



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-013-02/2013

P/13/157

Tekst ujednoczony

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. Jerzy Kęcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88558 z dnia 1 października 2013 r. 2. Bogdan Gorzałkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88588 z dnia 6 listopada 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, 03-808 Warszawa ul. Mińska 25, (dalej Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Lendner, Dyrektor Oddziału (dalej Dyrektor) <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nabywania nieruchomości przez Skarb Państwa pod budowę dróg objętych programem Budowy Dróg Krajowych (dalej: PBDK).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Oddział prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie: nabywania nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych ujętych w PBDK; przygotowywania wniosków o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (dalej ZRID); wykonywania uprawnień strony w prowadzonych przez Wojewodę postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowań za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego regulowania części zobowiązań wynikających z wydanych decyzji odszkodowawczych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Stan przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej

W badanym okresie Oddział prowadził 35 zadań inwestycyjnych² ujętych w załącznikach do Programu Budowy Dróg Krajowych (PBDK) na lata 2008–2012 i lata 2011-2015³.

Według stanu na dzień 30 sierpnia 2013 r. dla 20 zadań inwestycyjnych Oddział posiadał dokumentację geodezyjno-kartograficzną (dalej g-k), z tym, że dla jednego zadania inwestycyjnego⁴ dokumentację g-k wykonano na zlecenie „Centrali” GDDKiA, która także dokonała jej odbioru. Do dnia zakończenia kontroli, 16 z tych inwestycji było w trakcie realizacji lub zostały zakończone i oddane do użytkowania. Pozostałe 4 zadania (ujęte w załącznikach 1a i 2 do ww. PBDK), były na etapie opracowywania właściwej dokumentacji projektowej.

Spośród 15 zadań inwestycyjnych, dla których Oddział nie dysponował dokumentacją g-k, 3 przekazano w całości do realizacji innym Oddziałom GDDKiA⁵. Pozostałe (ujęte w załącznikach 1a lub 2 do PBDK na lata 2011-2015) znajdowały się na różnych etapach wstępnych prac projektowych lub nie prowadzono żadnych prac w tym zakresie, z uwagi na brak przyznania środków finansowych na ten cel⁶.

(dowód: akta kontroli str. 17-19)

Dla 4 zadań⁷ Oddział zlecał dwukrotnie opracowanie dokumentacji g-k (celem jej aktualizacji), na skutek uchylecia (w części lub w całości) przez Wojewódzki Sąd Administracyjny lub Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej decyzji Wojewody Mazowieckiego o ustaleniu lokalizacji drogi (dalej ULD) lub decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli str.18)

1.2. Weryfikacja projektów podziału nieruchomości

W zarządzeniu nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalny Dyrektor DKiA) z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań, określono m.in., że linie rozgraniczające teren inwestycji powinny być projektowane z uwzględnieniem wskazanych w zarządzeniu uwarunkowań dotyczących podziałów nieruchomości (tj.: niedopuszczalny jest dowolny podział przez istniejące budynki, konieczne jest zapewnienie dostępu do dróg publicznych dla działek powstałych w wyniku podziału, należy unikać podziałów powodujących brak możliwości

² Liczonych bez podziału na odcinki realizacyjne.

³ tj.: „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 163/2007 z dnia 25 września 2007 r. oraz „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.

⁴ Budowa autostrady A-2 Stryków – Konotopa.

⁵ Oddział w Olsztynie – budowa Drogi S-7 Olsztynek-Płońsk odc. Nidzica-Płońsk; Oddział w Lublinie – budowa drogi S-17 Garwolin-Kurów odc. teren woj. Mazowieckiego; Oddział w Białymstoku – budowa drogi S-61 od S-8 –Łomża-Stawiski-Szczuczyn-Elk- Raczki –Suwałki-Budzisko.

⁶ Budowa drogi S-10 od A-6 Szczecin-Piła-Bydgoszcz-Toruń-Płońsk, odc. teren woj. mazowieckiego-Płońsk; budowa drogi S-12 Sulejów-Radom-Puławy-Kurów odc. teren woj. mazowieckiego, Przebudowa drogi S-19 Białystok-Międzyrzec Podlaski odc. teren woj. Mazowieckiego.

⁷ Dotyczyło to następujących zadań: „Budowa drogi ekspresowej S-8 na odcinku Salomea - Wolica wraz z powiązaniem z DK 7 z wyłączeniem odcinka miejskiego”; „Budowa obwodnicy Góry Kalwarii na DK 50/79 wraz z dojazdem do granic miasta Warszawy”; „Budowa wiaduktu w Legionowie na drodze nr 61 odcinek III od wiaduktu do rejonu skrzyżowania z ul. Wolską”; „Budowa drogi S-7 na odcinku Radom – granica woj. Mazowieckiego”.

racjonalnego zagospodarowania części nieruchomości pozostających poza liniami rozgraniczającymi teren, tzw. resztówek). Projekty podziałów nieruchomości (mapy podziałowe) powinny być przedłożone Zamawiającemu do wglądu jeszcze przed ich przyjęciem do zasobu geodezyjnego i kartograficznego w celu dokonania ich szczegółowej weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

Po wejściu w życie ww. zarządzenia, Oddział zlecił przygotowanie dokumentacji projektowej (w tym g-k) dla dwóch zadań inwestycyjnych ujętych w PBDK: „Budowa kładki nad obwodnicą Serocka w ciągu drogi nr 61” i „Budowa kładki w ciągu ul. Siodlarskiej w związku z budową drogi S-8 Konotopa – ul. Powązkowska w Warszawie”.

