krajowej Nr 4),
- z dnia 19 czerwca 2009 r. - I.X-7119-1-1/09 (droga obwodowa Miasta Jarosławia w ciągu drogi krajowej Nr 4).

W oparciu o dokumenty dołączone do wniosków, w części dotyczącej przejęcia nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe, w szczególności: mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, ustalono, że we wszystkich przypadkach Urząd poddawał weryfikacji przedłożone przez GDDKiA materiały. Weryfikacja ta polegała na szczegółowej analizie i ocenie prawidłowości zgromadzonych dokumentów, dokonywanej przez pracowników Wydziału Infrastruktury Urzędu ale również na współpracy z innymi Wydziałami Urzędu, takimi jak: Wydział Geodezji, Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, do których kierowano zapytania szczegółowe. W 4 spośród 5 zbadanych spraw, w wyniku weryfikacji Urząd wzywał GDDKiA do uzupełnienia braków lub poprawienia błędów występujących w dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurze przejęcia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK. Wniosek dotyczący budowy obwodnicy Miasta Leżajska nie wymagał poprawy lub uzupełnienia. W pozostałych przypadkach uzupełnienia lub braku dotyczyły m.in.: sprecyzowania przedmiotu żądania i doprowadzenia do jednolitości wykazu działek, dokonania korekty w tabelach z wykazem działek oraz w załącznikach mapowych, uaktualnienia wypisów z ewidencji gruntów po dokonanych wywłaszczeniach, dołączenia mapy z projektami podziału nieruchomości, przedłożenia oryginałów dokumentów i ostatecznych decyzji i postanowień wraz z załącznikami mapowymi lub ich kopii potwierdzonych za zgodność. Po stwierdzeniu braków we wnioskach Urząd wzywał GDDKiA do ich uzupełnienia wyznaczając stosowne terminy, które w przypadku braków mniejszej wagi wynosiły 7 dni, zaś w przypadku bardziej istotnych braków – 1 miesiąc. Po uzupełnieniu wniosków dokumentacja podlegała ponownej weryfikacji. Stwierdzone nieprawidłowości przyczyniły się do opóźnienia w wydaniu analizowanych decyzji o: 7 dni (decyzja z dnia 19 czerwca 2009 r.), 1 miesiąc (decyzja z dnia 27 czerwca 2010 r.), 1,5 miesiąca (decyzja z dnia 13 grudnia 2010 r.) oraz o 2 miesiące (decyzja z dnia 29 grudnia 2009 r.).

(dowód: akta kontroli str. 260-270)

3.2. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2013 r. Wojewoda wydał 21 decyzji ZRID/ULD, w tym w 8 przypadkach złożono odwołania od tych decyzji, których powodem były kwestie dotyczące nieruchomości przejmowanych na potrzeby budowy drogi.

3 decyzje ZRID/ULD, od których złożono odwołania po rozstrzygnięciu organu II instancji, zostały zaskarżone także do sądu administracyjnego, zaś zaskarżenie związane było z rozstrzygnięciami dotyczącymi przejmowania nieruchomości na pasy drogowe.

Od wydania poszczególnych 21 decyzji ZRID/ULD do czasu uzyskania przez te decyzje statusu decyzji ostatecznych upłynęło:

- w 9 przypadkach – od 1 do 2 miesięcy,
- w 3 przypadkach – od 3 do 6 miesięcy,
- w 3 przypadkach od 6 do 10 miesięcy,
- w 4 przypadkach od 11 do 14 miesięcy.

2 decyzje ZRID, wydane we wrześniu 2013 r., nie uzyskały do końca września 2013 r. statusu ostateczności.

W przypadku 3 decyzji ZRID (z 21 ogółem) wydanych przez Wojewodę, organ II instancji zmienił rozstrzygnięcie Wojewody. Badaniem objęto 2 spośród ww. decyzji, tj.: I.X-7119-1-2/10 z dnia 27 sierpnia 2010 r. (obwodnica Jarosławia) oraz I.X-7046-1-3/09 z dnia 21 stycznia 2009 r. (obwodnica Leżajska). W przypadku

trzeciej decyzji, która została zmieniona – I.X-7119-1-3/10 z dnia 8 czerwca 2010 r. (autostrada A-4 na odcinku Tarnów – Dębica) – akta sprawy znajdują się w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Odwołanie od decyzji: I.X-7119-1-2/10 z dnia 27 sierpnia 2010 r. (obwodnica Jarosławia) złożyli:

