



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-013-01/2013
P/13/157

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/157 – Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2013

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy

1. Robert Bartosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88570 z dnia 11 października 2013 r.
2. Jan Czarniecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88578 z dnia 18 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str.1-4)

Jednostka
kontrolowana

Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa (zwany dalej Urząd lub MUW)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jacek Kozłowski, Wojewoda Mazowiecki (zwany dalej Wojewoda)

(dowód: akta kontroli Tom I str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez Wojewodę w badanym okresie zadań objętych kontrolą, związanych z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod budowę dróg krajowych ujętych w kolejnych rządowych Programach Budowy Dróg Krajowych² (dalej: „PBDK”).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z ocen cząstkowych dotyczących realizacji przez Wojewodę zadań w zakresie prowadzenia postępowań wyłączeniowych i odszkodowawczych. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły w szczególności:

- przewlekłości postępowań prowadzonych przez Wojewodę, w tym nieprzestrzegania terminów przewidzianych na załatwienie tego rodzaju spraw określonych w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³ oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴;
- obciążania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „GDDKiA”), na podstawie wydawanych przez Wojewodę postanowień, kosztami operatorów szacunkowych wykonywanych w ramach postępowań odszkodowawczych

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

² Dotyczy to PBDK na lata 2008-2012 przyjętego do realizacji uchwałą Rady Ministrów nr 163/2007 z 25 września 2007 r. oraz PBDK na lata 2011-2015 przyjętego do realizacji uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z 25 stycznia 2011 r.

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

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 – dalej: „kpa”.

za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości pod budowę dróg krajowych, co stanowiło naruszenie art. 262 § 1 kpa.

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w 2013 r. w Urzędzie nowych rozwiązań organizacyjnych dotyczących udzielania zamówień na wykonanie operatów szacunkowych, które powinny przyczynić się do skrócenia okresu przeznaczonego na prowadzenie postępowań odszkodowawczych oraz zaniechanie od 2012 r. obciążania GDDKiA kosztami wykonania operatów szacunkowych sporządzanych na potrzeby tych postępowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i finansowanie wykonywania zadań Wojewody

1.1. Organizacja wykonywania zadań

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami kolejnych Regulaminów Organizacyjnych Urzędu, prowadzeniem postępowań wyłączeniowych oraz ustalaniem odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa pod budowę dróg krajowych (w oparciu o przepisy ustawy o inwestycjach drogowych), zajmował się w okresie badanym Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości (WSPiN).

Zadaniami dotyczącymi wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD) oraz następnie (od 10 września 2008 r.) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych, zajmował się Wydział Infrastruktury i Środowiska⁵ (WiS). Do zadań tego Wydziału należało również prowadzenie postępowań dotyczących egzekucji administracyjnej w zakresie obowiązku wydania nieruchomości pod budowę dróg.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 10-97)

W kolejnych Regulaminach Organizacyjnych Urzędu nie określono, który z tych Wydziałów zobowiązany jest do realizacji zadań Wojewody dotyczących czynności przedegzekucyjnych, takich jak wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych. W praktyce zadania te realizowane były przez WSPiN.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 15-97; Tom III str. 54-55, 95)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił, że realizacja tych zadań przez kierowany przez niego Wydział, była wynikiem ustnych uzgodnień dokonanych w 2009 r. pomiędzy ówczesnym Dyrektorem Generalnym i dyrektorami wydziałów Skarbu Państwa i Nieruchomości oraz Infrastruktury. W Urzędzie trwają prace nad nowym Regulaminem Organizacyjnym, który m.in. będzie precyzyjnie wskazywał wydział, realizujący przedmiotowe zadanie.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 95)

Dyrektor Generalny MUW zarządzeniem nr 49 z dnia 20 września 2007 r. powołał Zespół do spraw Wdrażania Systemu Zarządzania Jakością, zgodnie z normą ISO 9001-2000.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 97-107)

⁵ Wcześniej Wydział Infrastruktury.

W wyniku prac Zespołu 7 lipca 2011 r. i 9 maja 2013 r. wprowadzono w Urzędzie kolejne procedury postępowania przy wydawaniu decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania oraz z 9 maja 2013 r. - procedurę postępowania przy wydawaniu decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 108, 161-202)

Liczba osób zajmujących się w poszczególnych latach realizacją zadań, których dotyczy kontrola, kształtowała się następująco (średniorocznie w przeliczeniu na etaty):

- WIŚ (wydawanie decyzji ULD, ZRID i prowadzenie egzekucji administracyjnej): 2008 r. – 1,9; 2009 r. – 1,0; 2010 r. – 1,6; 2011 r – 1,0; 2012 r. – 0,7; 2013 r. (za okres do 30.09) – 0,1;
- WSPiN (prowadzenie postępowań wyłączeniowych i odszkodowawczych): 2008 r. – 14,4; 2009 r. – 21,1; 2010 r. – 28,7; 2011 r – 28,1; 2012 r. – 25,7; 2013 r. (za okres do 30.09)– 25,0.

Wszyscy pracownicy wykonujący ww. zadania byli zatrudnieni na umowy stałe. Przedmiotowymi zadaniami zajmowali się wyłącznie pracownicy ww. wydziałów. Nie dokonywano przeniesień pracowników z innych wydziałów lub komórek organizacyjnych Urzędu, w celu wsparcia. Jedynymi pracami zlecanymi podmiotom zewnętrznym w ramach powyższych postępowań, było opracowanie operatów szacunkowych na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowań za przejmowane pod budowę dróg nieruchomości.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 110-127)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że w badanym okresie dyrektorzy wydziałów Skarbu Państwa i Nieruchomości oraz Infrastruktury i Środowiska występowali ustnie i pisemnie do Wojewody i Dyrektora Generalnego Urzędu w kwestiach zabezpieczenia obsady kadrowej adekwatnej do skali realizowanych zadań i w miarę możliwości Urzędu wnioski te były rozpatrywane pozytywnie.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 109)

W badanym okresie (do 29 października 2013 r.) pracownicy WIŚ brali udział w szkoleniach dotyczących:

- stosowania przepisów ustawy o inwestycjach drogowych (w 2008 r., 2009 r. i 2011 r.);
- egzekucji należności niepieniężnych (w 2010 r. i 2013 r.);
- wykonalności decyzji administracyjnych w kontekście prowadzenia postępowania egzekucyjnego (w 2012 r.);
- skutków prawnych inwestycji infrastrukturalnych na obcych nieruchomościach (w 2012 r.);
- treningu w zakresie windykacji krytycznych (w 2012 r.);
- zajęcia pasa drogowego w kontekście inwestycji telekomunikacyjnych (w 2013 r.).

Pracownicy WSPiN brali w tym okresie udział w szkoleniach dotyczących:

- stosowania i zmian przepisów ustawy o inwestycjach drogowych (w 2008 r., 2011 r., 2012 r., i 2013 r.)
- nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (w 2008 r.);
- odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne (w 2009 r., 2010 r., 2011 r. i 2013 r.);
- problematyki pozyskiwania nieruchomości pod drogi publiczne (w 2009 r.);
- egzekucji należności niepieniężnych (w 2010 r.);
- oceny operatu szacunkowego w postępowaniu administracyjnym (w 2011 r.);

- szacowania wartości nieruchomości na potrzeby inwestycji liniowych (w 2012 r.);
- skutków prawnych inwestycji infrastrukturalnych na obcych nieruchomościach (w 2012 r.).

Powyższe szkolenia organizowane i przeprowadzane były zarówno przez Urząd, jak i podmioty zewnętrzne (publiczne i niepubliczne), takie m.in. jak Mazowieckie Centrum Doskonalenia Kadr, Consultingowe Centrum Kształcenia Ustawicznego, Fundacja Wszechnicy Budowlanej, Ministerstwo Infrastruktury, Śląski Urząd Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 128-140)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił, że w badanym okresie nie wystąpiły przypadki, aby wnioskowane przez dyrektorów szkolenia z zakresu przejmowania nieruchomości nie doszły do skutku lub zmniejszona została liczba ich uczestników z powodu braku środków finansowych.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 109)

1.2. Finansowanie kosztów postępowań administracyjnych

Wydatki MUW na realizację zadań objętych niniejszą kontrolą kształtowały się w poszczególnych latach badanego okresu następująco: w 2008 r. – 453,5 tys. zł; w 2009 r. – 945,9 tys. zł; w 2010 r. – 845,8 tys. zł; w 2011 r. – 838,0 tys. zł; w 2012 r. – 1 229,1 tys. zł; w 2013 r. (do 30.09) – 328,4 tys. zł.