W specyfikacjach istotnych warunków zamówień, opracowanych na potrzeby przeprowadzenia postępowań przetargowych na opracowanie tej dokumentacji, przewidziano konieczność stosowania się wykonawców do wytycznych zamieszczonych w ww. zarządzeniu Nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA.

(dowód: akta kontroli str. 20-43, 53-72)

Wykonawcy dokumentacji g-k dla ww. zadań inwestycyjnych przedkładali Oddziałowi projekty podziału nieruchomości celem ich zaopiniowania przed ich przekazaniem do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Pracownicy Oddziału nie sporządzali list sprawdzających weryfikując podziały nieruchomości według kryteriów wyżej określonych.

O przeprowadzeniu weryfikacji dokumentacji g-k dla zadania „Budowa kładki nad obwodnicą Serocka w ciągu drogi nr 61” świadczy korespondencja z jej wykonawcą. Pracownicy Wydziału Nieruchomości prowadzący tę sprawę zgłaszali projektantowi uwagi w zakresie dostępu wydzielonych działek do drogi publicznej, optymalizacji linii rozgraniczających w odniesieniu do zajętości terenu oraz błędów w numeracji działek i rozbieżności w oznaczeniu numeracji ksiąg wieczystych.

Dla zadania „Budowa kładki w ciągu ul. Siodlarskiej w związku z budową drogi S-8 Konotopa – ul. Powązkowska w Warszawie”, nie było możliwe ustalenie, czy i w jaki sposób uzgadniano dokumentację g-k, gdyż czynności te nie były dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 86-97)

P.o. Zastępcy Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił m.in., że uzgodnienia dotyczące dokumentacji budowy kładki nad obwodnicą Serocka, prowadzone były w trybie roboczym w trakcie spotkań i bieżących kontaktów z projektantem. Wymóg stosowania list sprawdzających przy weryfikacji koncepcji programowej oraz projektu budowlanego został w Oddziale wprowadzony 30 maja 2012 r., (podczas gdy decyzje ZRID dla powyższych zadań wydane zostały w 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

1.3. Składanie wniosków o wydanie decyzji ZRID

Projekty wniosków o wydanie ZRID dla ww. dwóch zadań inwestycyjnych (dotyczących budowy kładek) przygotowały podmioty, którym Oddział zlecał opracowanie dokumentacji projektowej, w tym dokumentacji g-k. Dokumentacja załączona do wniosków o wydanie decyzji zawierała m.in. analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi oraz mapy zawierające projekty podziału nieruchomości opatrzone pieczęciami powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w Legionowie dla pierwszego zadania i w Warszawie dla drugiego zadania inwestycyjnego z klauzulą potwierdzającą przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wnioski zawierały wszystkie elementy określone w art. 11d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.

o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸ (dalej ustawa o inwestycjach drogowych).

Dokumentacja dołączona do wniosków o wydanie ZRID dla tych zadań nie była oceniana przez Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych na zasadach określonych w zarządzeniu nr 85 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 28 grudnia 2008 r., gdyż jak wynika z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji, dla zadań tych nie była sporządzana dokumentacja wskazana w pkt 1.2, ppkt 4 załącznika do ww. zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA (tj. m.in. koncepcje programowe).

Do Wojewody Mazowieckiego z ww. wnioskami występował Zastępca Dyrektora Oddziału, działając z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA.

W wyniku weryfikacji wniosku z 27 sierpnia 2010 r. o wydanie decyzji ZRID dla budowy kładki nad obwodnicą Serocka (w ciągu drogi nr 61), Wojewoda Mazowiecki pismem z 30 września 2010 r. wezwał Oddział do usunięcia braków w dokumentach dołączonych do wniosku. W dniu 14 października 2010 r., tj. po upływie 14 dni od daty otrzymania wezwania Wojewody, Zastępca Dyrektora Oddziału uzupełnił wnioski o wydanie decyzji ZRID o wskazane przez Wojewodę informacje (dotyczące m.in. określenia rodzaju i zakresu inwestycji) oraz dokumenty (wypis z rejestru gruntów wraz z aktualnymi i pełnymi adresami właścicieli wszystkich nieruchomości objętych inwestycją). Wojewoda Mazowiecki wydał decyzję ZRID dla przedmiotowej inwestycji 14 grudnia 2010 r., tj. po 2 miesiącach od daty uzupełnienia przez Oddział wniosku o jej wydanie i po 3 miesiącach i 4 dniach licząc od daty wpłynięcia do Wojewody pierwotnego wniosku Oddziału w tej sprawie (9 września 2010 r.).

W przypadku wniosku z 4 maja 2010 r. o wydanie decyzji ZRID dla budowy kładki w ciągu ul. Siodlarskiej (w związku z budową drogi S-8 Konotopa – ul. Powązkowska w Warszawie) ustalono, że Wojewoda nie zwracał się o jego uzupełnienie lub poprawienie. Decyzję ZRID dla tego zadania wydano 12 lipca 2010 r.