- 2 osoby, które wniosły o uchylenie w całości decyzji. W uzasadnieniu podały, że budynek znajdujący się na ich nieruchomości leży w odległości ok. 15 m od projektowanej jezdni drogi i ok. 8 m od krawędzi jezdni, a różnica w poziomie między projektowaną drogą a budynkiem wynosi 20 m, co ich zdaniem oznacza, że prowadzone roboty drogowe spowodują negatywne oddziaływanie na ww. budynek w postaci pęknięcia murów, stropów i doprowadzą do katastrofy budowlanej,
- 1 osoba, która również wniosła o uchylenie decyzji w całości, wskazując w uzasadnieniu, że: w wyniku inwestycji zatwierdzony zostanie podział jej nieruchomości skutkujący ograniczeniem sposobu korzystania z niej, w decyzji brak było odniesienia się do ułożenia kabla niskiego napięcia, przebudowa linii wysokiego napięcia wymaga sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, jego nieruchomość została określona jako nieużytek położony w terenie zalewowym, zaś w ocenie odwołującego, w istniejącym stanie prawnym możliwa jest zabudowa tej nieruchomości.

Decyzją: BOII-2bs/BP-6bs-772-145-109/10/11/12 z dnia 27 stycznia 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, jako organ II instancji, odrzucił jako niezasadne złożone odwołanie oraz dokonał korekty zaskarżonej decyzji, polegającej na uchyleniu decyzji w części dotyczącej działek w liniach rozgraniczających teren inwestycji i orzekł w tym zakresie. Zmiana decyzji była wynikiem omyłek popełnionych przez Wojewodę w treści rozstrzygnięcia, polegających na braku wskazania działki nr 413/2 i nr 421/2, jako nieruchomości, które staną się własnością Skarbu Państwa z dniem ostateczności decyzji, wskazaniu działki nr 2820/3 zamiast nr 2820/4, wskazaniu działki nr 411/2 zamiast działek nr 411/3 i nr 411/4, wskazaniu działki nr 348/2 zamiast działek nr 348/3 i nr 348/4, wskazaniu działki nr 347/4 zamiast działek nr 347/9 i nr 347/10, wskazaniu działki 346/10 zamiast działek nr 346/11 i 346/12, wskazaniu działki nr 380/1 zamiast działek nr 380/4 i 380/5, wskazaniu działki nr 406/3 zamiast działek nr 406/5 i nr 406/6, co potwierdzała załączona do decyzji dokumentacja.

(dowód: akta kontroli str. 260-275)

Odwołanie od decyzji: I.X-7046-1-3/09 z dnia 21 stycznia 2009 r. (obwodnica Leżajska) złożyły:

- 3 osoby, które nie zgodziły się na lokalizację kolektora deszczowego o średnicy 120 cm wzdłuż prywatnej drogi, którego przebudowa może spowodować spękanie ścian 4 budynków mieszkalnych, zniszczenie ogrodzeń i przylegających gruntów uprawnych, uniemożliwi korzystanie z ww. drogi, a w konsekwencji spowoduje obniżenie wartości działek i zaproponowały zmianę lokalizacji kolektora,
- 1 osoba, która nie zgodziła się na umieszczenie na jej działce kolektora deszczowego i złożyła inwestorowi propozycję odkupienia ww. działki w celu wykonania inwestycji,
- 2 osoby, które nie zgodziły się z: przyjętymi rozwiązaniami przebudowy sieci energetycznej i wodociągowej, mogącymi niekorzystnie wpływać na zdrowie i życie człowieka, podziałem działek, który w ich ocenie ograniczy komunikację, spowoduje utratę władztwa nad posesją oraz pozbawi ich elementów składowych gospodarstwa rolnego, będących dodatkowym źródłem utrzymania,
- 1 osoba, która nie zgodziła się z podziałami 3 działek, skutkującymi m.in. utrudnieniem dojazdu i brakiem rentowności uprawy małych działek oraz

uniemożliwieniem wykonywania większości mechanicznych prac polowych, a także złożyła inwestorowi wniosek o wykup 1 działki i zaproponowała przesunięcie lokalizacji słupów energetycznych oraz projektowanego rurociągu,

- 1 osoba, która sprzeciwiła się budowie na jej działkach rurociągu kanalizacyjnego i zwróciła się o zamianę na działki o podobnej wartości,
- 1 osoba, która nie zgodziła się na planowaną szerokość pasa robót na działce.