W 2009 r. plan wydatków na powyższe cele został zwiększony z 900 tys. zł do 1 016,3 tys. zł. W pozostałych latach łączne kwoty wydatków zaplanowanych na ten cel były w ciągu roku obniżane w stosunku do planu pierwotnego, w tym w 2008 r. - z 938,0 tys. zł do 796,5 tys. zł; w 2010 r. – z 2 850,0 tys. zł do 879,2 tys. zł; w 2011 r. - z 1 932,0 tys. zł do 922,4 tys. zł; w 2012 r. – z 1 973,0 tys. zł do 1 248,7 tys. zł.

Podstawową pozycją wydatków ponoszonych przez Urząd w tym zakresie były koszty opracowania operatów szacunkowych, które wyniosły w badanym okresie 4 552,8 tys. zł, co stanowiło 98,1 % wydatków poniesionych przez Urząd ogółem na realizację zadań objętych niniejszą kontrolą (4 640,7 tys. zł). Pozostałe wydatki dotyczyły m.in. pokrywania kosztów prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Ustalono, że część wydatków Urzędu poniesionych w latach 2008-2011 na opracowanie operatów szacunkowych (tj. 1 954 tys. zł) zostało pokrytych ze środków przekazanych przez inne podmioty, w tym m.in. przez GDDKiA. Ze środków przekazanych przez te podmioty kwota 781,8 tys. zł, otrzymana tytułem zwrotu kosztów poniesionych przez Urząd w latach ubiegłych, zaewidencjonowana została na koncie dochodów budżetowych i przekazana do budżetu państwa. Pozostałe środki w kwocie - 1 172,2 tys. zł, otrzymane tytułem zwrotu kosztów poniesionych przez Urząd w danym roku, zakwalifikowane zostały jako zwrot (zmniejszenie) wydatków własnych Urzędu na ten cel.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 141-152, 157; Tom III str. 81, 96, 106-108, 151)

Środki te wpłacane były przez GDDKiA do Urzędu w wyniku wykonania postanowień Wojewody w sprawie ustalenia kosztów postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę dróg publicznych oraz obciążenia nimi GDDKiA.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 158-160; Tom III str. 62-65)

W dniu 10 kwietnia 2009 r. pomiędzy GDDKiA i Wojewodą zawarte zostało porozumienie, w którym GDDKiA zobowiązała się do przekazywania Wojewodzie

środków finansowych tytułem zwrotu wydatków poniesionych przez Wojewodę na sporządzenie operatów szacunkowych. W porozumieniu określono, że GDDKiA zabezpieczy na ten cel w 2009 r. środki w kwocie 10 mln zł. Porozumienie to kolejnymi aneksami przedłużono na 2010 r. i 2011 r. W ww. aneksach GDDKiA zobowiązała się do zabezpieczenia na ten cel w 2010 r. - 10 mln zł, a w 2011 r. - 1 mln zł.

dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156)

Porozumienie nie zostało przedłużone na lata 2012-2013. W dniu 3 lutego 2012 r. GDDKiA przesłała do Dyrektora WSPiN projekt nowego porozumienia. W odpowiedzi z 24 lutego 2012 r. Dyrektor tego Wydziału zaproponował podpisanie aneksu nr 3 do porozumienia z 10 kwietnia 2009 r. wydłużającego jego obowiązywanie na 2012 r., a zawarcie nowego porozumienia na 2013 r. Obie te propozycje nie zostały jednak wdrożone w życie.

dowód: akta kontroli Tom III str. 107, 114-119)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił, że w budżecie Wojewody zabezpieczono w 2012 r. wystarczające środki na wykonanie operatów szacunkowych w ramach postępowań odszkodowawczych.

dowód: akta kontroli Tom III str. 96, 107-108)

1.3. Zapewnienie warunków dla sprawnego przeprowadzenia postępowań odszkodowawczych w zakresie opisu i szacowania wartości nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa z mocy prawa

Szczegółową organizację postępowań odszkodowawczych określono w „Procedurach postępowania przy wydawaniu decyzji odszkodowawczych w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości” z 7 lipca 2011 r. i 9 maja 2013 r. Ich zapisy przewidywały podjęcie postępowania przez WSPiN po otrzymaniu z WIŚ ostatecznej decyzji ZRID. Okres przeprowadzania poszczególnych postępowań, biorąc pod uwagę określone w procedurach terminy przewidziane na poszczególne działania wynosił szacunkowo od ok. 185 do 200 dni (w zależności od stanu prawnego nieruchomości) od daty otrzymania przez Wydział ostatecznej decyzji ZRID, w tym co najmniej 81 dni zajmować miało przeprowadzenie postępowań przetargowych na wybór wykonawców operatów szacunkowych i zawarcie z nimi umów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 161-202)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że w okresie pomiędzy wydaniem decyzji ZRID a uzyskaniem przez tę decyzję waloru ostateczności, Wydział przeprowadzał szereg czynności wstępnych, mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu prawnego wyłączonej nieruchomości i legitymizacji formalnej stron postępowania odwoławczego. Dopiero przejście nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, następujące z chwilą uzyskania ostateczności przez decyzję ZRID, pozwalało na zaangażowanie środków publicznych w procedury pozyskania operatów szacunkowych, co jest zgodne z wymogami celowości i gospodarności w dysponowaniu środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 121, 124-125)

W wyniku kontroli postępowania Urzędu w sprawie ustalenia wysokości należnych odszkodowań za przejęte nieruchomości po wydaniu przez Wojewodę pięciu wybranych decyzji ZRID (dotyczących inwestycji drogowych realizowanych przez GDDKiA) ustalono m.in., że:

- zlecenia na wykonanie poszczególnych operatów szacunkowych wystawiane były przez Urząd w oparciu o postanowienia umów zawartych z podmiotami świadczącymi tego rodzaju usługi;
- wyboru wykonawców tych usług dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶;
- umowy na wykonanie operatów szacunkowych, jak i szczegółowe zlecenia, wystawiane w ramach realizacji umów, podpisywane były po upływie kilkunastu miesięcy od daty wydania przez Wojewodę objętych kontrolą decyzji ZRID i po upływie kilku lub kilkunastu miesięcy od daty, w której poszczególne z tych decyzji stały się decyzjami ostatecznymi;
- terminy sporządzenia operatów określano w umowach na różny okres, tj. od 14 do 30 dni od daty podpisania szczegółowego zlecenia;
- decyzje ustalające wysokość odszkodowania wydane zostały w tych przypadkach przez Wojewodę w okresie od roku do trzech lat od daty wydania decyzji ZRID, i w okresie od 6 miesięcy do 2 lat od daty, w której poszczególne decyzje stały się ostateczne.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 203-430)

1.4. Działania na rzecz zapewnienia właściwych warunków stosowania przepisów art. 12 ust. 4g i 5a ustawy o inwestycjach drogowych

Wojewoda w okresie od 25 lutego 2013 r. do czasu kontroli NIK (31 października 2013 r.) nie wydawał decyzji ZRID z rygiorem natychmiastowej wykonalności dla zadań inwestycyjnych dotyczących budowy dróg krajowych ujętych w PBDK. Spośród decyzji ZRID z tym rygiorem, wydanych przez Wojewodę przed 25 lutego 2013 r., dwie decyzje (z 24 lipca 2012 r. oraz 22 lutego 2013 r.) nie stały się ostateczne przed tą datą. Pierwsza z nich stała się ostateczna w dniu 22 października 2013 r., w przypadku drugiej do czasu zakończenia kontroli NIK nie zakończyło się postępowanie odwoławcze.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 384-393, Tom III str. 82)

W przywołanej wyżej Procedurze postępowania przy wydawaniu decyzji odszkodowawczych, która weszła w życie 9 maja 2013 r., nie wprowadzono zmian mających na celu jej dostosowanie do zmienionych z dniem 25 lutego 2013 r. przepisów art. 12 ustawy o inwestycjach drogowych⁷. Zgodnie z Procedurą rozpoczęcie czynności przez pracowników WSPiN następować miało dopiero po otrzymaniu ostatecznej decyzji ZRID. Nie przewidziano odrębnego trybu postępowania w przypadku decyzji ZRID, z nadanym rygiorem natychmiastowej wykonalności.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 192-201)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że Wydział, którym kieruje złożył 29 listopada 2013 r. (w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami) wniosek o zmianę Procedury w tym zakresie. Niezależnie jednak od zapisów Procedury, w celu

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁷ Zgodnie z art. 12 ust. 4g ustawy o inwestycjach drogowych (obowiązującym od 25 lutego 2013 r.), jeżeli decyzji ZRID nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od daty nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. poz. 118), przepisy przywołanego wyżej art. 12 ust. 4g, mają zastosowanie również do decyzji ZRID którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności przed datą wejścia w życie ustawy, o ile decyzja ta nie stała się ostateczna przed tą datą.