Zatwierdzone tymi decyzjami podziały nieruchomości dla ww. przedsięwzięć inwestycyjnych nie były zmieniane.

(dowód: akta kontroli str. 22-72, 98-99, 112-168)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w powyższym zakresie.

2. Nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym

Opis stanu
faktycznego

2.1. Nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych, w brzmieniu obowiązującym przed 16 grudnia 2006 r.

W badanym okresie Oddział dla 25 zadań inwestycyjnych ujętych w PBDK nabywał nieruchomości pod pasy drogowe w oparciu o przepisy ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym przed 16 grudnia 2006 r.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 687

Na potrzeby tych inwestycji nabyto 7600 nieruchomości w trybie cywilnoprawnym, zakończonym zawarciem umowy w formie aktu notarialnego, po złożeniu oferty właścicielowi nieruchomości. Ponadto pozyskano 2036 nieruchomości w drodze wywłaszczenia, na podstawie decyzji Wojewody, po nieudanej próbie nabycia nieruchomości w drodze dobrowolnie zawartej umowy z jej właścicielem. Stan zaawansowania procesu pozyskiwania nieruchomości na potrzeby poszczególnych zadań inwestycyjnych na 31 sierpnia 2013 r. wynosił od 84,0 do 100%.

(dowód: akta kontroli str. 176-182)

2.2. Organizacja pozyskiwania nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału⁹ prowadzenie spraw dotyczących gospodarki nieruchomościami na obszarze działania tej jednostki, a w szczególności prowadzenie spraw związanych z uzyskaniem prawa do terenu w trybie ustawy o inwestycjach w drogach oraz współpraca z zewnętrznymi wykonawcami w tym zakresie, należało do zadań Wydziału Nieruchomości. W Wydziale tym w latach 2008 - 2013 zatrudnionych było 25 pracowników, którzy posiadali zakresy czynności odpowiadające zadaniom określonym w Regulaminie Organizacyjnym. Generalny Dyrektor DKiA udzielał pracownikom Oddziału notarialnego pełnomocnictwa i upoważniał do jednoosobowego działania m.in. przy nabywaniu odpłatnie i nieodpłatnie, na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części (prawa własności i prawa użytkowania wieczystego) pod budowę dróg i poza pasami drogowymi.

Oferty nabycia nieruchomości w każdym przypadku składane były właścicielom nieruchomości przez Dyrektora Oddziału lub Zastępcę Dyrektora Oddziału, którzy działali z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA.

(dowód: akta kontroli str. 499-529, 591-639)

2.3. Przestrzeganie procedur przy nabywaniu nieruchomości w trybie cywilnoprawnym

Analiza dokumentów 20 spraw dotyczących nabywania w latach 2008-2013 przez Oddział nieruchomości w trybie cywilnoprawnym wykazała, że w każdym przypadku wartość nieruchomości została określona przez rzeczoznawcę majątkowego w sporządzonym operacie szacunkowym. Ceny nabycia odpowiadały wartości nieruchomości. Przy zawieraniu umowy w formie aktu notarialnego Generalny Dyrektor DKiA był reprezentowany przez pracownika Oddziału posiadającego pełnomocnictwo do zawierania tego rodzaju umów. W aktach notarialnych dla czterech podatników podatku VAT określono ceny netto, stawkę podatku i kwotę tego podatku. W każdym przypadku podatnicy nadesłali do Oddziału faktury VAT dotyczące tej transakcji.

Z zapisów umów wynikało, że wydanie nieruchomości następowało w dniu określonym w akcie notarialnym.

(dowód: akta kontroli str. 183-185)

Przeprowadzone w trakcie kontroli badanie 10 spraw zakończonych wnioskami o wywłaszczenie w trybie administracyjnym wykazało, że tylko w przypadku braku możliwości zawarcia umowy w formie aktu notarialnego z właścicielem nieruchomości, Oddział występował do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Działania takie były podejmowane przez Oddział po upływie od 28 do 223 dni od złożenia właścicielom oferty nabycia nieruchomości. Od wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego przez wojewodę do wydania przez niego decyzji wywłaszczeniowych upływało od 85 do 807 dni.

⁹ Nadanym Zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 9/2007 z dnia 28.03.2007 r. z późniejszymi zmianami.

Czas trwania postępowań wyłączeniowych nie miał wpływu na planowane terminy realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 422-425)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor nie wycofywał złożonych do Wojewody Mazowieckiego wniosków o wyłączenie nieruchomości i nie kierował tych spraw do załatwienia w ramach procedur ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 426)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

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

3. Wykonywanie zadań związanych z przejmowaniem na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego, na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych wprowadzonych 16 grudnia 2006 r.¹⁰

Opis stanu
faktycznego

3.1. Przejmowanie przez Oddział nieruchomości pod budowę dróg na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych wprowadzonych 16 grudnia 2006 r.

Analiza dokumentacji 18 zadań ujętych w PBDK, w przypadku których (według stanu na koniec sierpnia 2013 r.), na podstawie decyzji ZRID lub ULD doszło do przejęcia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe wykazała, że Oddział przejmował protokolarnie nieruchomości zabudowane (w ten sposób przejęto 50 nieruchomości). Nie przejmował natomiast protokolarnie nieruchomości gruntowych niezabudowanych położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego. Jako datę przejmowania takich nieruchomości w odniesieniu do poszczególnych zadań inwestycyjnych, Oddział wskazywał dzień złożenia oświadczenia z własnej inicjatywy przez właściciela nieruchomości o wydaniu nieruchomości lub dzień protokolarnego przekazania placu budowy wykonawcy robót.