Decyzją: BP-6wk-772-40-1108/09 L.dz.: KO/09/05065 z dnia 13 listopada 2009 r. Minister Infrastruktury, jako organ II instancji, uznał, iż złożone odwołania nie zasługują na ich uwzględnienie. W trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego GDDKiA złożyła prośbę o zmianę decyzji z dnia 21 stycznia 2009 r., w zakresie dotyczącym projektu podziału nieruchomości, oznaczonych jako działki nr: 2845, 2844/3, 2844/4, 2843 i 2846, przedstawionego na mapach podziałowych, przyjętych do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego w dniu 9 kwietnia 2008 r. i zastąpienie go podziałem ww. nieruchomości z dnia 27 października 2008 r. Minister Infrastruktury uchylił zaskarżoną decyzję w części dot. ww. projektu podziału, zatwierdził nowy projekt podziału i ustalił nowe brzmienie części uchylonej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 260-270)

W niżej wymienionych przypadkach, od decyzji ZRID dotyczących zadań ujętych w PBDK, od których złożono odwołania, po rozstrzygnięciu organu II instancji złożono skargi do sądów administracyjnych:

- decyzja z dnia 19 czerwca 2009 r. (budowa obwodnicy Jarosławia) – decyzją z dnia 24 września 2009 r. organ II instancji utrzymał decyzję Wojewody w mocy, następnie wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1968/09, sąd oddalił skargę na decyzję organu II instancji z dnia 24 września 2009 r.,
- decyzja z dnia 7 kwietnia 2010 r. (budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Rzeszów Zachodni – węzeł Świlcza) – decyzją z dnia 5 kwietnia 2011 r. organ II instancji utrzymał decyzję Wojewody w mocy, po złożeniu skargi na decyzję organu II instancji do WSA sprawa nie została rozpoznana do czasu niniejszej kontroli,
- decyzja z dnia 27 września 2009 r. (budowa drogi krajowej Nr 4 na odcinku od km 613+767 do km 619+589,86) – decyzją z dnia 28 listopada 2011 r. organ II instancji utrzymał w mocy decyzję Wojewody, następnie wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 207/12, sąd oddalił skargę na decyzję organu II instancji z dnia 28 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 260-275)

Wszystkim 21 decyzjom ZRID/ULD nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Szczegółowym badaniem objęto 3 niżej wymienione decyzje ZRID/ULD:

- I.X-7046-1-3/09 z dnia 21 stycznia 2009 r., o ustaleniu lokalizacji inwestycji pn.: *Budowa I etapu obwodnicy m. Leżajska w ciągu drogi krajowej Nr 77 Lipnik – Przemysł odcinek od km 94+968 do km 99+067 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi*, wydanej na wniosek GDDKiA z dnia 19 sierpnia 2008 r. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nastąpiło ze względu na ważny interes społeczny, wynikający z trudnej sytuacji komunikacyjnej miasta Leżajska, bardzo dużego natężenia ruchu na drodze krajowej i dużej wypadkowości. Potrzeba pilnej budowy obwodnicy wynikała także z faktu nieprzystosowania użytkowanej drogi, przebiegającej przez tereny zabudowane, do tak dużego natężenia ruchu samochodowego. Istotną uciążliwością był negatywny wpływ na środowisko, w tym zanieczyszczenie powietrza, poziom hałasu, przekraczające dopuszczalne normy oraz niszczący wpływ ruchu ciężkich

pojazdów na budynki mieszkalne i obiekty zabytkowe. Istniejąca sytuacja stwarzała duże zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników drogi. Inwestycja, której dotyczył wniosek i decyzja została ujęta w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2011 – 2015, pod poz. 64;