usprawnienia procesów zawierania umów i wykonywania operatów szacunkowych Urząd wszczął w styczniu 2013 r. postępowanie przetargowe, zakończone podpisaniem 9 kwietnia 2013 r. dwóch umów ramowych, ustalających ogólne warunki udzielania zamówień publicznych na wykonywanie operatów szacunkowych. Pozwoliło to skrócić proces wyłaniania rzeczoznawców majątkowych.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 121, 125)

Umowy ramowe z 9 kwietnia 2013 r. nr 56 i 57, o których mowa wyżej, zawarte zostały przez Urząd na okres 12 miesięcy z 10 podmiotami świadczącymi usługi w zakresie wykonywania operatów szacunkowych. W umowach określono podstawowe warunki udzielania zamówień i wykonywania zleceń na opracowanie operatów szacunkowych do celów odszkodowawczych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 3-19)

Do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o wypłatę zaliczki na poczet odszkodowania za nieruchomości - na podstawie art. 12 ust. 5a ustawy o inwestycjach drogowych (obowiązującego od 25 lutego 2013 r.). Urząd otrzymał natomiast do wiadomości (w dniu 28 maja 2013 r.) skierowany do GDDKiA wniosek APRICA Sp. z o.o. o wypłacenie zaliczki, dotyczący decyzji ZRID z 22 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 1-2)

1.5. Bariery (finansowe, organizacyjne i prawne) utrudniające Wojewodzie wykonywanie ustawowych zadań w procedurach przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe

O problemach związanych z realizacją zadań w zakresie nabywania nieruchomości na potrzeby dróg krajowych, Wojewoda informował Ministra Finansów (w 2008 r.) oraz Wicepremiera Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (w 2008 i 2009 r.). W piśmie z 20 sierpnia 2008 r. skierowanym do Ministra Finansów, Wojewoda wskazał na fakt niższego średniego wynagrodzenia w Urzędzie w stosunku do innych urzędów centralnych i ministerstw, co utrudniało pozyskanie dobrze wykształconej kadry. Wnioskował m.in. o zwiększenie limitów wynagrodzeń w celu zwiększenia zatrudnienia w Wydziale Infrastruktury, w którym pozostawało nieobsadzonych 19 etatów. Zwracał się także o zwiększenie limitu wydatków o 9 mln zł w związku ze zmianą przepisów dotyczących wywłaszczeń nieruchomości pod budowę dróg i autostrad, wskazując, że nie otrzymał środków na operaty szacunkowe, których wykonanie jest konieczne, aby wywłaszczenie było przeprowadzone.

W pismach z 12 listopada 2008 r. i 21 stycznia 2009 r., skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewoda wystąpił o wsparcie wniosku dotyczącego zwiększenia w 2009 r. limitu środków finansowych o 9 mln zł z przeznaczeniem na procedury wywłaszczeniowe. Wskazał, że w 2009 r. od GDDKiA wpłynęło 14 900 wniosków o wykonanie operatów szacunkowych do celów wywłaszczenia nieruchomości na terenie województwa mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 34-44; Tom III 83, 87-88, 109)

Dyrektor WSPiN wyjaśniał m.in., że głównymi trudnościami, jakie napotykał Wydział przy realizacji zadań dotyczących przejmowania nieruchomości pod budowę dróg były:

- fluktuacja kadr związana z niskimi wynagrodzeniami w stosunku do kwalifikacji i wymagań stawianych na merytorycznych stanowiskach pracy;

- brak elastyczności organizacyjnej w dostosowywaniu się do dynamicznie zmieniających się ilości inwestycji drogowych, kolejowych i gazowych, którymi zajmuje się Wydział;
- brak aktualnej ewidencji gruntów i budynków w zakresie podmiotowym (właściciele, użytkownicy wieczysti itd.);
- wydłużające się procedury postępowań odwoławczych przed organem II instancji oraz przed Wojewódzkim i Naczelnym Sądem Administracyjnym;
- w latach 2008-2011 barierą były również niewystarczające środki finansowe na zlecenie wykonania operatów szacunkowych nieruchomości.

Do 2013 r. barierą dla Wydziału były również procedury związane z udzielaniem zamówień publicznych na wykonywanie operatów szacunkowych nieruchomości, jednak wprowadzenie rozwiązania polegającego na wylanianiu wykonawców w wyniku przeprowadzania postępowań na zawarcie umów ramowych, ograniczyło jej oddziaływanie.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 78-79, 82-83, 109)

1.6. Skargi obywateli wpływające do Wojewody dotyczące nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych, załatwiane w trybie działu VIII kpa

W okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu (wg prowadzonej ewidencji) 33 skargi od obywateli załatwiane w trybie działu VIII kpa dotyczące spraw objętych niniejszą kontrolą, w tym: 7 - w 2008 r.; 3 - w 2009 r.; 20 - w 2010 r. i 3 - w 2011 r. W latach 2012-2013 (do zakończenia kontroli NIK) nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące tego rodzaju zagadnień.

Skargi dotyczyły przede wszystkim przewlekłości postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania, nieprawidłowego działania GDDKiA w zakresie przejmowania nieruchomości, nieprawidłowego sposobu prowadzenia spraw związanych z wyceną nieruchomości przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 45-49; Tom III str. 37, 83)

W wyniku kontroli 20 z ww. skarg stwierdzono m.in., że we wszystkich 17 przypadkach, w których rozpatrywaniem skarg zajął się bezpośrednio Urząd, skarżącym udzielono odpowiedzi na skargę. W pozostałych 3 przypadkach skargi zostały przesłane przez Urząd do innego właściwego organu lub podmiotu (GDDKiA).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 50-93; Tom III str. 95-103)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wojewoda w latach 2008-2011, na podstawie postanowień, wydawanych w oparciu o przepisy kpa, obciążał GDDKiA kosztami opracowania operatów szacunkowych sporządzanych na zlecenie Urzędu, w ramach postępowań o ustalenie wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa pod budowę dróg publicznych. W postanowieniach, jako podstawę obciążania tymi kosztami GDDKiA przywoływano przepisy art. 264 § 1, w związku z art. 263 kpa oraz art. 132 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 141-152, 157-160; Tom III str. 62-65, 81, 96, 106-108, 151)

W ocenie NIK wydawanie przez Wojewodę powyższych postanowień stanowiło naruszenie art. 262 § 1 kpa, określającego przypadki, w których stroną obciążają

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

koszty postępowania. Zalicza się do nich koszty wynikłe z winy strony, jak i koszty poniesione w interesie lub na żądanie strony, pod warunkiem, że nie wynikają one z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Przepis ten nie dotyczy jednak kosztów sporządzania operatów szacunkowych, wykonywanych na zlecenie Wojewody, gdyż obowiązek ich wykonania, w ramach prowadzonych postępowań o ustalenie wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa pod budowę dróg publicznych, wynika z art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dyrektor WSPiN wyjaśnił, że zgodnie z art. 132 ust. 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podmiot, który będzie realizował cel publiczny, może pokryć koszty należności, o których mowa w ust. 5 i 6 oraz koszty ustalenia tych należności. Przywołany przepis stanowi podstawę żądania pokrywania kosztów opracowania operatu szacunkowego wyłączonej nieruchomości od inwestora, tj. GDDKiA. W postanowieniach obciążających kosztami GDDKiA przywoływano przepisy kpa, ponieważ stanowią one podstawę proceduralną, w której określone są: sposób i forma określania kosztów postępowania administracyjnego przez organ je prowadzący.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 108)

W ocenie NIK, wskazane w powyższych wyjaśnieniach przepisy art. 132 ust. 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mówiące o możliwości pokrycia przez podmiot realizujący cel publiczny kosztów należności, o których jest mowa w ust. 5 i 6 tego artykułu oraz kosztów ustalenia tych należności, nie dają Wojewodzie prawa do żądania od GDDKiA, na podstawie postanowień wydawanych w oparciu o przepisy kpa, pokrycia przez tę jednostkę kosztów poniesionych przez Urząd na wykonanie operatów szacunkowych. O braku podstaw do wydawania przedmiotowych postanowień świadczy również pośrednio fakt, że w latach 2012-2013, z uwagi na dysponowanie przez Urząd wystarczającymi środkami finansowymi na pokrycie tych kosztów zaniechano obciążania nimi GDDKiA, pomimo iż przepisy prawa w tym zakresie się nie zmieniły.

2. W wyniku kontroli postępowania Wojewody w sprawie ustalenia wartości odszkodowania za wymienione w decyzji ZRID nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa, ustalono, że w przypadku wszystkich 5 wybranych do kontroli decyzji ZRID wydanych w latach 2010-2012, Urząd zlecił wykonanie stosownych operatów szacunkowych, na potrzeby postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości, dopiero po upływie co najmniej 56 dni, w tym 7 zleceń na wykonanie tych operatów (na 8 objętych kontrolą) wystawiono po upływie powyżej 100 dni, od daty w której przedmiotowe decyzje ZRID stały się ostateczne.