W przypadku przejmowania nieruchomości zabudowanych protokoły ich przejęcia były sporządzane z uwagi na konieczność: wymeldowania osób, które mieszkały w tych nieruchomościach; rozwiązania umów o dostarczanie mediów; potwierdzenia uprawnień byłego właściciela do powiększenia odszkodowania w oparciu o art. 18 ust. 1f ustawy o inwestycjach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 533-534, 538-539)

3.2. Składanie wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego

W latach 2008-2013 Oddział złożył do Wojewody Mazowieckiego 29 wniosków o upomnienie użytkowników i wszczęcie postępowania egzekucyjnego w sprawie wydania nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych; w tym cztery wnioski

¹⁰ Nieruchomości, które Skarb Państwa przejmował z mocy prawa (art. 12 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy) z dniem, w którym ostateczna stawała się decyzja ZRID wydana na podstawie art. 11a ustawy o inwestycjach drogowych od 10 września 2008 r. lub decyzja ULD wydana na podstawie art. 2 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r..

dotyczyły nieruchomości nabytych z mocy prawa, a pozostałe nieruchomości nabytych w drodze wyłączenia.

Wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego dla nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa z mocy prawa dotyczyły dwóch działek (nr 2/3 obręb 7-04-14 Warszawa Żoliborz i nr 2/6 obręb 4-18-01 Warszawa Praga Północ) objętych decyzją ULD oraz dwóch działek (nr 102/24 i 102/26 obręb 0057-5-1 Marki) objętych decyzją ZRID. Przedmiotowe wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego dotyczyły użytkowników tych nieruchomości. W wyniku wszczęcia postępowania egzekucyjnego, dwie nieruchomości (działka nr 2/3 oraz nr 2/6) zostały przejęte w wyniku egzekucji przeprowadzonej przez Wojewodę. Natomiast w dwóch pozostałych przypadkach użytkownicy wydali przedmiotowe nieruchomości (działka nr 102/24 i 102/26) przed wszczęciem czynności egzekucyjnych.

Wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego przez Wojewodę, w przypadku działek nr 102/24 i 102/26, Oddział złożył po upływie odpowiednio 51 i 58 dni od momentu powstania obowiązku wydania nieruchomości. W przypadku działek nr 2/6 i 2/3 okres ten wynosił ponad 4 lata. Spowodowane to było przedłużającym się postępowaniem przetargowym na wybór wykonawcy robót budowlanych dla zadania dotyczącego przebudowy drogi S-8, na odcinku węzeł Powązkowska – węzeł Modlińska. Umowa na wykonanie tych prac podpisana została 18 lipca 2013 r.

Okres czasu od wystąpienia Oddziału do Wojewody o przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego do momentu przejęcia przez Oddział ww. 4 nieruchomości wynosił od 80 do 122 dni.

W trakcie prowadzonych przez Wojewodę postępowań dotyczących działek 102/24 i 102/26 Oddział skierował do Wojewody pisma o pilne wszczęcie postępowań egzekucyjnych, w związku z ich niewydaniem po otrzymaniu upomnień Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 572-590)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Organizacja wykonywania zadań

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału, współpraca z właściwymi organami administracji publicznej w zakresie przejęcia nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe należała do zakresu działania Wydziału Nieruchomości. Zadanie dotyczące współpracy z właściwymi organami na wszystkich etapach procesu związanego z uzyskaniem prawa do terenu oraz analizowanie operatów szacunkowych sporządzonych dla poszczególnych nieruchomości przypisano w zakresach czynności pracownikom tego Wydziału. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Oddziału działając na mocy posiadanego pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA upoważnił 20 pracowników tego wydziału do reprezentowania Generalnego Dyrektora w trakcie postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodę w oparciu o przepisy rozdziału 3 ustawy o inwestycjach drogowych oraz w oparciu o przepisy ustawy z dnia

17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹. W badanym okresie Wojewoda wydał ogółem 3804 decyzje o ustaleniu odszkodowania¹² z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych ujętych w PBDK. Średnio na jednego pracownika w ciągu roku przypadło 35 spraw odszkodowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 598-642)

4.2. Korzystanie z uprawnień strony w toku prowadzonych przez Wojewodę postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania

We wszystkich objętych kontrolą 30 postępowaniach administracyjnych dotyczących ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę dróg, w aktach spraw prowadzonych przez Oddział znajdowały się kopie operatów szacunkowych. Czynności weryfikacyjne nie zostały w tych sprawach udokumentowane. W jednej z tych spraw GDDKiA odwołała się od decyzji Wojewody, wskazując na uchybienia przy sporządzaniu operatu szacunkowego (m.in. przyjęte błędnie przeznaczenie działki), co skutkowało uchYLENIEM przez organ II instancji decyzji Wojewody w części dotyczącej ustalenia wysokości odszkodowania. Przedstawiciele Oddziału nie wnioskowali o przeprowadzenie rozpraw administracyjnych w ramach badanych postępowań administracyjnych, natomiast w części z tych spraw wzięli udział w takich rozprawach. Oddział przekazywał Wojewodzie dokumenty świadczące o wydaniu nieruchomości, niezbędne do ustalenia, czy byłemu właścicielowi nieruchomości przysługuje prawo do powiększenia odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 643-663)