- I.X-7119-1-2/10 z dnia 27 sierpnia 2010 r., o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: *Budowa drogi obwodowej miasta Jarosławia w ciągu drogi krajowej Nr 4 (E-40) Jędrzychowice – Korczowa, odcinek od km 645+263 do km 656+413, wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi, dla odcinków w km od 650+046 do km 651+469 oraz w km 653+057,50 do km 654+051,13*, wydanej na wniosek GDDKiA z dnia 30 grudnia 2009 r. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności uzasadniono szczególnie ważnym interesem społecznym i gospodarczym, wynikającym z: bardzo dużego natężenia ruchu na istniejącej drodze krajowej na odcinku miejskim, na który nakłada się ruch lokalny, powodujący paraliż komunikacyjny miasta, dużej wypadkowości, negatywnego wpływu na środowisko, w tym zanieczyszczenia powietrza i poziomu hałasu, przekraczającego dopuszczalne normy, spowodowanego dużym natężeniem ruchu ciężkich pojazdów, który wpływa niszcząco na budynki mieszkalne i zabytkowe (ze względu na ciasną zabudowę i brak możliwości poszerzenia pasa drogowego nie ma możliwości wykonania urządzeń ochrony środowiska), współfinansowania przedsięwzięcia z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Inwestycja, której dotyczył wniosek i decyzja została ujęta w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2008-2012, pod poz. 99 oraz w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2011 – 2015, pod poz. 42;

- I.X-7119-1/1/09 z dnia 19 czerwca 2009 r., o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. *Budowa drogi obwodowej miasta Jarosławia w ciągu drogi krajowej Nr 4 (E-40) Jędrzychowice – Korczowa, odcinek od km 645+263 do km 656+413, wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi*, wydanej na wniosek GDDKiA z dnia 19 grudnia 2008 r. Uzasadnienie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji było takie samo jak w przypadku decyzji I.X-7119-1-2/10 z dnia 27 sierpnia 2010 r., opisanej powyżej. Inwestycja, której dotyczył wniosek i decyzja została ujęta w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2008-2012, pod poz. 99 oraz w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2011 – 2015, pod poz. 42.

(dowód: akta kontroli str. 260-270)

3.3. Nie wystąpiły przypadki wydawania, po dniu 10 września 2008 r., decyzji ZRID dla inwestycji drogowych objętych PBDK, dla których wydane były wcześniej decyzje ULD.

(dowód: akta kontroli str. 271-275)

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. Postępowania prowadzone w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa na potrzeby budowy dróg objętych PBDK

Opis stanu
faktycznego

4.1. Badaniem w zakresie terminowości wywiązywania się Wojewody z obowiązku ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w PBDK objęto 40 decyzji. W próbie

uwzględniono: 20 decyzji - w oparciu o kryterium najwyższych wartości odszkodowania (z różnych zadań inwestycyjnych, w tym sprawy dotyczące nieruchomości zabudowanych, także budynkami mieszkalnymi) oraz 20 decyzji wytypowanych drogą doboru losowego.

Objęte kontrolą decyzje ustalające odszkodowania były wydane w okresie od 10 lipca 2009 r. do 27 czerwca 2013 r. Żadna z tych decyzji nie została wydana w terminie krótszym od 30 dni, liczonym od dnia, w którym decyzja ZRID lub ULD stała się ostateczna – jak stanowi art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych. Przeprowadzona analiza wykazała, że:

- okres liczony od dnia, w którym decyzja ZRID/ULD stała się ostateczna do dnia przekazania przez GDDKiA wniosku do Wojewody o ustalenie odszkodowania wynosił: w 12 przypadkach – poniżej 1 miesiąca (od 10 do 16 dni), w 9 przypadkach – od 1 do 3 miesięcy, w 8 przypadkach – od 3 do 6 miesięcy, w 9 przypadkach – od 6 do 9 miesięcy, zaś w 2 przypadkach przekroczył 8 i 9 lat,
- okres liczony od dnia wpływu wniosku GDDKiA o ustalenie odszkodowania do Wydziału Nieruchomości Urzędu do dnia wydania decyzji ustalającej odszkodowanie wynosił: w 10 przypadkach – od 1 do 2 miesięcy, w 14 przypadkach – od 2 do 4 miesięcy, w 10 przypadkach – od 4 do 6 miesięcy, w 5 przypadkach – od 6 do 10 miesięcy, zaś w 1 przypadku wyniósł 1 rok i 29 dni,
- okres liczony od dnia uprawomocnienia się decyzji ZRID/ULD do dnia wydania decyzji ustalającej odszkodowanie wynosił: w 6 przypadkach – od 2 do 4 miesięcy, w 8 przypadkach – od 4 do 6 miesięcy, w 10 przypadkach – od 6 do 9 miesięcy, w 12 przypadkach – od 9 do 12 miesięcy, w 2 przypadkach – od 13 do 14 miesięcy, zaś w 2 przypadkach przekroczył 9 i 10 lat.