Wskazuje to na niewłaściwą organizację prowadzenia postępowań odszkodowawczych, biorąc pod uwagę wskazany w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych, termin 30 dni (od daty w której decyzja ZRID stała się ostateczna), w którym Wojewoda zobowiązany był do wydania decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania.

Przyczyną powyższego był, w ocenie NIK, przyjęty w WSPiN tryb postępowania, zgodnie z którym rozpoczęcie postępowań przetargowych na wybór wykonawców operatów szacunkowych następowało dopiero po otrzymaniu ostatecznej decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 184-207)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że wszczęcie procedury przetargowej wymaga istnienia konkretnego zadania publicznego, na potrzeby którego wszczyna się tę procedurę. Dopiero posiadanie ostatecznej decyzji ZRID (dawniej ULD), było takim momentem, w którym można było rozpocząć procedurę przetargową bez zarzutu o brak celowości wydatkowania środków publicznych na to zadanie. Procedury odwoławcze ciągnęły się niejednokrotnie po kilkanaście miesięcy, co uniemożliwiało wszczęcie przetargów na usługi rzeczoznawców majątkowych. Ponadto występowały przypadki, że organ odwoławczy, na wniosek GDDKiA, uchylał decyzje ZRID i umarzał postępowanie. Terminy podpisania umów z rzeczoznawcami majątkowymi wynikały z wymogu dochowania procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych. W okresie pomiędzy wydaniem decyzji ZRID a uzyskaniem przez tę decyzję waloru ostateczności, Wydział przeprowadzał szereg czynności wstępnych, mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu prawnego wyłączonej nieruchomości i legitymizacji formalnej stron postępowania odwoławczego.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 120-121, 124)

NIK nie podziela powyższych argumentów. Zdaniem NIK możliwe i potrzebne było wprowadzenie rozwiązań, które usprawniłyby procedurę udzielania zamówień na opracowanie operatów szacunkowych, co potwierdza zawarcie w 2013 r. umów ramowych z rzeczoznawcami majątkowymi.

3. W odniesieniu do postępowania Urzędu ze skargami stwierdzono następujące nieprawidłowości:

3.1. W przypadku 2 skarg (zaewidencjonowanych w 2008 r. pod numerami 347 oraz 536) stwierdzono, że przekazanie ich wg właściwości do innego organu dokonane zostało odpowiednio po 46 i 22 dniach od daty wpływu do Urzędu, co było niezgodne z art. 231 kpa.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 45, 51-52; Tom III str. 97)

Dyrektor WSPiN, zajmującego się tymi skargami, wyjaśnił m.in., że skarga nr 347 przekazana została do organu właściwego ze zwłoką ze względu na konieczność sprecyzowania żądania przez osobę ją wnoszącą i oczekiwanie na jej odpowiedź.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 97-99)

W odniesieniu do tych wyjaśnień należy wskazać, że po wpłynięciu skargi nr 347 do Urzędu w dniu 25 marca 2008 r., dopiero 9 maja 2008 r. (tj. po upływie 45 dni) Wydział zwrócił się do osoby skarżącej o sprecyzowanie jej przedmiotu i po upływie 8 dni od daty otrzymania wyjaśnień przekazał skargę do Starosty Otwockiego, jako właściwego organu do jej rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 45, 51-52; Tom III str. 97)

3.2. W przypadku 3 skarg (zaewidencjonowanych w 2009 r. pod poz. 7 oraz w 2010 r. pod poz. 320 i 646), MUW przesłał odpowiedzi do skarżących po upływie odpowiednio 34, 44 i 38 dni od daty ich otrzymania, co stanowiło naruszenie art. 237 kpa. We wszystkich tych przypadkach nie powiadomiono skarżących o przyczynach zwłoki i nie określono nowego terminu ich załatwienia, co było niezgodne z art. 36 kpa.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 46-48, 52, 54, 58; Tom III str. 99-100, 102-103)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że:

- w przypadku skargi z 2009 r. (ujętej w poz. 7) - miesięczny termin został dotrzymany licząc od daty otrzymania przez WSPiN przedmiotowej skargi z Wydziału Kontroli i Audytu;
- w przypadku skargi z 2010 r. (ujętej w poz. 320) – rozpatrzenie skargi wymagało przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego a skarżący przy odrębnym piśmie otrzymali kopię operatu szacunkowego, o którą występowali;
- w przypadku skargi z 2010 r. (ujętej w poz. 320) – z uwagi na wydłużony obieg korespondencji, w istocie nastąpiło w tym przypadku nieznaczne przekroczenie terminu na udzielenie odpowiedzi, co w zestawieniu ze znaczną ilością postępowań prowadzonych przez Wydział, nie stanowi (w jego ocenie) rażącego naruszenia prawa.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 99-100, 102-103)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: obciążania GDDKiA kosztami sporządzania operatów szacunkowych niezgodnie z art. 262 § 1 Kpa, niewłaściwej organizacji prowadzenia postępowań odszkodowawczych w zakresie zlecenia sporządzenia operatów szacunkowych, a także opóźnień w załatwianiu skarg. Nieprawidłowości w postępowaniu ze skargami nie miały jednak zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność, biorąc pod uwagę niewielką liczbę 33 skarg w stosunku do łącznej liczby 4982 postępowań wyłączeniowych i odszkodowawczych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie badanym Wojewoda na wniosek GDDKiA wydał ogółem 1961 decyzji o wyłączeniu nieruchomości (dalej: „decyzje wyłączeniowe”) przeznaczonych pod budowę dróg krajowych ujętych w PBDK. Liczba wydanych w tym zakresie decyzji stopniowo się zmniejszyła z 552 - w 2008 r. do 103 – w 2012 r.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 94-95)

W wyniku kontroli 12 decyzji wyłączeniowych⁹ ustalono m.in., że:

- we wszystkich przypadkach, spełnione były przesłanki, określone w art. 15 ust. 1, 2 lub 3 ustawy o inwestycjach w drogach (w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.¹⁰), uzasadniające wszczęcie przez Wojewodę postępowania w sprawie wyłączenia nieruchomości na potrzeby budowy dróg;

⁹ W tym 6 dotyczących nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym lub o nieuregulowanych prawach spadkowych oraz 6, w których stosowne postępowania zostały wszczęte przez Wojewodę z uwagi na nieprzyjęcie przez właściciela nieruchomości oferty jej nabycia złożonej przez GDDKiA.

¹⁰ Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.), przepisy art. 15 ust. 1, 2 lub 3 ustawy o inwestycjach w drogach (w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.) miały zastosowanie do nieruchomości objętych decyzjami ULD, wydanym na podstawie przepisów obowiązujących do tej daty.

- Urząd wszczywał postępowania wywłaszczeniowe po upływie od 3 do 11 miesięcy od daty wpływu wniosku GDDKiA, w tym w 8 przypadkach – po upływie 6 i więcej miesięcy;
- czas trwania postępowań wywłaszczeniowych, liczony od daty wszczęcia postępowania do daty wydania decyzji wywłaszczeniowej i ustalenia odszkodowania, wynosił od 1,5 roku do 5 lat, w tym w 6 przypadkach - ponad 3 lata;
- w trakcie postępowań wywłaszczeniowych, Wojewoda na wniosek GDDKiA wydawał decyzje o udzieleniu zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe - w oparciu o przepisy art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach (w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.);
- kwota odszkodowania ustalonego w decyzjach wywłaszczeniowych była zgodna z wyceną dokonaną przez rzeczoznawców majątkowych;
- w przypadku jednego z tych postępowań (wszczętego 21 lutego 2005 r. i zakończonego decyzją Nr 293/09 z 23 lutego 2009 r.), GDDKiA wystąpiła 7 lutego 2008 r. do Wojewody z prośbą o priorytetową wycenę nieruchomości i wydanie decyzji wywłaszczeniowej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 96-106)

W 7 przypadkach, spośród ww. 12, decyzje Wojewody zostały uchylone przez organ II instancji w ramach postępowania odwoławczego (w tym w 3 przypadkach na skutek odwołań złożonych przez GDDKiA). W jednej sprawie GDDKiA złożyła do sądu administracyjnego skargę na decyzję organu II instancji z dnia 19 kwietnia 2011 r. o uchyleniu decyzji wywłaszczeniowej Wojewody nr 678 z 31 marca 2010 r. (skarga ta nie została rozpatrzona do zakończenia niniejszej kontroli). W pozostałych 6 przypadkach uchylenie decyzji wywłaszczeniowych przez organ II instancji skutkowało koniecznością przeprowadzania przez Wojewodę ponownego postępowania w zakresie czynności dowodowych (głównie w zakresie oszacowania wartości wywłaszczanych nieruchomości, a co za tym idzie ustalonej w decyzjach wysokości odszkodowania). W jednym przypadku (dotyczącym uchylenia przez organ II instancji decyzji Wojewody o wywłaszczeniu nr 293/09 z 23 lutego 2009 r.), Wojewoda umorzył postępowanie wywłaszczeniowe, z uwagi na zawarcie przez GDDKiA umowy o zakup nieruchomości z jej właścicielami.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 96-106)

Ustalono
nieprawidłowości

Objęte kontrolą postępowania w sprawie wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości pod budowę dróg w ocenie NIK prowadzone były przez Wojewodę przewlekłe.