Naczelnik i Zastępca Naczelnika Wydziału Nieruchomości oświadczyli m.in., że każdy operat szacunkowy był weryfikowany pod względem formalnymi przez pracowników Wydziału. Weryfikacja ta obejmowała: sprawdzenie obliczeń pod względem rachunkowym; analizę danych ewidencyjnych i cech działek pod względem ich zgodności ze stanem faktycznym; analizę zasadności przyjęcia do porównania nieruchomości, jako podobnych do przedmiotu wyceny; porównanie wartości gruntu określonej w operacie z wartością występującą na obszarze lokalizacji inwestycji. W przypadku braku uwag do wykonanego operatu jego weryfikacja nie była dokumentowana. Uwagi były zgłaszane na rozprawie administracyjnej lub przedkładane do Zastępcy Dyrektora Oddziału i następnie kierowane do organu prowadzącego postępowanie odszkodowawcze.

(dowód: akta kontroli str. 664)

4.3. Wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji odszkodowawczych

W latach 2008 – 2013 Oddział z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości niezbędnych dla inwestycji drogowych wypłacił ich właścicielom odszkodowania w łącznej kwocie 953 882,4 tys. zł¹³.

W wyniku kontroli 44 spraw w tym zakresie (dotyczących wypłaconych odszkodowań w kwocie 300 584,2 tys. zł) stwierdzono, że wypłaty odszkodowań dokonywano na podstawie decyzji Wojewody ustalającej wysokość odszkodowania. W 11 przypadkach, dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, odszkodowania (w kwocie 100 463,3 tys. zł) wpłacane zostały do depozytu sądowego po uzyskaniu zgody sądu rejonowego. W pozostałych

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

¹² Obejmuje to decyzje o odszkodowaniach za nieruchomości przejęte z mocy prawa, jak i za przejęte w ramach postępowań wywłaszczeniowych.

¹³ Obejmuje to odszkodowania wypłacone za nieruchomości przejęte z mocy prawa, jak i za przejęte w ramach postępowań wywłaszczeniowych.

33 przypadkach Oddział wypłacił odszkodowania na rzecz podmiotów uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 642-668)

Dwa uprawnione podmioty (spółka prawach handlowego i osoba fizyczna) złożyły w dniach 23 maja i 18 lipca 2013 r. wnioski do Oddziału o wypłacenie zaliczki w wysokości 70% kwoty odszkodowania ustalonej w decyzjach Wojewody (nr 1070/2013 i 1077/2013). Zaliczki zostały wyliczone i wypłacone tym podmiotom (w łącznej kwocie 8 945,0 tys. zł) zgodnie z art.12 ust. 5a ustawy o inwestycjach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 686-702)

4.4. Odwołania od decyzji odszkodowawczych

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 1 września 2013 r. Dyrektor Oddziału złożył 81 odwołań od decyzji Wojewody ustalających wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę dróg.

W wyniku badania 11 takich spraw ustalono, że w przypadku dziewięciu decyzji wojewody (1223/10, 1163/R/10, 1192/2013, 1224/10, 1568/10, 749/2012, 2091/10, 1227/2012, 576/12) zastrzeżenia Oddziału dotyczyły prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego (kwestionowano m.in.: przyjętą przez rzeczoznawcę bazę obiektów porównawczych; niezachowanie zasady podobnych warunków zawarcia transakcji; przyjęcie do porównań działek innym przeznaczeniu i o innej lokalizacji niż przedmiotowa działka). W przypadku decyzji 2061/10 został zakwestionowany jej przedmiot (zamiast działki nr 72/3 powinna być działka nr 72/8 powstała z podziału działki 72/3), a w przypadku decyzji 2848/2009 - m.in. naruszenie przepisów określających procedurę wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją.

Wskutek wniesionego odwołania od decyzji 2061/10 Wojewoda za zgodą stron uchylił zaskarżoną decyzję i wydał nową (2266/10), uwzględniającą prawidłowe określenie jej przedmiotu.

Organ II instancji uwzględnił w sześciu przypadkach odwołanie wniesione przez Dyrektora i uchylił pięć decyzji w całości (1223/10, 1224/10, 1568/10, 749/2012, 2848/2009) oraz jedną w części (1227/2012).

W przypadku trzech decyzji (1163/R/10, 2091/10, 576/12) odwołanie Dyrektora nie zostało uwzględnione przez organ II instancji, decyzje pozostały w mocy. Jedna sprawa jest w toku (decyzja 1192/2013).

(dowód: akta kontroli str. 708-732)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku 10 spraw odszkodowawczych (decyzje nr: 179/11; 2596/07; 2118/10; 481/13; 329/P/10; 1011/R/10; 295/R/11; 373/R/08; 2533/09; 2713/10) na 44 zbadane, Oddział dokonał wypłaty odszkodowań (w kwocie ogółem 22 258,9 tys. zł) z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 41 dni w stosunku do 14-dniowego terminu określonego w art. 132 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴ (nie zawsze miało to miejsce z przyczyn leżących wyłącznie po stronie Oddziału). Z tytułu tych opóźnień Oddział nie wypłacał odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 665-667)

Naczelnicy Wydziałów Nieruchomości i Finansowo-Księgowego wyjaśniali m.in., że głównymi przyczynami opóźnień w wypłacie odszkodowań w tych przypadkach

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

były: kilkudniowa zwłoka w potwierdzaniu przez Wojewodę ostateczności decyzji ustalających wysokości odszykowania (wynikająca z oczekiwania na ewentualne odwołania przesłane drogą pocztową); trudności w pozyskaniu lub zweryfikowaniu numeru rachunku bankowego podmiotów na rzecz których wypłacone mają być odszkodowania oraz niedotrzymanie przez bank terminów płatności wskazanych we wnioskach o dokonanie przelewów.

(dowód: akta kontroli str. 670-679)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału w powyższym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

5.1. Nabywanie resztówek¹⁵

W Oddziale nie prowadzono rejestru roszczeń o nabycie resztówek. Na podstawie prowadzonych w poszczególnych latach rejestrów korespondencji przychodzącej nie można było określić ilości zgłoszonych roszczeń w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą (do końca sierpnia 2013 r.) Oddział nabył 141 resztówek za kwotę 29 252,7 tys. zł. Podmioty, którym odmówiono zakupu resztówek, nie kierowały spraw na drogę postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 735-738)

W Oddziale nie ustalono pisemnych procedur określających szczegółowe zasady załatwiania roszczeń o nabycie resztówek zgłaszanych przez ich właścicieli do GDDKiA. Wnioski o nabycie resztówek rozpatrywane były przez pracowników Wydziału Nieruchomości. Oddział nie zlecał na zewnątrz opiniowania wniosków w tej sprawie. Generalny Dyrektor DKiA udzielił pełnomocnictwa kilkunastu pracownikom Oddziału i upoważnił ich do jednoosobowego działania przy nabywaniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa m.in. pod budowę dróg krajowych.

Badanie dokumentacji 12 zgłoszonych roszczeń o nabycie resztówek wykazało, że każdy wniosek poddany był analizie, m.in. pod kątem spełnienia przesłanki braku możliwości wykorzystania nieruchomości resztującej na dotychczasowe cele. Pracownicy Wydziału Nieruchomości, przy opiniowaniu wniosków w sprawie wykupu brali pod uwagę argumentację właściciela nieruchomości oraz takie aspekty jak: zmniejszenie się powierzchni działki, zmiana kształtu w niekorzystny sposób, kwestia dojazdu do działki, sposób jej użytkowania, utrata możliwości spełnienia dotychczasowej funkcji i inne. Decyzja o nabyciu lub odmowie nabycia resztówki podejmowana była przez Zastępcę Dyrektora Oddziału po zbadaniu, czy nieruchomość nadaje się do użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. Wartość nabywanych nieruchomości określana była na podstawie operatów szacunkowych, sporządzanych przez rzeczoznawcę majątkowego. Dla 10 spośród 12 badanych spraw podjęta została pozytywna decyzja o zakupie resztówki. Dwie nieruchomości nie spełniały wymaganych kryteriów.

(dowód: akta kontroli str. 499-529, 740-749)

¹⁵ Części nieruchomości nienadające się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, do nabycia których jest zobowiązany właściwy zarządca drogi na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach w drogach.

5.2. Wywiązywanie się z obowiązku zapewnienia osobom uprawnionym lokali zamiennych

Celem wywiązania się z obowiązku wskazania lokalu zamiennego w przypadku, gdy decyzja ULD lub ZRID opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności dotyczyła nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, lub w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, Oddział nabył 29 lokali zamiennych (za kwotę 8 181,8 tys. zł,) wynajmował siedem lokali na cele mieszkalne osobom uprawnionym (za kwotę 304,7 tys. zł) oraz refundował w pięciu przypadkach osobom uprawnionym wydatki (w wysokości 128,7 tys. zł) z tytułu najmu lokalu zamiennego.
(dowód: akta kontroli str. 751-754)

Badanie 10 spraw dotyczących zapewnienia osobom uprawnionym lokalu zastępczego w związku z realizacją inwestycji drogowych objętych PBDK, wykazało, że w sześciu przypadkach Oddział udostępnił osobom uprawnionym własne lokale, w dwóch przypadkach wynajmował lokale od osób trzecich oraz w dwóch przypadkach refundował osobom uprawnionym wydatki związane z wynajmowaniem lokali zastępczych.

Przy refundowaniu wydatków z tytułu najmu lokalu zastępczego, Oddział posiadał dokumenty poświadczające rzeczywiste wydatki ponoszone przez osoby uprawnione do lokalu, tj. kopię umowy najmu oraz dowody opłacania czynszu.

Wszystkie mieszkania spełniały warunki lokalu zamiennego określone w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego¹⁶.

Spośród badanych spraw, 9 dotyczyło inwestycji, dla których wydane zostały decyzje ULD, a jedna dotyczyła udostępnienia lokalu osobom uprawnionym, których nieruchomości zabudowane zostały przejęte na podstawie decyzji ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 755-759)

5.3 Sposób załatwiania skarg z obszaru nabywania nieruchomości

Rejestr skarg, prowadzony w Oddziale od początku 2009 r. w wersji elektronicznej, zawierał 21 skarg dotyczących nabywania nieruchomości pod budowę dróg. Badanie skarg wykazało, że Oddział analizował każdą sprawę i udzielał wyczerpujących wyjaśnień na piśmie. Odpowiedzi zawierały opis poruszanych kwestii oraz zajęte stanowisko z uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Sprawy załatwiane były w trybie rozdziału VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (Kpa). Dwa zawiadomienia skierowane do posłów o sposobie załatwienia skargi zostały wysłane w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia, co było zgodne z art. 237 § 2 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 761-763)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

¹⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

6. Planowanie finansowania zadań związanych z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych objętych PBDK

6.1. Realizacja i finansowanie wykonywanych przez Oddział zadań z zakresu nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych

W wyniku kontroli programów inwestycyjnych i planów wydatków majątkowych i bieżących Oddziału (na lata 2004-2013) dla trzech zrealizowanych zadań inwestycyjnych (Budowa drogi S-7 Białobrzegi - Jedlińsk¹⁸, Budowa obwodnicy Mińska Mazowieckiego w ciągu autostrady A2, Przebudowa DK nr 2 na odcinku Zakręt – Siedlce¹⁹) ustalono, że wszystkie programy inwestycyjne zawierały:

- harmonogramy prac przygotowawczych i realizacji robót;
- harmonogramy rzeczowo-finansowe;
- zbiorcze zestawienie kosztów zadania inwestycyjnego;

oraz były uzgadniane z Generalnym Dyrektorem DKiA.

W części pierwszej harmonogramu rzeczowo-finansowego dla każdego zadania inwestycyjnego określono okres realizacji nabywania nieruchomości oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na wykup gruntów i wypłatę odszkodowań. Dla każdego zadania niezbędne kwoty na sfinansowanie nabywania nieruchomości zabezpieczone zostały w planach wydatków majątkowych i bieżących Oddziału zatwierdzonych przez Generalnego Dyrektora DKiA.

Wydatki na nabycie nieruchomości na potrzeby budowy tych dróg wyniosły: droga S7 Białobrzegi - Jedlińsk - 23 662,2 tys. zł (co stanowiło 99,8% wydatków planowanych); obwodnica Mińska Mazowieckiego w ciągu autostrady A2 - 73 866,2 tys. zł (92,3%); przebudowa DK nr 2 na odcinku Zakręt – Siedlce - 5 461,0 tys. zł (78,1%).

(dowód: akta kontroli str. 782-874)

6.2. Planowany i faktyczny udział wydatków na nabywanie nieruchomości w łącznych kosztach zadań inwestycyjnych

Planowany udział wydatków Oddziału na nabywanie nieruchomości w łącznych wydatkach na realizację zadań ujętych w załącznikach do PBDK na lata 2008-2012 i 2011-2015 wynosił:

- w styczniu 2008 r. – 14,2%, (2 384 493,0 tys. zł z 16 848 991,8 tys. zł),
- w sierpniu 2013 r. – 17,3% (4 151 743,4 tys. zł z 23 960 401,5 tys. zł).

Faktyczny udział wydatków na nabywanie nieruchomości w łącznych wydatkach poniesionych przez Oddział na realizację tych zadań wyniósł:

- w styczniu 2008 r. – 87,1% (1 221 360,9 tys. zł z 1 401 798,8 tys. zł),
- w sierpniu 2013 r. – 28,4% (3 611 809,6 tys. zł z 12 727 659,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 767, 772-774)

6.3. Zapewnienie finansowania zadań, dla których uzyskano decyzję ULD lub ZRID skutkujące przejęciem nieruchomości z mocy prawa

W badanym okresie Oddział dla 10 zadań inwestycyjnych ujętych w załączniku nr 1 do PBDK, pięciu zadań ujętych w załączniku 1a oraz dwóch zadań ujętych w załączniku nr 2 uzyskał decyzje ULD i ZRID skutkujące przejęciem przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego. Wszystkim tym decyzją Wojewoda nadał rygor natychmiastowej

¹⁸ Zadanie wykonane w okresie obowiązywania PBDK na lata 2008-2012

¹⁹ Zadania zrealizowane w okresie obowiązywania PBDK na lata 2011-2015

wykonalności zgodnie z wnioskami Oddziału. Dla wszystkich tych 17 zadań Oddział posiadał środki finansowe na wypłatę odszkodowań za przejęte nieruchomości. Wskutek wydania decyzji ULD i ZRID dla tych zadań inwestycyjnych przejęto 2963 nieruchomości, z tego za 1448 wypłacono odszkodowania.

(dowód: akta kontroli str. 533-534, 875-909)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił m.in., że jednostka ta występowała o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji ZRID dotyczących zadań ujętych w załącznikach 1a i 2 do PBDK na lata 2011-2015 (które w czasie składania wniosków nie miały zapewnionego dofinansowania w ramach tego Programu), z uwagi na fakt, że Oddział odpowiada za przygotowanie inwestycji do realizacji, natomiast zapewnienie finansowania nie leży w jego kompetencjach. W celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa Oddział zobowiązany jest wyprzedzająco podejmować takie działania, aby w momencie uzyskania finansowania dla inwestycji (robót budowlanych i nadzoru) można było niezwłocznie przystąpić do jej realizacji. Uzyskiwanie rygoru natychmiastowej wykonalności pozwala uniknąć niektórych opóźnień w przygotowaniu inwestycji spowodowanych długotrwałą procedurą odwoławczą. Nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji ULD pozwalało na kontynuację prac projektowych i wykazanie prawa do dysponowania nieruchomościami na cel budowlane. W przypadku decyzji ZRID uzyskanie rygoru natychmiastowej wykonalności pozwala przede wszystkim niezwłocznie przystąpienie do wykonywania robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 875-877)

6.4. Przekazywanie Wojewodzie środków finansowych na finansowanie kosztów postępowań odszkodowawczych

W latach 2008 – 2012 Oddział, przekazał Wojewodzie Mazowieckiem kwotę 1 707,6 tys. zł tytułem zwrotu kosztów poniesionych na wyceny nieruchomości, w ramach prowadzonych przez Wojewodę postępowań o ustalenie wysokości odszkodowań za nieruchomości przejmowane pod budowę dróg. Zwrotu tych kosztów dokonywano na podstawie postanowień Wojewody wydawanych zgodnie z przepisami Kpa.

Zasady finansowania tych kosztów określone zostały w porozumieniu zawartym przez Oddział 10 marca 2009 r. z Wojewodą Mazowieckim (które obowiązywało do końca 2012 r.). Zgodnie z § 4 porozumienia Oddział zobowiązał się do przekazywania środków finansowych, tytułem wynagrodzenia za sporządzane operaty szacunkowe, na podstawie postanowień Wojewody o kosztach postępowania.

Oddział nie przekazywał Wojewodzie zaliczek celem finansowania kosztów sporządzania operatów szacunkowych w toku postępowania administracyjnego o ustalenie odszkodowania za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 910-933)

6.5. Dokumenty źródłowe, na podstawie których ujmowano do ksiąg rachunkowych wypłatę odszkodowania

Oddział nie pozyskiwał od podmiotów, którym przyznane zostało decyzją wojewody odszkodowanie za przejęte nieruchomości, informacji o statusie podatkowym (VAT). Z analizy próby badawczej (22 spraw) dotyczącej nabywania nieruchomości w trybie cywilnoprawnym wynika, że w czterech przypadkach podmioty będące podatnikami VAT, z którymi zostały zawarte umowy w formie aktu notarialnego, przekazały

Oddziałowi fakturę VAT potwierdzającą dokonanie czynności sprzedaży nieruchomości.

Z analizy 44 zbadanych spraw dotyczących ustalenia i wypłaty odszkodowania za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości w innym trybie niż cywilnoprawny wynika, że w trzech przypadkach podmioty, którym wypłacone zostało odszkodowanie zobowiązane były do wystawienia faktury VAT, z tego jeden podmiot przekazał Oddziałowi fakturę VAT stwierdzającą dokonanie czynności przeniesienia z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie.

Źródłowym dowodem księgowym wykorzystywanym do ujmowania w księgach rachunkowych zobowiązania do wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa, była w każdym przypadku decyzja wojewody o ustaleniu odszkodowania za przejętą nieruchomość, a przy nabywaniu nieruchomości w trybie cywilnoprawnym, umowa zawarta w formie aktu notarialnego.

W badanych sprawach w dwóch przypadkach poniesione wydatki z tytułu wypłaty odszkodowania za przejęte nieruchomości na łączną kwotę 23 782,4 tys. zł zostały zakwalifikowane do finansowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej POIiŚ): jeden dotyczył podatnika VAT, który przedstawił fakturę VAT (kwota 14 009,7 tys. zł), drugi m.st. Warszawy (kwota 9 772,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 935-941, 943)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. NIK zwraca uwagę, że uzgodniona z Wojewodą Mazowieckim w ramach porozumienia z dnia 9 marca 2009 r. forma (postanowienia o kosztach postępowania), w jakiej organ ten występował do Oddziału o środki na pokrycie kosztów prowadzonych postępowań odszkodowawczych z tytułu przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa pod budowę dróg krajowych była nieprawidłowa, gdyż przepisy art. 262 i art. 264 Kpa dotyczą obowiązku ponoszenia przez stronę postępowania kosztów, które wynikły z winy strony oraz tych, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Natomiast w analizowanych sprawach koszty postępowań odszkodowawczych, ustawowo zobowiązany był ponosić organ je prowadzący (Wojewoda).

2. Oddział nie podejmował działań w celu ustalenia, czy podmioty, którym wypłacono odszkodowania (w trybie innym niż cywilnoprawny) są płatnikami podatku VAT.

NIK zwraca jednak uwagę, iż wiedza Oddziału w zakresie VAT, zawartego w wydatkach na nabycie nieruchomości, potrzebna jest do rzetelnego sporządzania wniosków o płatności realizowane ze środków POIiŚ. Ponadto ewentualne zwracanie się do podmiotów zobowiązanych do zapłaty podatku VAT o przesłanie faktur dokumentujących transakcje przeniesienia na Skarb Państwa z mocy prawa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie, utrudnią zobowiązanym podmiotom uchylanie się od opodatkowania takiej transakcji podatkiem VAT.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w powyższym zakresie.

IV. Wnioski

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 Kontroli²⁰, wnosi o terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z decyzji odszkodowawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

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 wniosku pokontrolnego 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, 30 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Warszawie

.....
Podpis

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.