Decyzja: N.III-7724-3-2616/10 została wydana w dniu 15 lipca 2011 r., tj. po upływie 9 miesięcy od daty wpływu wniosku GDDKiA o ustalenie odszkodowania. Było to spowodowane tym, że wycena obejmowała kilkadziesiąt nieruchomości należących do firmy KRUSZGEO S.A., na których znajdowały się kruszywa. Wycena tych nieruchomości wymagała przedłożenia przez ww. firmę szczegółowej dokumentacji geologicznej potwierdzającej wielkość i rodzaj zasobów mineralnych. Ze względu na skomplikowany charakter wyceny jej sporządzenie przeciągnęło się w czasie.

W przypadku decyzji: N.III-7750-9/09 z dnia 28 stycznia 2010 r., jej wydanie nastąpiło po upływie 8 miesięcy i 29 dni od daty wpływu wniosku GDDKiA. Z dokumentacji sprawy wynika, że przyczyną długiego czasu wydawania decyzji były dwukrotne odwołania od sporządzonej wyceny, złożone przez Wójta Gminy Czarna, do której należały nieruchomości podlegające wycenie.

Wpływ na wydłużenie czasu wydawania decyzji miały okresy sporządzania wycen przez rzeczoznawców. Na przykład wyceny nieruchomości wg decyzji: N.III-7724-3-1152/09 z dnia 30 czerwca 2010 r., N.III-7724-3-1054/09 z dnia 10 maja 2010 r. i N.III-7724-3-1051/09 z dnia 11 maja 2010 r., sporządzone były przez tego samego rzeczoznawcę. Podstawą ich wykonania była umowa z dnia 20 stycznia 2010 r., która obejmowała sporządzenie ok. 1.350 operatów szacunkowych, co wymagało odpowiedniej ilości czasu. Terminowa realizacja zleceń skutkowała tym, że okres, jaki upłynął od dat wpływu wniosków GDDKiA do dat wydania decyzji wynosił w ww. sprawach odpowiednio: 7 miesięcy i 1 dzień, 5 miesięcy i 18 dni oraz 5 miesięcy i 17 dni.

W przypadku decyzji: N.III-7724-3-768/09 z dnia 8 czerwca 2010 r., pierwszą czynność w sprawie, tj. wysłanie w dniu 29 grudnia 2009 r. pisma do BGŻ S.A. Oddział w Siedlcach z pytaniem o hipotekę wpisaną w księdze wieczystej

nieruchomości, podjęto po przerwie 1 miesiąca i 26 dni od daty wpływu wniosku GDDKiA o ustalenie odszkodowania (3 listopada 2009 r.).

W sprawie zakończonej decyzją: N.III-7724-3-1051/09 wystąpiła przerwa w podejmowanych czynnościach pomiędzy 24 marca 2010 r. (data dostarczenia stronom zawiadomienia o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym) a 11 maja 2010 r. (data wydania decyzji), wynosząca 1 miesiąc i 17 dni. Podobna sytuacja dotyczyła decyzji: N.III-7724-3-1054/09 – przerwa pomiędzy datą dostarczenia zawiadomienia o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym (24 marca 2010 r.) a datą wydania decyzji (10 maja 2010 r.) wynosiła 1 miesiąc i 16 dni.

W aktach sprawy dotyczących nabytych nieruchomości brak było dokumentów, na podstawie których można ustalić ile czasu upłynęło od dnia wydania nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela do dnia wydania decyzji ustalającej odszkodowanie, za wyjątkiem przypadków, w których powiększono wysokość odszkodowania o 5%, zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych. Dotyczyło to 3 spośród 40 zbadanych spraw.

Jak wyjaśnił Pan Tomasz Białek przedmiotem zainteresowania ze strony Wojewody były tylko te przypadki, w których właściciele wydawali nieruchomości w terminie przewidzianym w art. 18 ust. 1 e ustawy o inwestycjach drogowych. W pozostałych przypadkach informacje te nie były istotne z punktu widzenia prowadzonych postępowań odszkodowawczych i w związku z tym nie były gromadzone.