Pierwsze wyceny wartości nieruchomości sporządzone zostały w okresie od 9 do 51 miesięcy od daty wszczęcia postępowań. Negatywny wpływ na powyższe, w ocenie NIK, miało m.in. przeprowadzanie przez Urząd w trakcie postępowań wywłaszczeniowych kilkumiesięcznych postępowań przetargowych na wybór wykonawców operatów szacunkowych, co wskazuje na niewłaściwą organizację udzielania zamówień na tego rodzaju usługi. O możliwości usprawnienia tego procesu świadczą działania podjęte w 2013 r. polegające na zawarciu umów ramowych z wybranymi rzeczoznawcami majątkowymi.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 3-19, 96-106)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że przyczyny wydłużenia czasu trwania tych postępowań wynikają przede wszystkim z wymogów formalnych, takich jak konieczność pozyskania operatu szacunkowego w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (co jest procesem trwającym od 3 do 9 miesięcy), korzystanie przez strony postępowania z prawa do składania skarg, zażaleń i odwołań, nakładanie się

na siebie różnych trybów postępowań. W mniejszości (w jego ocenie) są to przyczyny wynikające z winy organu. Z uwagi na znaczną ilość toczących się równolegle postępowań odszkodowawczych i wywłaszczeniowych, priorytety ustalane były na bieżąco, w trakcie narad koordynacyjnych u Wojewody z udziałem GDDKiA oraz służb i wydziałów powiązanych z procesem inwestycyjnym.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 102-106)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki, biorąc pod uwagę liczbę przeprowadzonych postępowań wywłaszczeniowych oraz ich znaczenie dla realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przewlekłości postępowania.

3. Wydawanie decyzji ULD i ZRID dla inwestycji drogowych ujętych w PBDK

3.1. Weryfikacja wniosków GDDKiA o wydanie ULD lub ZRID w zakresie dotyczącym nieruchomości do przejęcia przez Skarb Państwa

Wojewoda wydał w badanym okresie łącznie 26 decyzji ULD lub ZRID dotyczących zadań inwestycyjnych realizowanych przez GDDKiA w zakresie budowy dróg krajowych ujętych w obowiązujących w badanym okresie kolejnych PBDK.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 384-393)

Rozpatrywaniem wniosków o wydanie decyzji ULD lub ZRID zajmował się w badanym okresie WIŚ.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 10-14)

W wyniku kontroli 5 wybranych postępowań w sprawie wydania decyzji ULD (nr 1/08 z 4 stycznia 2008 r. oraz znak WI.II.HS-7047-D/120/08 z 10 grudnia 2008 r.) oraz ZRID (nr: 19/10 z 5 listopada 2010 r.; 11/10 z 10 sierpnia 2010 r.; 1/11 z 31 stycznia 2011 r.) ustalono m.in., że we wszystkich zbadanych sprawach w aktach spraw nie dokumentowano zakresu badania kompletności i prawidłowości złożonych przez GDDKiA wniosków o wydanie decyzji. W 3 przypadkach (dotyczących obu decyzji ULD i decyzji ZRID nr 19/10) Urząd skierował wezwania do GDDKiA o uzupełnienie lub poprawienie wniosku (m.in. w zakresie wskazania lub skorygowania linii rozgraniczających dla terenu inwestycji, przedłożenie brakujących wypisów z ewidencji gruntów dla działek objętych wnioskiem). Postępowania w sprawie wydania decyzji trwały w tych 3 sprawach od 115 do 251 dni, licząc od dat złożenia pierwotnych wniosków.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 107-135)

Z-ca Dyrektora WIŚ wyjaśniła m.in., że czynności sprawdzenia wniosków o wydanie decyzji ULD i ZRID oraz załączonej do nich dokumentacji nie były dokumentowane ponieważ przepisy prawa nie wymagają sporządzenia takich dokumentów. Wszystkie nieprawidłowości stwierdzone we wniosku są wskazywane w wezwaniu w tej sprawie kierowanym do inwestora.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 122, 125-126)

Jedną spośród ww. decyzji (decyzja ULD z 10 grudnia 2008 r.) została uchylona w całości przez organ II instancji (decyzją z 31 sierpnia 2009 r.), który uznał za zasadne odwołanie osób fizycznych, które nie zgodziły się na przejęcie przez Skarb Państwa działki o pow. 146 m² pod przebudowę istniejącej słupowej stacji transformatorowej. W uzasadnieniu organ II instancji wskazał m.in., że przebieg

planowanej inwestycji został ustalony nieprawidłowo. W obrębie pasa drogowego inwestor umieścił także infrastrukturę energetyczną w postaci małogabarytowych stacji trafo, które to obiekty (w ocenie organu II instancji) nie mogą być zakwalifikowane jako elementy pasa drogowego. Wskazano, że przedmiotowa decyzja Wojewody, uwzględniając w pasie drogowym obiekty budowlane i urządzenia techniczne niezwiązane z projektowaną drogą, zatwierdza niewłaściwe linie rozgraniczające teren inwestycji oraz niewłaściwe projekty podziału nieruchomości. Za naruszenie prawa organ ten uznał również cel dokonania podziału nieruchomości przeznaczonych pod lokalizację powyższych stacji, które po zakończeniu inwestycji miały być przekazane zakładowi energetycznemu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 136-142)

Wojewoda decyzją z 10 lutego 2010 r. umorzył dalsze postępowanie w tej sprawie na wniosek GDDKiA z 26 stycznia 2010 r., w którym wskazano, że jednostka ta jest na etapie przygotowywania materiałów do wniosku o wydanie decyzji ZRID dla tej inwestycji. Decyzję ZRID dla tego zadania, na wniosek GDDKiA, Wojewoda wydał 31 stycznia 2012 r.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 143-145, 389-390)

3.2 Odwołania od wydanych przez Wojewodę decyzji ULD i ZRID

W 14 przypadkach zostały złożone odwołania od wydanych przez Wojewodę w badanym okresie decyzji ULD lub ZRID – dotyczących zadań inwestycyjnych ujętych w PBDK. Spośród tych spraw organ II instancji: w 6 przypadkach utrzymał w mocy w całości wydane decyzje; w jednym przypadku uchylił w całości decyzję (decyzja ULD z 10 grudnia 2008 r.) i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia; w 6 przypadkach zmienił w części decyzję; w jednym przypadku nie rozpatrzył odwołania od decyzji do czasu zakończenia kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 384-393; Tom III str. 84)

Skargi na rozstrzygnięcia organu II instancji, skierowane w 3 przypadkach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zostały przez Sąd oddalone.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 218, 384-394; Tom III str. 84)

W wyniku kontroli 3 wybranych losowo spraw, w przypadku których organ II instancji zmienił częściowo wydane przez Wojewodę decyzje ZRID ustalono m.in., że zmiany te dotyczyły:

- decyzja ZRID nr 72/2013 z 22 lutego 2013 r. - dokonania korekty redakcji zapisów zamieszczonych w decyzji;
- decyzje ZRID nr: 24/10 z 22 grudnia 2010 r. oraz 9/2011 z 27 września 2011 r. - wprowadzenia zapisu ustalającego termin wydania nieruchomości na dzień 120 od daty, w której decyzja stała się ostateczna, w miejsce zapisu, w którym wskazywano na odstąpienie od określenia tego terminu z uwagi na fakt, że decyzje miały nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Organ odwoławczy utrzymał ww. decyzje ZRID w pozostałym zakresie, w tym m.in. w zakresie zapisów ustalających przebieg budowanej drogi oraz wymieniających nieruchomości podlegające przejęciu z mocy prawa przez Skarb Państwa w związku z realizacją inwestycji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 146-216)

Okres od daty wydania przez Wojewodę decyzji ULD i ZRID do daty uzyskania przez te decyzje statusu ostatecznych wynosił (w zakresie zadań inwestycyjnych, których dotyczyła kontrola):

- w przypadku decyzji, od których nie były odwołań - od 31 do 139 dni (w tym w 4 przypadkach - powyżej 2 miesięcy);
- w przypadku decyzji, od których złożono odwołania – od 64 do 488 dni (w tym w 5 przypadkach - ponad 1 rok).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 384-393)

3.3. Wprowadzanie zmian do decyzji ULD lub ZRID wydanych w latach 2008-2013

Decyzją z 18 listopada 2009 r. (znak: WIŚ.P.TM.7047-D/4/2009) Wojewoda zmienił ostateczną decyzję ULD z 25 września 2008 r. (znak: WI.P.TM.7047-D/4/2008). Zmiany tej dokonano na wniosek GDDKiA z 1 lipca 2009 r., w którym wskazano, że w złożonym wcześniej wniosku (a co za tym idzie również w decyzji ULD), znalazły się błędne zapisy dotyczące dwóch działek. Mylnie wymieniono działkę nr 5 z obrębu Łazy (zbędną na potrzeby rozbudowy drogi krajowej Nr 10) oraz niewłaściwie przypisano działkę nr 23 do obrębu Mościska zamiast do obrębu Całownia w gm. Sztutowo. Powodem powyższych błędów było błędne odczytanie granic poszczególnych obrębów ewidencyjnych oraz numerów działek.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 219-234; Tom III str. 68, 85)

3.4. Nadawanie decyzjom ULD lub ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności

Wszystkim 26 wydanym przez Wojewodę decyzjom ULD i ZRID, których dotyczyła kontrola, nadany został na wniosek GDDKiA rygor natychmiastowej wykonalności. W 15 przypadkach w czasie wydawania tych decyzji, zadania inwestycyjne których one dotyczyły, ujęte były w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2008-2012 lub załączniku nr 1 do PBDK na lata 2011-2015. W dwóch przypadkach decyzje ZRID wydano dla zadań ujętych w załącznikach 1a lub 2 do PBDK na lata 2011-2015. W pozostałych 9 przypadkach, w czasie wydawania decyzji ULD lub ZRID, zadania inwestycyjne nie były ujęte w załącznikach do obowiązującego PBDK.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 384-393)

W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej 3 wybranych decyzji¹¹, którym Wojewoda nadał rygor natychmiastowej wykonalności stwierdzono, że przesłankami, które wzięto pod uwagę był w szczególności fakt, że rozbudowa infrastruktury drogowej jest jednym z elementów mających wpływ na rozwój gospodarczy, poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz parametrów technicznych i eksploatacyjnych drogi. Na podstawie uzasadnienia ww. decyzji nie można ustalić, czy Wojewoda analizował i brał pod uwagę zapewnienie przez inwestora środków finansowych umożliwiających niezwłoczne przystąpienie do realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 235-293)

Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Środowiska wyjaśniła m.in., że badając wnioski GDDKiA w zakresie nadania decyzjom ULD lub ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności nie analizowano, czy dane zadanie inwestycyjne

¹¹ Były to następujące decyzje: decyzja ULD z 4 kwietnia 2008 r. (dotycząca ustalenia lokalizacji inwestycji pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 50 na odcinku Płońsk-Wyszogród od km 51 + 200 do km 61 + 700 wraz z budową obejścia Rębowo”; decyzja ULD nr 1/2008 z 14 kwietnia 2008 r. (dotycząca ustalenia lokalizacji inwestycji polegającej na budowie obwodnicy łąży w ciągu drogi krajowej nr 9 Radom- Rzeszów); decyzja ZRID nr 15/2012 z 24 lipca 2012 r. (dotycząca rozbudowy drogi krajowej nr 79 na odcinku od skrzyżowania z ul. Energetyczną w Piasecznie do skrzyżowania z drogą krajowa nr 50 wraz z budową obwodnicy Góry Kalwarii”).

ma w momencie złożenia wniosku zapewnione finansowanie. Zgodnie z ustawą o inwestycjach drogowych wojewoda nadaje decyzji ULD lub ZRID rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek inwestora uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Inwestor wykazał ww. interes, w związku z czym nie było podstaw do odmowy nadania tym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 127-129)

3.5. Wydawanie decyzji ZRID dla zadań, dla których wydane były wcześniej decyzje ULD.

W przypadku 10 zadań inwestycyjnych ujętych w kolejnych edycjach PBDK, Wojewoda wydał decyzje ZRID w sytuacji wydania dla tych samych zadań wcześniej decyzji ULD. W 2 takich sprawach, przed wydaniem decyzji ZRID, decyzje ULD zostały uchylone w całości przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. W pozostałych przypadkach wydane decyzje ULD i ZRID dotyczyły różnych elementów (części) zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 137-140)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przypadku postępowania zakończonego wydaniem decyzji ZRID nr 19/10 z 5 listopada 2010 r., ustalono, że WIŚ dopiero po 1 miesiącu i 20 dniach od daty złożenia przez GDDKiA wniosku o wydanie tej decyzji zwrócił się o jego uzupełnienie (poprzez przedłożenie wypisów z ewidencji gruntów dla działek objętych wnioskiem). W ocenie NIK świadczy to, że do analizy wniosku GDDKiA o wydanie decyzji ZRID przystąpiono ze zbędną zwłoką z naruszeniem art. 12 § 1 i art. 35 § 1 kpa.

Wojewoda wydał decyzje ZRID w tym przypadku po upływie 115 dni (3 miesiące i 22 dni) od daty wpłynięcia do Urzędu wniosku GDDKiA o jej wydanie. Okres od daty uzupełnienia wniosku przez GDDKiA do daty wydania decyzji ZRID wynosił 53 dni (1 miesiąc i 23 dni).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 108, 121-128)

Z-ca Dyrektora WIŚ wyjaśniła m.in., że nie sposób jednoznacznie ustalić, dlaczego dopiero prawie po upływie 2 miesięcy od daty złożenia wniosku zostało przesłane wezwanie, ponieważ pracownik prowadzący tę sprawę oraz osoba, która podpisała tę decyzję już nie pracują w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 122, 126)

2. W dwóch przypadkach wydane przez Wojewodę decyzje ULD zostały: uchylone przez organ II instancji (decyzja z 10 grudnia 2008 r. - znak WI.II.HS-7047-D/120/08) lub zmienione przez Wojewodę na wniosek GDDKiA (decyzja z 25 września 2008 r. - znak: WI.P.TM.7047-D/4/2008ZRID), z uwagi na błędne określenie w nich nieruchomości potrzebnych do realizacji zadań inwestycyjnych. Powyższych błędów nie zauważono przy rozpatrywaniu przez Urząd wniosków GDDKiA o wydanie tych decyzji, co w ocenie NIK świadczy o braku należytej staranności w prowadzonych postępowaniach na etapie analizy poprawności złożonych wniosków.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 136-142, 219-234; Tom III str. 68, 85)

Z-ca Dyrektora WIŚ wyjaśniła, że w drugim z tych przypadków pomyłka była wynikiem błędnego odczytania numerów działek oraz granic obrębów ewidencyjnych wynikającego ze specyficznego przebiegu granic pomiędzy tymi obrębami. Natomiast w pierwszym z tych przypadków nie można mówić o błędzie

w zakresie odczytania numerów. Uchylenie decyzji przez organ II instancji było wynikiem uznania przez ten organ, że małowabarytowe stacje trafo nie należą do obiektów, które musi obejmować pas drogowy.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 128-129)

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

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

4.1. Terminowość ustalenia wysokości odszkodowań

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych (w treści obowiązującej od dnia 10 września 2008 r.), decyzja ustalająca wysokość odszkodowania powinna być wydana w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o ZRID stała się ostateczna. Do decyzji odszkodowawczych, które stały się ostateczne przed 10 września 2008 r. (wydanych w oparciu o decyzje ULD), zastosowanie miały terminy określone w art. 35 § 3 kpa¹².

W okresie badanym Wojewoda wydał 3021 decyzji w postępowaniach ustalających wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa na potrzeby dróg krajowych ujętych w PBDK.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 162)

W wyniku badania 40 postępowań odszkodowawczych (w tym 20 o najwyższych kwotach odszkodowania i 20 wybranych losowo) stwierdzono m.in., że okres liczony od daty, w której decyzje ULD (23 sprawy) lub ZRID (17 spraw) stały się ostateczne do daty wydania przez Wojewodę pierwszych decyzji odszkodowawczych¹³ wynosił od 2 do 37 miesięcy, z tego w 2 przypadkach - mniej niż 6 miesięcy, w kolejnych 12 - od 6 miesięcy do 1 roku, w 18 - od 1 roku do 2 lat, a w 8 - powyżej 2 lat.

Zawiadomienia o wszczęciu postępowania w tych sprawach kierowane były przez Urząd do stron postępowania w okresach od 17 dni do 2 lat i 7 miesięcy od daty, w której decyzja ULD lub ZRID stała się ostateczna. Wyceny wartości nieruchomości, które stanowiły podstawę określenia wysokości odszkodowania w pierwszych decyzjach odszkodowawczych, sporządzone zostały przez rzeczoznawców majątkowych w okresie od 28 dni do 2 lat i 7 miesięcy od daty, w której stosowna decyzja ULD lub ZRID stała się ostateczna.

¹²Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o inwestycjach drogowych oraz o zmienia niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958), wprowadzone tą ustawą przepisy dotyczące ustalania wysokości i wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne mają zastosowanie również do spraw wszczętych w tym zakresie i niezakończonych decyzją ostateczną przed wejściem w życie powyższej ustawy.

¹³W przypadku 4 spraw objętych kontrolą pierwotne decyzje odszkodowawcze Wojewody zostały uchylone w postępowaniu odwoławczym przez organ II instancji, w związku z czym Wojewoda wydał kolejne rozstrzygnięcia w tych sprawach. W pozostałych przypadkach nie było odwołań od pierwotnych decyzji Wojewody lub organ II instancji po rozpatrzeniu odwołania utrzymał w mocy pierwotną decyzję Wojewody.

W 16 z ww. spraw Urząd przesłał do stron postępowania zawiadomienia w trybie art. 36 § 1 kpa, w których informował o przyczynach zwłoki oraz przesunięciu terminu załatwienia sprawy, w pozostałych 24 – takich zawiadomień nie skierowano.
(dowód: akta kontroli Tom III str. 3-20, 44-53)

4.2. Prawdliwość ustalenia wysokości odszkodowania

W wyniku kontroli wybranych 40 postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania ustalono ponadto:

- operaty szacunkowe, w oparciu o które ustalono wysokość odszkodowania, były aktualne w momencie wydawania decyzji o odszkodowaniach i zawierały wszystkie elementy, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹⁴;
- ustalona w decyzjach wysokość odszkodowania za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości była w 35 przypadkach zgodna z wyceną rzeczoznawcy majątkowego,
- w 5 przypadkach, w których ustalona wysokość odszkodowania była wyższa od oszacowanej przez rzeczoznawcę stwierdzono, że jej zwiększenia dokonano zgodnie z postanowieniami art. 18 ust. 1e i 1f ustawy o inwestycjach drogowych (w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r.).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 3-20, 44-53)

Ocena operatu szacunkowego, który stanowił podstawę do ustalenia kwoty odszkodowania, zamieszczana była w uzasadnieniach decyzji Wojewody ustalających wysokość odszkodowania.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 3-20, 141-150)

Dyrektor Wydziału Skarbu Państwa i Środowiska wyjaśnił m.in., że po przekazaniu operatu szacunkowego do Urzędu, jest on sprawdzany pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami oraz spójności logicznej, a następnie przyjmowany protokołem odbioru i dołączany do akt sprawy. Ewentualne uwagi do operatów zgłaszane były wykonawcom w formie ustnej, mailowej bądź faksowej lub w razie problemów w formie pisemnej. Zawiadomione o wykonaniu operatu szacunkowego strony otrzymują kopie operatu celem zapoznania się i ewentualnego wniesienia uwag. Zastrzeżenia stron są przedstawiane rzeczoznawcy, który zajmuje wobec nich swoje stanowisko. Dla większości spraw przeprowadzane są rozprawy administracyjne w celu skonfrontowania stanowiska stron i rzeczoznawcy majątkowego. Po wyjaśnieniu spraw spornych i ewentualnej korekcie wyceny przez rzeczoznawcę, organ przedstawia swoją ocenę operatu szacunkowego w uzasadnieniu decyzji o odszkodowaniu.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 163-176)

4.3. Błędy w postępowaniach odszkodowawczych wskazane przez organ II instancji

W Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości nie była prowadzona ewidencja decyzji o ustaleniu odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa oraz odwołań od tych decyzji.

Dyrektor Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości wyjaśnił, że w badanym okresie w 150 przypadkach złożone zostały odwołania od ww. decyzji odszkodowawczych, w wyniku których ok. 50% zostało w całości uwzględnionych przez organ II instancji.

¹⁴ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

Nie jest w stanie podać w ilu dokładnie przypadkach skierowane zostały skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia organu II instancji i nie posiada informacji o wyrokach sądu administracyjnego, w których uwzględniono skargi stron na decyzje odszkodowawcze.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 1-2, 162-164)

W wyniku kontroli 10 wybranych losowo spraw, w których decyzje Wojewody o ustaleniu wysokości odszkodowania zostały uchylone przez organ II instancji, ustalono m.in., że składający odwołania kwestionowali zbyt niską (w ich ocenie) wysokość odszkodowania. W 9 przypadkach, zakwestionowano prawidłowość dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego wyceny wartości nieruchomości. W jednym przypadku zastrzeżenia dotyczyły braku podwyższenia przez Wojewodę wysokości kwoty odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych.

Uchylając decyzje Wojewody i przesyłając sprawy do ponownego rozpatrzenia, organ II instancji w 2 przypadkach jako przyczynę takiego rozstrzygnięcia wskazał na utratę aktualności przez operatu szacunkowego w toku postępowania odwoławczego. W 7 przypadkach przyczyną uchylecia decyzji Wojewody, były błędy stwierdzone w operatach szacunkowych, skutkujące niewłaściwą wyceną wartości nieruchomości, takie m.in. jak: mylne przyjęcie do porównania transakcji kupna-sprzedaży dotyczących gruntów rolnych zamiast gruntów o różnym przeznaczeniu; nieuwzględnienie w wycenie alternatywnego przeznaczenia gruntów wynikającego z dokumentów planistycznych; niezbadanie przez rzeczoznawcę, czy przeznaczenie nieruchomości pod pas drogowy powoduje wzrost jej wartości; nieokreślenie jednoznacznie przez rzeczoznawcę granic obszarów przeznaczenia nieruchomości, z której wydzielono nieruchomości pod pas drogowy. W jednym przypadku Minister zakwestionował decyzję Wojewody wskazując, że rzeczoznawca opracował „Uzupełnienie do operatu szacunkowego o wartość drzew”, którego to dokumentu nie można uznać za nowy operat szacunkowy.

Wojewoda wydając nowe decyzje odszkodowawcze w tych sprawach, w 8 przypadkach ustalił odszkodowanie w kwotach wyższych (od 1 do 150 tys. zł), a w 2 przypadkach - w kwotach niższych (o 7 i 31 tys. zł), w stosunku do kwot podanych w pierwotnych, uchylonych decyzjach.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 22-25)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W zbadanych przypadkach pierwsze decyzje o ustaleniu wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa pod budowę dróg publicznych zostały przez Wojewodę wydane po upływie:

- 30-dniowego terminu, wskazanego w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych (obowiązującego od 10 września 2008 r.) odnoszącego się do postępowań odszkodowawczych prowadzonych na podstawie decyzji ZRID oraz decyzji ULD które nie stały się ostateczne do dnia 10 września 2008 r.;
- terminu 2 miesięcy, określonego w art. 35 § 3 kpa, przewidzianego na załatwienie spraw szczególnie skomplikowanych, dotyczącego postępowań odszkodowawczych prowadzonych w oparciu o decyzje ULD, które stały się ostateczne przed dniem 10 września 2008 r.

Przyczyną tej sytuacji było w ocenie NIK m.in. wszczynanie postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań, dopiero po otrzymaniu wniosku GDDKiA, po upływie od 17 dni do 2 lat i 7 miesięcy od daty, w której objęte kontrolą decyzje ULD lub ZRID stały się ostateczne.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 3-20, 44-53)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że (w jego ocenie) czas prowadzenia przez Wydział tych postępowań był zasadny, ponieważ w tym czasie podejmowane były czynności niezbędne do wydania przedmiotowych decyzji, m.in. prowadzone były postępowania przetargowe na wybór wykonawców operatów szacunkowych, trwające od 3 do 9 miesięcy. Podał, że wskazany przez ustawodawcę w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych termin na wydanie decyzji powinien uwzględniać terminy na dokonywanie poszczególnych czynności przewidzianych wymogami tej ustawy, przepisów kpa, prawa zamówień publicznych, prawa geodezyjno-kartograficznego.

Jako przyczynę tej sytuacji, Dyrektor wskazywał również na wpłynięcie wniosków GDDKiA w sprawie wypłaty odszkodowania po upływie kilku miesięcy (5-9) od daty ostateczności decyzji ULD lub ZRID. Wyjaśnił, że Wojewoda mógł wszczynać w tych sprawach postępowania z urzędu, jednak po spotkaniu z GDDKiA ustalono, że postępowania te będą wszczynane na wniosek inwestora. Uzasadnione to było racjonalizacją finansowania inwestycji w budżecie GDDKiA oraz finansowania kosztów wykonania operatów szacunkowych. Postanowiono nie wszczynać postępowań z urzędu po to by je później zawieszać w sytuacji, gdy GDDKiA nie dysponowałaby wystarczającym budżetem na daną inwestycję. W ramach kolejnych usprawnień procesu administracyjnego, pod koniec każdego roku kalendarzowego występowano do inwestorów z prośbą o określenie priorytetów na nadchodzący rok oraz pytano o zabezpieczenie finansowe dla tych priorytetów.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 44-53, 156-161).

NIK nie uznaje powyższych argumentów za uzasadnione. W ocenie NIK, przyczyną opisanych wyżej nieprawidłowości, była niewłaściwa organizacja w Urzędzie prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem tego rodzaju postępowań. Dotyczyło to m.in. organizowania postępowań przetargowych na wybór wykonawców operatów szacunkowych, dopiero po dacie, w której poszczególne decyzje ULD lub ZRID stały się ostateczne. Skutkiem tego wyceny wartości nieruchomości, które stanowiły podstawę określenia wysokości odszkodowania w decyzjach Wojewody (w przypadku badanej próby 40 spraw) sporządzone zostały przez rzeczoznawców majątkowych wybranych w tych postępowaniach, w 6 przypadkach w okresie od 1 do 2 lat od daty, w której stosowna decyzja ULD lub ZRID stała się ostateczna, a w 2 przypadkach po upływie 2 lat od tej daty.

Dopiero w 2013 r. wprowadzono w Urzędzie rozwiązania umożliwiające przyspieszenie procesu zlecenia wykonania operatów szacunkowych, poprzez zawarcie tzw. umów ramowych z wybranymi rzeczoznawcami majątkowymi, co zostało opisane w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia.

NIK zauważa ponadto, że wszczynanie postępowań odszkodowawczych dopiero po otrzymaniu wniosku GDDKiA nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o inwestycjach drogowych, wynika z nich bowiem, że tego rodzaju postępowania powinny być prowadzone przez Wojewodę z urzędu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 184-429; Tom II str. 3-19; Tom II, str. 3-20, 44-53, 121, 125, 161)

2. W 24 przypadkach (na 40 zbadanych) Urząd nie przesłał stronom postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, powiadomień o przyczynach opóźnienia w wydaniu decyzji, w stosunku do terminów określonych w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych oraz art. 35 § 3 kpa, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 i 2 kpa.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 3-20, 44-53)

Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że w związku z realizacją przez Wojewodę polityki „rząd bliżej społeczeństwa”, odformalizowano postępowania administracyjne. Dotyczyło to w szczególności inwestycji pn. „Budowa Obwodnicy Mińska Mazowieckiego”. W trakcie postępowań dotyczących tej inwestycji w 90% rozprawy administracyjne przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim. Podczas nich właściciele nieruchomości byli precyzyjnie informowani o terminach wydania decyzji odszkodowawczych, wobec powyższego zrezygnowano z pracochłonnego generowania pism zawiadamiających o terminach zakończenia poszczególnych postępowań administracyjnych, a skoncentrowano się na efektywnym prowadzeniu postępowań.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 162)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że błędy, które w ocenie organu II instancji (rozpoznającego wybrane do kontroli odwołania od 10 decyzji Wojewody w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania) wystąpiły przy szacowaniu wartości nieruchomości oraz przy sporządzaniu operatów szacunkowych, skutkowały koniecznością ponownego zlecenia przez Wojewodę sporządzenia operatów oraz znacznym wydłużeniem okresu na wydanie ostatecznych decyzji (liczonego od dnia, w którym decyzje ULD lub ZRID stały się ostateczne).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 22-25)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki, biorąc pod uwagę skalę stwierdzonych nieprawidłowości, a także uwzględniając liczbę przeprowadzonych postępowań odszkodowawczych oraz ich znaczenie dla realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przewlekłości postępowania, niewszczyniania postępowań z urzędu oraz niepowiadamiania stron o opóźnieniach w wydawaniu decyzji.

5. Postępowania dotyczące egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID

Opis stanu faktycznego

Prowadzeniem postępowań w tym zakresie zajmowały się dwa Wydziały Urzędu, tj. WSPiN, który wykonywał zadania Wojewody jako wierzyciela (wysyłał upomnienia do zobowiązanych oraz wystawiał tytuły wykonawcze) oraz WIŚ, który odpowiedzialny był za prowadzenie działań egzekucyjnych.

W okresie badanym Wojewoda przeprowadził, na wniosek GDDKiA, 5 postępowań dotyczących wyegzekwowania od zobowiązanych (użytkowników) wydania nieruchomości przejętych z mocy prawa pod budowę dróg krajowych ujętych w PBDK. Dotyczyły one działek nr 102/24 i 102/26, potrzebnych pod budowę drogi ekspresowej S-8 w ciągu drogi krajowej nr 8 (Trasa Armii Krajowej na odcinku: Al. Prymasa Tysiąclecia w Warszawie – ul. Piłsudskiego w Markach).

Ustalono, że postępowanie Wojewody w tych sprawach było zgodne z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵. Przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, Wojewoda (który pełnił w tych postępowaniach również funkcję wierzyciela) skierował do zobowiązanych upomnienia, określone w art. 15 ust. 1 ww. ustawy. W związku z niewydaniem działek w wyznaczonych w upomnieniach terminach, zgodnie z art. 143 ww. ustawy, zobowiązanym doręczono odpisy tytułów wykonawczych oraz postanowienia organu egzekucyjnego o wezwaniu do wydania nieruchomości. Obie te działki zostały

¹⁵ Dz. U. z 2012, poz. 1015 ze zm.

wydane dobrowolnie przez zobowiązanych przed zastosowaniem bezpośrednich środków przymusu.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 45-61)

Ustalone
nieprawidłowości

Wojewoda prowadząc ww. postępowania nie dochował określonego w art. 16 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych, 30-dniowego terminu, przewidzianego na przeprowadzenie egzekucji wydania na rzecz GDDKiA nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie decyzji ZRID.

Działka nr 102/24 została wydana przez zobowiązanych po upływie 122 dni od daty wpływu do Urzędu wniosku GDDKiA o wyegzekwowanie jej wydania, natomiast działka nr 102/26 została wydana po upływie 84 dni od daty wpływu wniosku GDDKiA.

Przyczyną tej sytuacji była w ocenie NIK nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu przez WSPiN działań przedegzekucyjnych. Upomnienia, określone w art. 15 ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zostały przesłane przez ten Wydział do zobowiązanych dopiero po upływie 42 dni (działka nr 102/24) i 39 dni (działka 102/26) od daty wpływu wniosków GDDKiA. Ponadto WSPiN wystawił tytuły wykonawcze i przekazał je do WIŚ (do którego obowiązków należało prowadzenie egzekucji) dopiero po 23 dniach (działka nr 102/24) i 15 dniach (działka nr 102/26) po upływie terminu wyznaczonego zobowiązany (w upomnieniach) na wydanie przedmiotowych działek.

W sprawie dotyczącej działki 102/26, Urząd wystąpił do GDDKiA o podanie danych adresowych osób zobowiązanych do wydania nieruchomości dopiero po upływie 34 dni od otrzymania wniosku z GDDKiA. Ponadto, jak wskazała GDDKiA w przesłanej po 6 dniach odpowiedzi (w której podała żądane dane adresowe), danymi tymi dysponował WIŚ, który prowadził postępowanie w sprawie wydania decyzji ZRID, w oparciu o którą przedmiotowa działka została z mocy prawa przejęta przez Skarb Państwa.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 45-61)

Kierownik Oddziału Nieruchomości Drogowych w WSPiN wyjaśniła m.in., że przyczynami wysłania upomnień po 42 i 39 dniach od daty otrzymania wniosków z GDDKiA była konieczność potwierdzenia i zaktualizowania danych podmiotów zobowiązanych do wydania nieruchomości oraz występujące braki kadrowe w sytuacji lawinowego wpływu tego rodzaju wniosków.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 58-59)

Ocena
częstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych zapewniających terminowe wszczynanie i załatwianie spraw dotyczących:
 - wydania decyzji w sprawach wyłączeniowych i odszkodowawczych,

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

- wyegzekwowania od zobowiązanych wydania nieruchomości pod budowę dróg publicznych;
 - skarg skierowanych do Wojewody;
- 2) informowanie stron postępowań odszkodowawczych oraz autorów skarg skierowanych do Urzędu o przyczynach zwłoki i planowanym terminie załatwienia tego rodzaju spraw;
 - 3) zachowanie większej staranności przy weryfikacji operatów szacunkowych sporządzanych na potrzeby postępowań odszkodowawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Warszawa, 27 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli

.....
Podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK, w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie użytego na str. 13 (w wierszu 29 od góry) zwrotu „uwłaszczanych nieruchomości” zwrotem „wywłaszczanych nieruchomości”.

Warszawa, 28 kwietnia 2014 r.

.....
Podpis

D.W.