(dowód: akta kontroli str. 260-270, 276-283)

4.2.

a) Sporządzone operaty zawierały wszystkie elementy, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego¹³. Zawarte w nich obliczenia były poprawne pod względem rachunkowym. Ustalona w decyzjach wysokość odszkodowania była zgodna z wycenami rzeczoznawców oraz aktualna na dzień ustalenia wysokości odszkodowania. W 7 przypadkach wydanych decyzji do stron skierowano zawiadomienia w trybie art. 36 K.p.a, w związku z niedotrzymaniem terminu załatwienia sprawy. W przypadku 3 decyzji ustalone odszkodowania zwiększono zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych, zaś w 3 przypadkach – zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1f tej ustawy.

Na operatach szacunkowych sporządzonych w sprawach objętych kontrolą, będących podstawą ustalenia odszkodowań, stwierdzono, że numery działek wycenianych nieruchomości oraz ich wycenione wartości były zaznaczone (zakolorowane) przy pomocy tzw. „zakreślaczy”. Nie stwierdzono adnotacji lub uwag, jednoznacznie potwierdzających, że operaty podlegały weryfikacji.

Z wyjaśnień Pana Tomasza Białka wynika, że operaty były weryfikowane pod względem formalnym i rachunkowym, co potwierdzały protokoły zdawczo-odbiorcze. Ponadto, operaty były weryfikowane przez poszczególnych pracowników w trakcie prowadzonych postępowań wyłączeniowych i odszkodowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 260-270, 276-281, 284-288)

b) Szczegółową analizą objęto 10 decyzji odszkodowawczych wydanych w I instancji przez Wojewodę, uchylonych przez organ II instancji (właściwego ministra) oraz 1 sprawę, w której doszło do wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę strony na decyzję odszkodowawczą Wojewody. Wszystkie

¹³ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

przypadki decyzji uchylonych przez organ II instancji zostały uchylone w całości i przekazane do ponownego rozpatrzenia przez Wojewodę. Z uzasadnień decyzji uchylających wynika, że we wszystkich przypadkach wycena nieruchomości sporządzona została nieprawidłowo. Nieprawidłowości w wycenach dotyczyły: w 3 przypadkach – niewłaściwego określenia przeznaczenia nieruchomości, w 3 przypadkach – niewłaściwego doboru nieruchomości porównawczych, w 2 przypadkach – braku uwzględnienia ograniczonych praw rzeczowych (prawa służebności) ustanowionych na nieruchomości, w 2 przypadkach – braku uwzględnienia niektórych składników majątkowych występujących na nieruchomości. Wskazane przez organ odwoławczy nieprawidłowości zostały usunięte, po czym niezwłocznie wydano prawidłowe decyzje ustalające odszkodowania.

Decyzją: N.III-7724-3-422/10 z dnia 16 września 2010 r. Wojewoda ustalił odszkodowanie za nieruchomość w kwocie 58.890 zł. Wycenę wartości działki sporządził w dniu 27 lipca 2010 r. rzeczoznawca majątkowy P. A. I. Odwołanie od decyzji złożył były właściciel, który zarzucił nieprawidłowe ustalenie wartości działki. Decyzją: BO7o-781-992/10 z dnia 15 lutego 2011 r. Minister Infrastruktury, jako organ II instancji utrzymał w mocy decyzję Wojewody. Z tą decyzją nie zgodził się były właściciel, który złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, ponownie zarzucając nieprawidłowe ustalenie wartości działki. Po rozpatrzeniu skargi, wyrokiem z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 703/11, WSA w Warszawie uchylił decyzje Wojewody i Ministra Infrastruktury. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał m.in., że w operacie przyjęto do porównania działki o znacznie mniejszej powierzchni od działki wycenianej oraz że szczegółową analizą porównawczą objęto tylko 2 spośród 14 porównywanych nieruchomości. W ocenie WSA naruszono tym samym przepisy art. 153 ust. 1 i art. 4 pkt 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami, § 56 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości oraz art. 7, 77 §1 i 80 K.p.a. Od powyższego wyroku WSA skargę kasacyjną do NSA złożył Minister Infrastruktury. Po jej rozpatrzeniu, wyrokiem z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2468/11, NSA oddalił skargę kasacyjną. Po zwrocie akt, pismem z dnia 15 października 2013 r. Urząd wezwał rzeczoznawcę do sporządzenia korekty wyceny w terminie do 14 dni od daty otrzymania pisma, zgodnie ze wskazaniem zawartymi w wyroku NSA.

(akta kontroli str. 289-292)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Wszystkie spośród zbadanych 40 decyzji ustalających odszkodowanie zostały wydane w okresie przekraczającym 30 dni, liczonym od dnia uprawomocnienia się decyzji ZRID/ULD, określonym w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach w drogach.

Zgodnie z art. 35 K.p.a. sprawy należy załatwiać bez zbędnej zwłoki, nie dłużej niż 2 miesiące w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej wymagającej prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z przepisem art. 61 K.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. W 30 spośród 40 zbadanych decyzji ich wydanie nastąpiło w terminie przekraczającym 2 miesiące, liczonym od daty wpływu wniosku GDDKiA o ustalenie odszkodowania do Wydziału Nieruchomości/Geodezji Urzędu, z tego wydanie decyzji nastąpiło: w 14 przypadkach – po upływie 2 – 4 miesięcy, w 10 przypadkach – po upływie 4 – 6 miesięcy, w 5 przypadkach – po upływie 6 – 10 miesięcy, zaś w 1 przypadku – po upływie 12 miesięcy i 29 dni.

W przypadku braku możliwości dotrzymania terminu załatwienia sprawy – zgodnie z art. 36 K.p.a. – należy skierować do stron stosowne zawiadomienia. Spośród 40 zbadanych spraw – w 33 przypadkach – nie informowano stron o braku możliwości dotrzymania terminu załatwienia sprawy.

Jak wyjaśnił Pan Tomasz Białek trudności z dotrzymaniem 30-dniowego terminu ustalenia odszkodowań za przejęte nieruchomości, liczonego od daty prawomocności decyzji ZRID/ULD jak również terminów załatwienia sprawy, określonych w K.p.a., spowodowane były głównie bardzo dużą ilością spraw, których w latach 2009 – 2013 prowadzono ok. 10.000. Niemniej jednak podejmowano starania, aby czas ustalenia odszkodowania był jak najkrótszy. Postępowania w powyższych sprawach prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami z uwzględnieniem przepisów K.p.a. Według art. 35 § 5 K.p.a. do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się m.in. okresów opóźnień z przyczyn niezależnych od organu, do których należy czas niezbędny na sporządzenie i zapoznanie się stron z operatem szacunkowym. Do stron postępowań odszkodowawczych nie kierowano zawiadomień w trybie art. 36 K.p.a. ponieważ przy tak dużej ilości spraw powodowałoby to – zdaniem wyjaśniającego – generowanie dodatkowych kosztów oraz wydłużenie całego procesu wydawania decyzji. Czas przeznaczony na przygotowywanie i wysyłanie zawiadomień pracownicy przeznaczali na przygotowywanie decyzji ustalających odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 284-288)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

5. Postępowania dotyczące egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń

Opis stanu faktycznego

5.1. W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził 3 postępowania egzekucyjne w związku z odmową wydania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK.

(dowód: akta kontroli str. 325-329)

5.2. We wszystkich sprawach egzekucja obowiązków dot. wydania nieruchomości, wynikających z decyzji ZRID, została przeprowadzona po upływie terminu określonego w art. 17 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych. Zgodnie z ww. przepisem egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji ZRID przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego zarządcy drogi.

Przejęcie nieruchomości w ww. sprawach nastąpiło odpowiednio: w 39, 73 i 89 dniu od dnia wpływu do Urzędu wniosku GDDKiA o przeprowadzenie egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 325-329, 336-375)

Pani Irena Miłał wyjaśniła, że postępowania egzekucyjne zostały przeprowadzone tak szybko, jak tylko było to możliwe, mając na uwadze charakter nieruchomości. Wszystkie nieruchomości stanowiące przedmiot egzekucji były nieruchomościami zabudowanymi. Znajdowały się na nich m.in. budynki mieszkalne i gospodarcze. W celu odebrania właścicielom nieruchomości, konieczne było opróżnienie tych budynków. Urząd nie dysponuje osobami, które mogłyby podjąć się takich czynności, ani też miejscem gdzie ewentualnie mogłyby być składowane rzeczy. W tym celu niezbędne okazało się znalezienie lokalu zastępczego, magazynu, gdzie w razie niewskazania odpowiedniego miejsca przez właścicieli należałoby przewieźć mienie ruchome oraz zaangażowanie odpowiedniego podmiotu trudniącego się przeprowadzkami. Z uwagi na fakt, że koszty postępowania egzekucyjnego

ponoszone są w całości przez zobowiązanego, słusznym było przeprowadzenie badania rynku i wybranie podmiotu, który oferował odpowiednie usługi za niewygórowaną cenę. Dodatkowy problem związany był z ustaleniem terminu, w którym wybrana firma mogła wykonać usługi. Czynności te nie były w żaden sposób dokumentowane, gdyż odbywały się drogą telefoniczną.

(dowód: akta kontroli str. 330-335)

We wszystkich sprawach wystąpiły nieuzasadnione przerwy pomiędzy poszczególnymi czynnościami Urzędu, zmierzającymi do wyegzekwowania ww. obowiązków:

- w jednej sprawie upomnienie zostało wystawione w 22 dniu od dnia wpływu do Urzędu wniosku GDDKiA o wszczęcie postępowania egzekucyjnego,
- w drugiej sprawie tytuł wykonawczy i postanowienie wzywające stronę do wykonania obowiązku wydania nieruchomości zostały wystawione odpowiednio: w 20 i 21 dniu od dnia zwrotu do Urzędu nieodebranej przesyłki zawierającej upomnienie wraz ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- w trzeciej sprawie tytuł wykonawczy i ww. postanowienie zostały wystawione odpowiednio: w 69 i 63 dniu od dnia doręczenia upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 325-329, 336-375)

Przepis art. 12 § 1 K.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Pani Irena Miłał wyjaśniła, że zarówno pracownicy wnioskodawcy jak i wykonawcy zatrudnieni przy realizacji inwestycji podejmowali dodatkowe próby dobrowolnego wydania nieruchomości. Niestety czynności te nie zostały w żaden sposób udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 334-335)

W każdej ze spraw Wojewoda wystawił upomnienie, w którym wskazywał, że nieruchomość należy wydać w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia, a w przypadku niewykonania obowiązku we wskazanym terminie zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne dla egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym. Upomnienia doręczono stronom postępowań zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z art. 143 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Wojewoda doręczył także postanowienia o wezwaniu do dokonania obowiązku wydania nieruchomości oraz tytuł wykonawczy w jednej ze spraw. W aktach 2 spraw brak było dowodów potwierdzających doręczenie tytułów wykonawczych stronom.

(dowód: akta kontroli str. 325-329, 336-375)

Pani Irena Miłał wyjaśniła, że tytuły wykonawcze były doręczane wraz z postanowieniami wzywającymi do wykonania obowiązku wydania nieruchomości. Zwrotne potwierdzenia odbioru nie wskazują, jakie dokumenty zawiera przesyłka, gdyż nie ma na nich miejsca w którym informacja taka mogłaby zostać uwidoczniiona. Data widniejąca na zwrotnych potwierdzeniach odbioru wskazuje na dzień wysłania przesyłki a nie na datę pisma.

(dowód: akta kontroli str. 330-333)

Zastosowanie środka egzekucyjnego, którego skutkiem było odebranie nieruchomości, miało miejsce po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w ww. postanowieniach.

(dowód: akta kontroli str. 325-329)

W związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi w ww. sprawach, GDDKiA nie kierowała do Wojewody pism ponagląjących.

(dowód: akta kontroli str. 325-329)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dot. przekroczenia – we wszystkich 3 sprawach objętych kontrolą – ustawowego terminu, określonego w art. 17 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych, przeprowadzania egzekucji obowiązków w zakresie wydania nieruchomości. Stwierdzono także występowanie nieuzasadnionych przerw pomiędzy poszczególnymi czynnościami egzekucyjnymi, czym naruszono przepis art. 12 § 1 K.p.a.

**Ocena
częstkowa**

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁴, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. terminowość wydawania decyzji ustalających odszkodowania za nieruchomości przejmowane przez Skarb Państwa pod drogi objęte PBDK,
2. dotrzymanie terminu określonego w art. 17 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych, dotyczącego egzekucji obowiązku wydania nieruchomości,
3. przestrzeganie przepisów PZP w trakcie prowadzonych postępowań przetargowych związanych z przejmowaniem nieruchomości pod drogi publiczne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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

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

Rzeszów, dnia

Kontroler

Stanisław Jarzyna
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontroler
Małgorzata Milanowska
Specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis