



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4110-01-01/2013

R/13/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/13/004 – Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości dla potrzeb rozbudowy drogi krajowej DK-17/12 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od węzła drogowego „Witosa” do obwodnicy m. Piaski.		
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie		
Kontrolerzy	1. Krzysztof Kępa, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85586 z dnia 22 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Paweł Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85563 z dnia 1 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)		
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (dalej: „Oddział” lub „GDDKiA O/L”), ul Ogrodowa 21, 20-075 Lublin.		
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Nagórny, Dyrektor Oddziału. (dowód: akta kontroli str. 5)		

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- rzetelne przygotowanie specjalistycznej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i formalnoprawnej, wymaganej w procedurach związanych z nabyciem nieruchomości dla potrzeb realizacji *Zadania nr 5*. Dokumentacja z tego zakresu załączona do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID) nie zawierała istotnych błędów, które wpłynęłyby negatywnie na przebieg postępowania w tej sprawie,
- prawidłowe przeprowadzenie działań związanych z przejęciem nieruchomości przeznaczonych na potrzeby realizacji *Zadania nr 5* i ich udostępnieniem wykonawcy robót, w tym również w trudnych przypadkach wymagających stosowania procedur egzekucji administracyjnej,
- rzetelne wykonywanie uprawnień strony w prowadzonych przez Wojewodę Lubelskiego postępowaniach dotyczących ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa oraz terminowa i prawidłowa realizacja prawomocnych decyzji Wojewody wydawanych w tym zakresie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Celem było zbadanie zagadnień związanych z nabywaniem nieruchomości dla potrzeb budowy dróg krajowych, na przykładzie wybranego odcinka realizacyjnego stanowiącego zadanie nr 5 w ramach budowy drogi ekspresowej S-17 na odcinku Kurów-Lublin-Piaski (dalej: „Zadanie nr 5”).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego dokumentowania wydatków ponoszonych na zapewnienie uprawnionym osobom lokali zamiennych,
- podejmowania decyzji dotyczących wniosków o wykup tzw. „resztówek”³, w sprawach szczególnie skomplikowanych, bez oceny zasadności roszczenia przez Zespół do spraw oceny wniosków o wykup nieruchomości⁴, pomimo zaistnienia przesłanek do dokonania takiej oceny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie dokumentacji wymaganej w procedurach nabycia praw do nieruchomości

Opis stanu faktycznego

Dokumentacja geodezyjna i kartograficzna oraz formalnoprawna, niezbędna do nabywania nieruchomości dla potrzeb Zadania nr 5 została opracowana w 2006 r., a następnie zaktualizowana w 2009 r. przez wykonawcę zewnętrznego wyłonionego w przetargu nieograniczonym przeprowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Przedmiotem udzielonego przez Oddział zamówienia było opracowanie kompleksowej aktualizacji dokumentacji technicznej w stadium projektu budowlanego, projektu wykonawczego i dokumentacji przetargowej na rozbudowę drogi krajowej Nr 17 [12] na odcinku Lublin-Piaski od km 616+616 do km 630+400.

(dowód: akta kontroli str. 56-75)

Dyrektor Oddziału i jego Zastępca ds. Przygotowania Inwestycji, działając w imieniu i na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, wystąpili 25 lutego 2010 r. do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID) dla Zadania nr 5 pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 17(12) na odcinku Lublin (węzeł „Witosa”) – Piaski (początek obwodnicy) w ramach budowy drogi ekspresowej S17 (12) Kurów-Lublin-Piaski: od km 616+616 do km 618+300 do parametrów klasy GP i od km 618+300 do km 630+400 parametrów klasy S”. Do wniosku załączono m.in.:

- mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych,
- mapę zawierającą projekty podziału nieruchomości oraz zestawienie działek podlegających podziałowi wraz z wykazem ich właścicieli i aktualnymi adresami,
- cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z wymaganymi uzgodnieniami, opiniami i zaświadczeniami.

W okresie od 10 marca 2010 r. do 25 października 2010 r. postępowanie w sprawie wydania decyzji ZRID pozostawało zawieszone w związku z koniecznością przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 76-121)

W wyniku sprawdzenia poprawności przedłożonego wniosku wraz z projektem budowlanym, Wojewoda Lubelski postanowieniem z dnia 28 października 2010 r.

³ „Resztówka” – termin używany w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym na określenie część nieruchomości, która pozostaje we władaniu dotychczasowego właściciela po wydzieleniu i przejęciu na rzecz Skarbu Państwa jej części wyznaczonej liniami rozgraniczającymi pasa drogowego.

⁴ Zespół powołany na podstawie zarządzenia nr 13/P-3/2012 Dyrektora GDDKiA O/L z dnia 20 marca 2012 r.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

nałożył na Oddział obowiązek usunięcia w terminie 30 dni stwierdzonych nieprawidłowości, poprzez przedłożenie m.in.:

- prawidłowo sporządzonych projektów podziału działek, zgodnie z pismem Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: „LWINGiK”) oraz dokumentacją synchronizacyjną,
- mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi ze skorygowanymi liniami rozgraniczającymi i zakresem inwestycji,
- poprawnego wykazu numerów nieruchomości, na których inwestor ubiega się o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej,
- przyjętych do zasobu powiatowego map do celów projektowych,
- wypisu z rejestru gruntów dla wskazanych działek.

Podstawą do nałożenia ww. obowiązków była w szczególności opinia LWINGiK z dnia 28 września 2010 r., dotycząca dokumentacji geodezyjnej dołączonej do wniosku o wydanie decyzji ZRID. Opinia dotyczyła dokumentów, o których mowa w art. 11d ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶ (dalej: „specustawa drogowa”), tj. mapy w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, a także map zawierających projekt podziału nieruchomości sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami. Zgodnie z oceną LWINGiK, wskazane usterki i niezgodności pomiędzy różnymi dokumentami nie stanowiły przeszkody do kontynuowania procedury związanej z wydaniem decyzji ZRID. LWINGiK stwierdził jednocześnie konieczność niezwłocznego uzupełnienia przez GDDKiA i wzajemnego skorelowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Wskazane braki Oddział uzupełnił do 16 listopada 2010 r.

W dniu 15 listopada 2010 r. Oddział wystąpił do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o nadanie decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności. W ramach uzasadnienia wskazano m.in. na znaczenie realizacji Zadania nr 5 jako jednego z etapów budowy drogi ekspresowej S17 (12) na odcinku Kurów-Lublin-Piaski, która w całości będzie stanowić główny szlak tranzytowy o charakterze krajowym i międzynarodowym. Zwrócono też uwagę na potrzebę zapewnienia pełnego wykorzystania środków przyznanych na realizację zadania z funduszy Unii Europejskiej⁷, objętych szczególnym reżimem w zakresie terminów realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, jak również zapewnienia terminowej realizacji założeń Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012.

(dowód: akta kontroli str. 129-149)

Decyzja ZRID dla Zadania nr 5 została wydana przez Wojewodę Lubelskiego 2 grudnia 2010 r. W ramach tego rozstrzygnięcia Wojewoda: zatwierdził projekt budowlany i podział nieruchomości wyznaczony liniami rozgraniczającymi teren, udzielił zezwolenia na wykonanie przebudowy sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii oraz nadał – na wniosek GDDKiA – decyzji ZRID rygor natychmiastowej wykonalności. W ramach zatwierdzonego podziału nieruchomości wskazano m.in. numery i powierzchnie działek przed podziałem, a także powstałych w wyniku podziału oraz działki, których prawo własności przechodzi na rzecz Skarbu Państwa. Od tej decyzji wniesiono odwołania do Ministra Infrastruktury. Minister w dniu 8 czerwca 2011 r. wydał ostateczną decyzję w sprawie ZRID dla Zadania nr 5.

(dowód: akta kontroli str. 150-211)

⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

⁷ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIS) na lata 2007-2013. Priorytet VI – Drogowa i lotnicza sieć TEN-T. Działanie 6.2. Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski. Projekt – Budowa drogi ekspresowej S17, odcinek Kurów-Lublin-Piaski.

Na wniosek Oddziału, ostateczna decyzja ZRID została zmieniona przez Wojewodę Lubelskiego 26 kwietnia 2012 r. w części dotyczącej zatwierdzenia projektu podziału 4 działek. Zmiana, wprowadzona za zgodą stron, polegała w 3 przypadkach na zwiększeniu, a w 1 przypadku na zmniejszeniu powierzchni działek przejmowanych z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „bezpośrednią przyczyną zmian decyzji w każdym przypadku stały się uwagi właścicieli zgłoszone co do wielkości powierzchni wyjściowej działek przyjętych do podziału. Zakres zmian obejmował przyjęcie prawidłowej powierzchni działki podlegającej podziałowi bez zmiany przebiegu linii rozgraniczającej, co w konsekwencji spowodowało zmianę powierzchni działek przejętych na własność Skarbu Państwa oraz zmianę powierzchni działek pozostających poza docelowym pasem drogowym bez zmiany przebiegu ich granic. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa całość dokumentacji geodezyjnej wykonanej przez geodetę została przyjęta do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Świdniku i tam zarchiwizowana, zaś materiałem wynikowym dokonanej zmiany przekazany inwestorowi są nowe mapy projektu podziału złożone następnie do Wojewody Lubelskiego celem dokonania zmiany decyzji ZRID. (...) Wojewoda Lubelski dokonał wznowienia administracyjnych postępowań odszkodowawczych i wydał nowe decyzje odszkodowawcze”.

(dowód: akta kontroli str. 240-247, 605)

Po wydaniu decyzji ZRID nie dokonywano zmian w rozwiązaniach projektowych, skutkujących zmianą zapotrzebowania na nieruchomości przeznaczone na realizację Zadania nr 5 (przebieg linii rozgraniczającej pasa drogowego zatwierdzony ww. decyzją nie uległ zmianie).

(dowód: akta kontroli str. 602-615)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości innych niż wskazane przez służby Wojewody Lubelskiego w wyniku weryfikacji poprawności sporządzenia wniosku o wydanie ZRID (przytoczone powyżej w opisie stanu faktycznego).

Ocena częściowa
w zakresie obszaru 1

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA O/L w zakresie przygotowania dokumentacji wymaganej w procedurach nabycia praw do nieruchomości na potrzeby realizacji Zadania nr 5, mimo nieprawidłowości stwierdzonych przez służby Wojewody Lubelskiego we wniosku o wydanie ZRID⁸. Dokumentacja geodezyjna i kartograficzna załączona do tego wniosku zawierała błędy i niezgodności, które nie stanowiły jednak przeszkody do kontynuowania procedury związanej z wydaniem decyzji ZRID, a ponadto zostały bez zbędnej zwłoki usunięte przez Oddział.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

2. Przejmowanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i realizacja ustawowych uprawnień dotychczasowych ich właścicieli

2.1. Przejmowanie przez GDDKiA nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego

Opis stanu
faktycznego

Na mocy art. 12 ust. 4 pkt 1 specustawy drogowej, z dniem, w którym decyzja ZRID dla Zadania nr 5 stała się ostateczna (8 czerwca 2011 r.), nieruchomości lub ich części oznaczone w tej decyzji stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa. W tym trybie na własność Skarbu Państwa przeszły 1.264 działki gruntu. Spośród 1.305 działek przeznaczonych na potrzeby realizacji tego zadania, 41 stanowiło już wcześniej własność Skarbu Państwa.

Decyzja ZRID, posiadająca rygor natychmiastowej wykonalności, zobowiązywała dotychczasowych właścicieli do opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń i niezwłocznego wydania nieruchomości, a GDDKiA (inwestora i zarządcę drogi) do faktycznego ich objęcia w posiadanie. Dla 9 działek termin ten określono - do 30 września 2011 r. Decyzja ta uprawniała także do rozpoczęcia robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 150-211, 249)

Prowadzenie całości spraw dotyczących gospodarki nieruchomościami na obszarze działania Oddziału pozostawało we właściwości Wydziału Nieruchomości. Do zadań Wydziału należała m.in. współpraca z zewnętrznymi wykonawcami w procesie uzyskiwania prawa do terenu pod planowane inwestycje oraz współpraca z właściwymi organami administracji publicznej w zakresie przejęcia nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 21-24)

Spośród 1.264 działek podlegających przejęciu na potrzeby Zadania nr 5, 1.247 zostało dobrowolnie wydanych GDDKiA O/L przez dotychczasowych właścicieli, natomiast pozyskanie 17 działek wymagało przeprowadzenia przez Wojewodę Lubelskiego postępowań egzekucyjnych w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹ w związku z art. 16 ust. 3 specustawy drogowej. Przestanką zastosowania tego trybu były odmowy dotychczasowych właścicieli dobrowolnego wydania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 249)

Obejmowanie przez Oddział w faktyczne posiadanie działek przeznaczonych na potrzeby Zadania nr 5 było dokumentowane protokołami wydania nieruchomości, podpisanymi przez dotychczasowych właścicieli i upoważnionych pracowników Wydziału Nieruchomości.

Egzekwowanie wydania przedmiotowych nieruchomości trwało od 55 do 97 dni od momentu skierowania przez Oddział do Wojewody Lubelskiego wniosków o wszczęcie egzekucji administracyjnej. W toku postępowań egzekucyjnych Wojewoda zawiadamiał Oddział m.in. o skierowaniu do zobowiązanego tytułu wykonawczego wraz z informacją o terminie czynności egzekucyjnych.

Dyrektor Oddziału monitorował przebieg rozpatrywania wniosków o wszczęcie egzekucji administracyjnej wobec osób odmawiających wydania nieruchomości. Pismem z dnia 11 kwietnia 2011 r. Dyrektor Oddziału zwrócił się do Wojewody Lubelskiego o udzielenie informacji o etapie, na jakim znajdują się postępowania egzekucyjne, o wszczęcie których wnioskował Oddział pismami z dnia 15 marca

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

2011 r. oraz 22 marca 2011 r., wskazując na 30-dniowy termin przeprowadzenia egzekucji, wynikający z art. 17 ust. 5 specustawy drogowej. Dyrektor Oddziału wskazał również, że przedmiotowe nieruchomości są już niezbędne na cele realizacji inwestycji, a opóźnienia w uzyskaniu faktycznego dysponowania nimi mogą spowodować niedotrzymanie warunków kontraktowych przez inwestora, co będzie skutkowało znacznymi stratami finansowymi po stronie Skarbu Państwa (kary umowne). Wskazał na zagrożenie w sferze finansów kontraktu, który jako zadanie finansowane z udziałem funduszy Unii Europejskiej musi być rozliczany pomiędzy wykonaniem prac i dokonywaniem płatności za te prace w danym okresie rozliczeniowym, dlatego opóźnienia mogące wyniknąć na tym tle są w stanie spowodować utratę źródła finansowania budowy. Z powyższych powodów Dyrektor Oddziału zwrócił się o jak najszybsze podjęcie działań, celem niezwłocznego uzyskania faktycznego dysponowania nieruchomościami na cele budowy.

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury w LUW, pismem 18 kwietnia 2011 r. poinformował Oddział, że zobowiązanym wysłano upomnienia w celu dobrowolnego wydania nieruchomości i LUW oczekuje na wydanie nieruchomości inwestorowi. Po bezskutecznym upływie terminów określonych w upomnieniu zostaną wszczęte dalsze procedury egzekucyjne.

Pismem z 25 maja 2011 r. Dyrektor Oddziału ponownie wystąpił do Wojewody Lubelskiego o niezwłoczne przeprowadzenie egzekucji w odniesieniu do nieruchomości wskazanych we wnioskach z 15 marca 2011 r., 22 marca 2011 r., a także o terminowe zakończenie procedury egzekucyjnej w odniesieniu do nieruchomości wskazanych w treści wniosku z 5 maja 2011 r. Uzasadniając stwierdził, że przedłużające się postępowanie egzekucyjne skutkuje realnym zagrożeniem wstrzymania robót budowlanych, z uwagi na brak dostępu do terenu niezbędnego na cel budowy. Wskazał też na możliwość roszczeń od wykonawcy zadania, związanych z niedotrzymaniem warunków kontraktu przez inwestora, mogących skutkować powstaniem znacznej szkody po stronie Skarbu Państwa, a także na potencjalne skutki w finansowaniu kontraktu. Z tych względów Dyrektor Oddziału wystąpił o przeprowadzenie egzekucji w trybie pilnym z zastosowaniem wszelkich możliwych środków, które doprowadzą do niezwłocznego uzyskania posiadania nieruchomości niezbędnych dla kontynuowania budowy drogi.

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury LUW pismem z 10 czerwca 2011 r. poinformował o stanie zaawansowania poszczególnych postępowań egzekucyjnych. Ponadto wskazał, że Wojewoda Lubelski jest jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym, w związku z tym występuje konieczność zastosowania przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, co uniemożliwia zachowanie terminu do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego określonego w specustawie drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 443-480)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „w związku z występującymi trudnościami w uzyskaniu posiadania nieruchomości objętych decyzją ZRID zaistniała konieczność dokonania zmian w harmonogramie wykonywanych robót. Zaistniałe zmiany nie miały wpływu na termin ukończenia robót na kontrakcie”.

(dowód: akta kontroli str. 602-615)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (ppkt 2.1) nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

2.2. Zapewnienie osobom uprawnionym lokali zamiennych

W związku z przejmowaniem na potrzeby realizacji zadania nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 4 specustawy drogowej, Oddział zapewnił osobom wywłaszczone 23 lokale zamienne. Wydatki poniesione na ten cel wynosiły 415.740,08 zł.

(dowód: akta kontroli str. 248)

Ponoszenie przez Oddział wydatków na ww. cel poprzedzono zawarciem z osobą uprawnioną do lokalu zamiennego umowy o refundację kosztów najmu. W takich umowach zawierano m.in. następujące postanowienia:

- Oddział stwierdzał, że zaproponowany przez stronę lokal lub budynek mieszkalny spełnia wymogi techniczne stawiane dla lokalu zamiennego oraz wskazywał zaproponowany przez stronę lokal jako lokal zamienny,
- stwierdzano, że ustalona cena najmu nie odbiega od cen rynkowych,
- Oddział, powołując się na art. 17 ust. 4, w związku z art. 17 ust. 4b i art. 16 ust. 2 specustawy drogowej, zobowiązywał się pokrywać koszty najmu w ustalonej kwocie, do dnia opuszczenia wynajmowanego lokalu, nie dłużej jednak niż przez 120 dni licząc od dnia, w którym decyzja ZRID stanie się ostateczna,
- ustalano, że kwota czynszu najmu podlega przekazaniu na rachunek bankowy osoby wnioskującej o wskazanie lokalu zamiennego.

W dokumentacji spraw dotyczących zapewnienia osobom uprawnionym lokali zamiennych brak było:

- dokumentów (np. protokołów oględzin) dających podstawę do stwierdzenia przez GDDKiA w umowie zawieranej z osobą uprawnioną, że wskazany lokal mieszkalny spełnia wymogi techniczne stawiane dla lokalu zamiennego,
- kopii umów najmu lokali zamiennych, zawartych przez osoby uprawnione do takiego lokalu z wynajmującymi (za wyjątkiem jednego przypadku),
- dokumentów potwierdzających wysokość wydatków z tytułu czynszów najmu lokali zamiennych ponoszonych przez osoby uprawnione.

W związku z koniecznością zapewniania lokali zamiennych dla uprawnionych właścicieli nieruchomości objętych decyzją ZRID z dn. 2 grudnia 2010 r., w Wydziale Nieruchomości sporządzona została analiza cen najmu nieruchomości w Świdniku.

(dowód: akta kontroli str. 577-587, 681)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „zadanie: Rozbudowa drogi krajowej DK-12/17 (...), było pierwszym z zadań realizowanych po 2008 r., na którym dokonano zapewnienia lokali zamiennych. (...) Oddział działając na podstawie art. 17 ust. 4 specustawy drogowej zapewniał lokale zamienne na dwa sposoby: a) GDDKiA wchodziła w posiadanie lokalu, który następnie oferowała jako lokal zamienny przez określony przepisami prawa okres czasu; b) dotychczasowy właściciel nieruchomości jako najbardziej znający potrzeby jakim winien odpowiadać lokal, w którym miałby zamieszkać z rodziną, sam wyszukiwał lokal, a GDDKiA refinansowała koszty tego lokalu w wysokości odpowiadającej kosztom zapewnienia lokalu zamiennego przez określony przepisami okres czasu. Dotychczasowi właściciele nieruchomości w trakcie spotkań informacyjnych byli informowani o przewidzianych sposobach zapewnienia lokalu zamiennego, a z uwagi na szczególną sytuację w jakiej się znaleźli GDDKiA Oddział w Lublinie pozostawiała właścicielom możliwość wolnego wyboru rozwiązania, które ich zdaniem będzie bardziej wygodne. Spośród właścicieli nieruchomości uprawnionych do otrzymania lokalu zamiennego, jedna rodzina wybrała rozwiązanie określone w podpunkcie a)”.
(dowód: akta kontroli str. 602-615)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (ppkt 2.2) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W GDDKiA O/L nie dokumentowano rzetelnie wydatków ponoszonych ze środków publicznych na zapewnienie uprawnionym osobom lokali zamiennych.

W 22 sprawach, z 23 dotyczących lokali zamiennych, Oddział nie posiadał dokumentów potwierdzających zawarcie umów najmu tych lokali (kopii umów), a ponadto we wszystkich sprawach brak było dowodów opłacenia czynszu najmu.

Odnosząc się do braku w aktach spraw umów najmu lokali zamiennych oraz braku udokumentowania wydatków ponoszonych z tego tytułu przez osoby uprawnione, Dyrektor Oddziału wskazał na szczególne warunki rynkowe utrudniające pozyskania takich lokali, ograniczoną liczbę lokali spełniających stawiane wymogi, a także na ustalenie przez Oddział realnej ceny rynkowej najmu lokalu zamiennego.

W 13 przypadkach nie zweryfikowano, czy proponowane przez strony lokale spełniały wymogi 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 o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹. W pozostałych 10 przypadkach nie udokumentowano sprawdzenia stanu lokalu.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zawarte w umowach podpisywanych z osobami uprawnionymi stwierdzenia o spełnianiu przez lokale wymogów lokalu zamiennego przyjmowano głównie na podstawie twierdzeń osób uprawnionych. Wskazał na trudną sytuację dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa, a także na zorganizowanie przez Oddział procesu przejmowania budynków mieszkalnych w sposób jak najmniej dotkliwy dla dotychczasowych właścicieli. Z tych względów podjęto decyzję o odstąpieniu od oględzin lokali zamiennych z udziałem właścicieli nieruchomości w przypadkach, w których takie działanie mogłoby niepotrzebnie doprowadzić do zaistnienia sytuacji konfliktowej. Dyrektor Oddziału wyjaśnił również, że oględzin lokali zamiennych w obecności wywłaszczanych osób dokonano w 10 przypadkach, jednak z przeprowadzonych czynności nie sporządzono żadnych potwierdzeń pisemnych ich dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 602-615, 681)

Zgodnie z art. 17 ust. 4 specustawy drogowej obowiązek wskazania lokalu zamiennego ciążył na GDDKiA, jako zarządcy drogi. Tego rodzaju lokal powinien przy tym spełniać wymogi określone w art. 2 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponadto, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Tryb zapewniania lokali zamiennych stosowany w Oddziale odbiegał od dyspozycji dotyczących tych lokali, zawartych w § 4 ust. 5 załącznika do zarządzenia Nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji. Zgodnie z tą regulacją wewnętrzną, dyrektor oddziału GDDKiA wynajmuje lokale zamienne dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych.

Zadania w zakresie najmu tego rodzaju lokali przypisano, na mocy § 13 pkt 14 Regulaminu organizacyjnego Oddziału, Naczelnikowi Wydziału Nieruchomości oraz zatrudnionym w tym Wydziale specjalistom do spraw nabywania i gospodarowania nieruchomościami.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm. Ustaw zwana dalej: „ustawą o ochronie praw lokatorów”.

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Umowy zapewniające sfinansowanie kosztów najmu lokalu zamiennego zawierane były z osobami uprawnionymi do lokalu zamiennego przez Dyrektora Oddziału wraz z zastępcą, bądź przez dwóch zastępców Dyrektora Oddziału (działających w imieniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak kopii umów najmu lokali zamiennych zawartych przez osoby uprawnione do takiego lokalu oraz dokumentów świadczących o stanie tych lokali (np. protokołów dokumentujących przeprowadzenie oględzin lokalu), a także dokumentów poświadczających zapłatę czynszu, nie daje pewności czy wydatki na te cele ponoszone były przez GDDKiA O/L z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi.

2.3. Nabywanie nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi teren pasa drogowego (resztówek)

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, jeżeli przejęto część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, tej części nieruchomości.

Zarządzeniem nr 13/P-3/2012 z dnia 20 marca 2012 r. Dyrektor Oddziału powołał *Zespół do spraw oceny wniosków o wykup nieruchomości* (dalej: Zespół), składanych na podstawie art. 13 ust. 3 ww. ustawy (resztówek). Zgodnie z zarządzeniem, Zespół, jako „ciało doradczo-opiniotwórczo-konsultacyjne”, został powołany do oceny wniosków dotyczących spraw szczególnie skomplikowanych. Jako cel jego działań wskazano wszechstronną ocenę złożonych wniosków i przygotowanie pisemnej opinii pozwalającej na podjęcie właściwej decyzji w sprawie dokonania, lub odmowy wykupu resztówki.

(dowód: akta kontroli str. 481-483)

W związku z realizacją Zadania nr 5 do Oddziału, do dnia 8 marca 2013 r. wpłynęło 45 wniosków o nabycie resztówek. W 36 przypadkach Oddział odmówił nabycia nieruchomości, natomiast w 9 przypadkach nabył wskazane we wnioskach nieruchomości, za kwotę łącznie 2.249.616 zł. W 8 przypadkach wartości nabywanych nieruchomości zawierały się w przedziale od 345 zł do 168.521 zł, a w 1 przypadku cena nabycia wynosiła 1.901.000 zł.

Zakupów 9 nieruchomości, w oparciu o pozytywnie rozpatrzone wnioski, dokonano w okresie od 25 maja 2012 r. do 4 marca 2013 r. Ich nabycia nie poprzedzono uzyskaniem opinii Zespołu do spraw oceny wniosków. Opinii nie pozyskiwano również przed odmową uwzględnienia roszczeń o nabycie resztówek.

(dowód: akta kontroli str. 248)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (ppkt 2.3) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Niestosowanie – w sprawach szczególnie skomplikowanych – procedury oceny wniosków o nabycie resztówek określonej w zarządzeniu nr 13/P-3/2012 Dyrektora Oddziału z dnia 20 marca 2012 r., która przewiduje w takich przypadkach poddanie wniosku o wykup nieruchomości ocenie przez powołany w tym celu Zespół, który sporządza pisemną opinię dla Dyrektora Oddziału w sprawie zasadności zakupu takiej nieruchomości.

W przypadku jednej z dziewięciu spraw, w których pozytywnie rozpatrzono wnioski o nabycie resztówki, wystąpiła rozbieżność pomiędzy opinią rzeczoznawcy

majątkowego w tej sprawie, a podjętą decyzją. Roszczenie o nabycie resztówki o wartości 1.901.000 zł¹³, dwóch rzeczoznawców majątkowych działających na zlecenie Oddziału zaopiniowało negatywnie. W swojej opinii stwierdzili, że nie zachodzą przesłanki uzasadniające jej nabycie na rzecz Skarbu Państwa w trybie art. 13 ust. 3 specustawy drogowej. Pomimo tego, Zastępca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji uznał – bez zasięgnięcia opinii Zespołu do spraw oceny wniosków o wykup nieruchomości – roszczenie wnioskodawcy i złożył ofertę nabycia przedmiotowej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, w oparciu o stanowisko osób prowadzących sprawę w Wydziale Nieruchomości.

Wyjaśniając przesłanki decyzji o nabyciu tej nieruchomości Dyrektor Oddziału wskazał m.in., że:

- *zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, stanowiącym element projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją ZRID wydaną przez Wojewodę Lubelskiego dla Zadania nr 5, istotne obiekty budowlane wchodzące w skład kompleksu stacji paliwowej znajdującej się na przedmiotowej nieruchomości przeznaczone były do rozbiórki, jako obiekty kolidujące z inwestycją drogową. Powodowało to, że cała stacja paliw traciła właściwości użytkowe,*
- *podobne jak wyżej konkluzje, co do możliwości dalszego użytkowania tej stacji paliw, zawierał operat szacunkowy nieruchomości sporządzony na zlecenie Wojewody, na potrzeby postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania,*
- *powyższe okoliczności spowodowały, że nabycie tej nieruchomości było konieczne i uzasadnione.*

(dowód: akta kontroli str. 484-505, 602-615)

W trzech przypadkach odmownie załatwionych wniosków¹⁴ o wykup resztówek (o najwyższej wartości roszczenia), w których rzeczoznawcy majątkowi wyrazili opinie o zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich wykup w trybie art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, osoby działające w imieniu GDDKiA O/L odmówiły uznania roszczeń w oparciu o stanowisko osób prowadzących sprawę w Wydziale Nieruchomości, bez zasięgnięcia opinii zespołu do spraw oceny wniosków. Oszacowana wartość tych nieruchomości wynosiła łącznie 12.750.415 zł. Do zakończenia kontroli NIK w przypadku jednej z tych spraw¹⁵, po odmowie uznania roszczenia strona wystąpiła w styczniu 2013 r. z pozwem sądowym o zobowiązanie GDDKiA do złożenia oświadczenia woli w zakresie nabycia części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu, uzasadniając pozew uniemożliwieniem dalszego prowadzenia działalności gospodarczej na resztówce. W odpowiedzi na pozew Oddział podniósł, że argumenty przytoczone przez powoda, mające uzasadnić jego twierdzenia, że przedmiotowa nieruchomość nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, nie dowodzą zasadności roszczenia. Oddział wskazał m.in., że już na etapie prac projektowych wprowadzono rozwiązania umożliwiające kontynuowanie dotychczasowej działalności gospodarczej na tej nieruchomości. Ponadto na etapie realizacyjnym proponowano właścicielom szereg działań mających na celu minimalizację negatywnych skutków przejęcia części nieruchomości pod pas drogowy. Oddział stanął na stanowisku, że zarówno obowiązujący stan prawny, jak i okoliczności faktyczne sprawy, w pełni uzasadniały odmowę uznania roszczenia o wykup tej nieruchomości w trybie art. 13 ust. 3 specustawy drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 506-576)

¹³ Sprawa nr GDDKiA-LU-P3-as-2202-33-3/12.

¹⁴ Sprawa nr GDDKiA-LU-P3-as-2202-33-12/12 (wartość nieruchomości 1.764.300 zł), nr GDDKiA-LU-P3-as-2202-33-10/12 (wartość nieruchomości 4.726.115 zł), GDDKiA-LU-P3-as-2202-33-45/12 (wartość nieruchomości 6.260.000 zł).

¹⁵ Sprawa nr GDDKiA-LU-P3-as-2202-33-45/12.

Dyrektor Oddziału wyjaśniając przyczyny niestosowania trybu oceny wniosków ustalonego w zarządzeniu nr 13/P-3/2012 stwierdził m.in., że: „(...) zdaniem *tut. Oddziału* powołanie zespołu, o którym mowa w zapytaniu byłoby konieczne w przypadku, gdy jednoznaczna ocena zasadności wniosków dokonywana na podstawie otrzymanych opinii zewnętrznych wymagałaby dla swej prawidłowości wiedzy specjalnej, którą dysponują pracownicy spoza Wydziału Nieruchomości, a którzy wymienieni są w treści zarządzenia. W przedmiotowych sprawach otrzymane opinie pozwalały jednoznacznie określić zasadność wniosku na poziomie Wydziału Nieruchomości. W zaistniałej sytuacji zwołanie komisji niepotrzebnie absorbowałoby pracowników innych wydziałów i wpłynęłoby na opóźnienie realizacji wykonywanych przez nich zadań, jak również wydłużyłoby czas załatwienia przedmiotowych spraw”.

(dowód: akta kontroli str. 602-615)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, w przypadkach roszczeń o nabycie przez Skarb Państwa resztówek, za sprawy o szczególnie skomplikowanym charakterze należy uznawać roszczenia o znacznej wartości, w przypadku których dochodzi do rozbieżności w opiniach dotyczących celowości nabycia takiej nieruchomości, pomiędzy rzeczoznawcami majątkowymi działającymi na zlecenie Oddziału, a pracownikami GDDKiA O/L prowadzącymi te sprawy w Wydziale Nieruchomości. W takich przypadkach osoby decydujące o złożeniu oferty nabycia nieruchomości lub o odmowie uznania roszczenia, powinny zasięgać opinii Zespołu powołanego w tym celu na podstawie zarządzenia nr 13/P-3/2012 Dyrektora Oddziału. Zmniejszy to ryzyko podjęcia nietrafnej decyzji w tych sprawach, mogących powodować nieuzasadnione wydatki.

Ocena cząstkowa
w zakresie obszaru 2

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział prawidłowo realizował zadania w zakresie przejmowania na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości przeznaczonych pod rozbudowę drogi DK-17/12 na odcinku od węzła drogowego „Witosa” do obwodnicy m. Piaski. Umożliwiło to sprawne przekazywanie placu budowy wykonawcy i przystąpienie do realizacji inwestycji zgodnie z kontraktem.

Do nieprawidłowości doszło natomiast przy wykonywaniu zadań związanych z realizacją ustawowych uprawnień dotychczasowych właścicieli nieruchomości. Stwierdzono, że w GDDKiA O/L nie dokumentowano rzetelnie wydatków ponoszonych ze środków publicznych na zapewnienie uprawnionym osobom lokali zamiennych. Ponadto nie stosowano procedury oceny wniosków o wykupienie przez Skarb Państwa resztówek, ustalonej w zarządzeniu nr 13/P-3/2012 Dyrektora Oddziału z dnia 20 marca 2012 r., nawet w przypadkach, gdy istniały ewidentne przesłanki do przeprowadzenia oceny roszczenia w tym trybie.

3. Udział GDDKiA O/L w postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowań za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Łączna liczba działek gruntu przejętych z mocy prawa na potrzeby realizacji Zadania nr 5 wynosiła 1.264. Postępowania w sprawie ustalenia odszkodowań dla byłych właścicieli tych nieruchomości prowadził Wojewoda Lubelski. Do dnia 4 marca 2013 r. odszkodowania zostały ustalone za 1.220 działek, za 18 działek postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania pozostawały w toku ze względu na odwołania od rozstrzygnięć Wojewody Lubelskiego, a za 26 działek odszkodowania pozostawały do ustalenia.

(dowód: akta kontroli str. 248)

W GDDKiA O/L sprawy dotyczące nabywania nieruchomości na potrzeby realizacji Zadania nr 5 prowadziły dwie osoby zatrudnione na stanowiskach specjalistów ds. nabywania i gospodarowania nieruchomościami w Wydziale Nieruchomości. Do ich obowiązków należało m.in. załatwianie spraw związanych z nabywaniem nieruchomości pod obiekty drogowe, a w szczególności reprezentowanie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przed osobami fizycznymi, prawnymi, w urzędach, sądach i innych instytucjach oraz prowadzenie spraw związanych z ustaleniem i wypłatą odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa. Obowiązki w ww. zakresie, a ponadto kierowanie, koordynowanie i nadzorowanie pracy podporządkowanych stanowisk w zakresie czynności związanych z obrotem nieruchomościami przypisano też naczelnikowi Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 6-20)

Badaniom kontrolnym poddano próbę 25 spraw, w których Wojewoda Lubelski ustalił odszkodowania w łącznej kwocie 39.512.668,70 zł za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na potrzeby realizacji Zadania nr 5.

Stwierdzono, że w 23 badanych sprawach Oddział terminowo dokonał wypłat odszkodowań. Natomiast w 2 przypadkach¹⁶ przekroczony został, odpowiednio o 59 dni i 6 dni, termin na wypłatę odszkodowania określony w decyzjach Wojewody Lubelskiego (14 dni). Przyczyną opóźnień w pierwszej z ww. spraw były liczne zajęcia komornicze i egzekucyjne od organów skarbowych, których kwoty przewyższały kwotę należną stronie, co wskazywało możliwość zaistnienia zbiegu egzekucji i czyniło niemożliwym wypłatę odszkodowania w terminie ustalonym w decyzji. W związku z tym podjęto działania wyjaśniające, a po otrzymaniu zaktualizowanych dokumentów potwierdzających zajęcie wierzytelności i ustaleniu, że zbieg egzekucji nie występuje, niezwłocznie dokonano wypłaty kwoty odszkodowania zgodnie z treścią aktualnych zajęć wierzytelności i dyspozycją strony. Z kolei, przyczyną opóźnień w drugiej z ww. spraw były trudności z ustaleniem rachunku bankowego niezbędnego dla przekazania odszkodowania, do czego przyczyniła się strona podając niewłaściwy adres do korespondencji oraz przekazując z opóźnieniem dane o rachunku bankowym.

(dowód: akta kontroli str. 434, 682-685)

W aktach analizowanych spraw nie stwierdzono dokumentów i adnotacji świadczących o sprawdzeniu – w ramach wykonywania przez Oddział uprawnień strony – operatów szacunkowych sporządzonych na potrzeby oszacowania wartości nieruchomości na zlecenie Wojewody Lubelskiego. Obowiązki tego rodzaju nie były ujęte w zakresach czynności pracowników Wydziału Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 686)

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Oddziału, w GDDKiA O/L nie obowiązuje wprost zasada sprawdzania operatów szacunkowych będących podstawą ustalenia wysokości odszkodowania przez Wojewodę Lubelskiego, jednak wymóg ten wynika pośrednio z zasady dochowania należytej staranności przy wykonywaniu uprawnień strony w administracyjnym postępowaniu odszkodowawczym. W związku z tym pracownicy sprawdzają operaty szacunkowe pod względem formalnym i rachunkowym. GDDKiA nie posiada wiedzy specjalistycznej pozwalającej na dokonywanie oceny merytorycznej operatów szacunkowych. Dyrektor Oddziału wyjaśnił również, że z uwagi na znaczną liczbę postępowań i krótki czas na przeprowadzenie czynności sprawdzających, w razie braku uchybień, czynności tych nie dokumentowano. W przypadku wątpliwości co do dowodów zgromadzonych w sprawie, bądź stwierdzenia błędów w operatach szacunkowych mających wpływ

¹⁶ Sprawy nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-150/10 i GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-508/10.

na rozstrzygnięcie sprawy pracownicy Wydziału Nieruchomości zgłaszali uwagi do protokołu w trakcie rozpraw administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Lubelskiego, a w przypadkach gdy rozprawy nie były przeprowadzane uwagi zgłaszane były na formularzach przygotowanych przez Lubelski Urząd Wojewódzki i znajdują się w aktach postępowania Wojewody Lubelskiego. Dyrektor Oddziału wskazał również, że w ramach uprawnień strony w Oddziale sprawdzano prawidłowość określenia przedmiotu, za który odszkodowanie było ustalane przez Wojewodę, prawidłowość ustalenia stron postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 602-615)

Oddział wystąpił do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 6 odwołaniami od decyzji wydanych przez Wojewodę Lubelskiego w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby realizacji Zadania nr 5, przy czym:

- w 3 przypadkach zakwestionował zasadność naliczenia 5-procentowego zwiększenia odszkodowania, o którym mowa w art. 18 ust. 1e specustawy drogowej. W 2 sprawach¹⁷ Wojewoda w związku z zarzutami Oddziału uwzględnił odwołanie (uchylił pierwotną decyzję i ustalił odszkodowanie bez ww. zwiększenia), natomiast w jednym przypadku¹⁸ Minister nie znalazł przesłanek do niezastosowania zwiększenia odszkodowania. Przeprowadzone przez Ministra postępowanie wyjaśniające nie pozwoliło bowiem na odnalezienie dowodów na doręczenie właścicielowi gruntu zawiadomienia o wydaniu decyzji ZRID, dlatego przyjęto, że termin uprawniający do powiększenia odszkodowania o 5% należy liczyć od dnia uzyskania przez decyzję ZRID waloru ostateczności (art. 18 ust. 1 pkt 3 specustawy drogowej),
- w 2 przypadkach Oddział w odwołaniach zarzucił decyzjom Wojewody niewłaściwe ustalenie stron postępowania. W obu przypadkach Wojewoda uchylił pierwotne decyzje i za zgodą stron rozstrzygnął sprawy z uwzględnieniem zarzutów Oddziału¹⁹,
- w jednym przypadku²⁰ Oddział zarzucił rozstrzygnięciu Wojewody brak waloryzacji ponownie ustalonego odszkodowania. Konieczność ponownego ustalenia odszkodowania nastąpiła w związku ze zmianą decyzji ZRID polegającą na zmniejszeniu powierzchni nieruchomości, której prawo własności zostało przejęte na rzecz Skarbu Państwa. Do dnia zakończenia kontroli NIK w toku pozostawało postępowanie odwoławcze prowadzone przez Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 682-685)

W sprawie dotyczącej odszkodowania za przejętą na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość zabudowaną nieukończonym budynkiem hotelowym²¹, Oddział nie wykorzystał wszystkich dostępnych stronie postępowania możliwości dowodowych w celu uwzględnienia przy ustalaniu wysokości odszkodowania istotnych wad technicznych ww. obiektu, które mogą decydować o możliwości ukończenia jego budowy i uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a tym samym mających wpływ na wartość tego obiektu. Przed ustaleniem wysokości odszkodowania Oddział poinformował Wojewodę o istotnych okolicznościach mogących mieć wpływ na specjalistyczną ocenę stanu technicznego obiektu²², a tym samym na jego wycenę i wskazał na celowość zawieszenia przez Wojewodę postępowania do czasu zakończenia działań prowadzonych na wniosek Oddziału przez organy nadzoru budowlanego. Wojewoda decyzją z 5 czerwca 2012 r. ustalił odszkodowanie

¹⁷ Sprawa nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-451/10 i nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-172/10.

¹⁸ Sprawa nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-327/10.

¹⁹ Sprawy nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-651/10 i nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-370/10.

²⁰ Sprawa nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-160/10.

²¹ Sprawa nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-31/10.

²² Pismo z 16 września 2011 r. nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-31/10.

w wysokości 1.935.255 zł²³, odpowiadającej wycenie nieruchomości dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym z 12 lipca 2011 r.

Dokonana przez Oddział ocena stanu technicznego tego budynku różniła się od oceny zawartej w operacie szacunkowym, sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego powołanego przez Wojewodę w postępowaniu odszkodowawczym, gdzie ocenione ten stan jako dobry. Własna ocena stanu technicznego budynku hotelowego przeprowadzona przez Oddział po przejęciu nieruchomości wykazała wady zagrażające bezpieczeństwu osób przebywających wewnątrz (znaczne ugięcie stropu parteru, liczne spękania ścian nośnych i działowych), co w konsekwencji spowodowało wystąpienie do organów nadzoru budowlanego o przeprowadzenie kontroli prawidłowości prowadzenia budowy tego obiektu. Do czasu zakończenia kontroli NIK organy nadzoru budowlanego nie wydały rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Pomimo przedłużającego się postępowania organów nadzoru budowlanego w sprawie ww. budynku, Oddział w postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym przez Wojewodę Lubelskiego nie skorzystał z możliwości przedstawienia innych własnych dowodów w postaci np. wykonanych na własne zlecenie operatu szacunkowego nieruchomości i ekspertyzy technicznej stanu budynku hotelowego uwzględniającej możliwość i koszty ewentualnej naprawy. Oddział nie złożył też odwołania od decyzji Wojewody ustalającej odszkodowanie za nieruchomość bez rozstrzygnięcia ww. wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 294-335)

Odnosząc się do pytania o przyczyny braku uwag ze strony Oddziału do treści operatu szacunkowego, a także braku odwołania od decyzji Wojewody Lubelskiego Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że GDDKiA O/L dokonuje oceny operatu jedynie pod względem formalnym i rachunkowym, natomiast część merytoryczna nie jest analizowana. Dlatego nie znaleziono podstaw do kwestionowania treści operatu oraz rozstrzygnięcia Wojewody. Ponadto Dyrektor Oddziału wskazał m.in., że operat szacunkowy, pomimo ogólnego stwierdzenia o dobrym stanie budynku, zawiera zapisy o usterkach obiektu, a treść decyzji Wojewody nie uzasadniała dostatecznie złożenia odwołania. Ponadto, z aktami sprawy zapoznał się właściwy prokurator, nie stwierdzając przesłanek do wzięcia udziału w postępowaniu prowadzonym przez Wojewodę, co pośrednio wskazuje, że postępowanie prowadzone było prawidłowo. Dyrektor Oddziału wyjaśnił również, że zmniejszenie wartości budynku z tytułu występujących usterek w wystarczającym stopniu zabezpiecza interes Skarbu Państwa na wypadek konieczności dokonania naprawy przejętego budynku. Ponadto, wg Dyrektora Oddziału, w przypadku ujawnienia okoliczności mających znaczenie dla sprawy odszkodowawczej, Oddział złoży stosowny wniosek o wznowienie tego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 602-615)

W sprawie dotyczącej ustalenia odszkodowania w wysokości 8.516.400 zł za nieruchomość zabudowaną stacją paliw²⁴ Oddział nie zgłaszał uwag do treści operatu szacunkowego opracowanego w dniu 25 kwietnia 2012 r., będącego podstawą ustalenia odszkodowania, mimo że:

- w wyliczeniu PDB (rocznego potencjalnego dochodu brutto) ujęto stawkę najmu wycenianej nieruchomości w wysokości 69.950 zł, podczas gdy na str. 17 operatu, kwotę tę ustalono na 60.950 zł,
- koszty remontów i konserwacji obiektu przyjęto w wysokości 6.000 zł, podczas gdy zgodnie z opisem zamieszczonym na str. 17 operatu, stanowią one „3% PDB”, tj. 22.302 zł.

²³ Decyzja Wojewody Lubelskiego z dnia 05.06.2012 r. nr GNIr-III.7570.2.31.2011.ZS.

²⁴ Sprawa nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-150/10.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zapis kwoty 69.950 zł w wierszu obliczenia PDB uznano jako omyłkę pisarską (obliczony PDB na kwotę 743.400 zł wskazuje, że do obliczeń przejęta została prawidłowa wartość czynszu najmu tj. 60 950 zł). Koszty remontów bieżących przyjęto w kwocie 6000 zł. Dopisane obok „(3% PDB)” uznano za omyłkę pisarską, gdyż w wyjaśnieniu na stronie 18 w punkcie 5 rzeczoznawca przyjął te koszty w wysokości 500 zł miesięcznie, tj. 6000 zł rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 251-280, 602-615)

W ww. operacie przyjęto założenie o „bezkonkurencyjnej” lokalizacji stacji („brak konkurencji po tej stronie drogi”), podczas gdy po tej samej stronie drogi znajdowała się inna stacja paliw²⁵. W operacie szacunkowym sporządzonym na okoliczność wyceny konkurencyjnej stacji paliw rzeczoznawca majątkowy uwzględnił „niewielką konkurencję stacji sąsiedniej”.

(dowód: akta kontroli str. 257-276)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że rzeczoznawca majątkowy prawidłowo przyjął „bezkonkurencyjność” stacji paliw zlokalizowanej na przedmiotowej nieruchomości. Mimo, że w miejscowości sąsiedniej zlokalizowana była inna stacja paliw, nie można uznać, aby stacja ta stanowiła konkurencję dla wycenianej stacji paliw. Działalność prowadzona na obu stacjach skierowana była do innych grup klientów, a o zagrożeniach spowodowanych konkurencją można mówić tylko i wyłącznie wówczas gdyby oferowane na obu stacjach usługi kierowane były do tych samych odbiorców. Dyrektor Oddziału wskazał na znaczne rozbieżności w powierzchni obu stacji, a także na zróżnicowany zakres świadczonych usług, co przesądza o braku konkurencji pomiędzy stacjami i braku podstaw do kwestionowania zapisów na stronie 19 operatu szacunkowego dotyczących bezkonkurencyjności.

(dowód: akta kontroli str. 602-615)

W okresie pomiędzy wydaniem decyzji ZRID (2 grudnia 2010 r.), a dniem, w którym stała się ona ostateczna (8 czerwca 2011 r.), Oddział nabył na potrzeby inwestycji jedną nieruchomość w trybie cywilnoprawnym²⁶. Tymczasem, jej część znalazła się w obrębie linii rozgraniczającej pasa drogowego zatwierdzonego decyzją ZRID i w tej części prawo własności podlegało przejęciu z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa, z dniem uzyskania ostateczności przez ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 435-442)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że: *decyzją ZRID przedmiotowa nieruchomość została podzielona na 3 działki, z których 2 przeznaczone zostały pod pas drogowy drogi krajowej S17, natomiast 1 działka pozostała własnością dotychczasowego właściciela. Na dzielonej działce znajdował się budynek mieszkalny wraz z gankiem (po podziale dokonanym decyzją ZRID na jednej z działek przejmowanych znalazł się ganek zaś na działce pozostającej we władaniu dotychczasowego właściciela znalazł się budynek mieszkalny, który zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, przeznaczony został do rozbioru w całości, jako kolidujący z wykonywaną w ramach budowy drogi S 17 przebudową gazociągu). Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Oddziału przesłanką do nabycia całości nieruchomości w ww. trybie był wniosek właściciela nieruchomości, który wpłynął do Oddziału po wydaniu decyzji ZRID, umotywowany utratą możliwości wykorzystywania nieruchomości w sposób dotychczasowy, a także poparty przez kierownika projektu wniosek wykonawcy kontraktu o przekazanie tego terenu w związku z kolizją przedmiotowego budynku mieszkalnego z przebudowywaną linią sieci gazowej, która uniemożliwiała prowadzenie robót związanych z wykonaniem gazociągu. Kierownik projektu zwrócił uwagę, że brak dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane stanowi*

²⁵ Sprawa nr GDDKiA-O/LU-P3-gp-2200-33-19/10.

²⁶ Akt notarialny z dnia 21.03.2011 r. Rep. A nr 598/2011.

zagrożenie dla terminowej realizacji przyjętego przez wykonawcę harmonogramu robót dla branży gazowej. Dyrektor Oddziału wskazał ponadto, że w wyniku nabycia tej nieruchomości, Oddział otrzymał dysponowanie terenem w terminie umożliwiającym kontynuowanie robót budowlanych zgodnie z przyjętym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 602-615)

W dniu 21 sierpnia 2009 r. pomiędzy Lubelskim Urzędem Wojewódzkim (LUW), a Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (GDDKiA O/L) zostało zawarte porozumienie, którego przedmiotem było ustalenie zasad finansowania kosztów postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Lubelskiego (Wojewoda) w sprawach dotyczących inwestycji w zakresie dróg krajowych, tj.: udzielania zezwoleń na realizację inwestycji drogowych, wywłaszczania nieruchomości oraz ustalania odszkodowań za nieruchomości nabyte na własność Skarbu Państwa pod drogi krajowe. Porozumienie aneksowano w dniu 15 marca 2010 r., precyzując zakres zadań rzeczoznawców majątkowych powoływanych przez Wojewodę w postępowaniach odszkodowawczych finansowanych ze środków przekazywanych przez GDDKiA

W porozumieniu GDDKiA O/L zobowiązała się do pokrywania kosztów postępowań w sprawach dotyczących wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej (ZRiD), wywłaszczeń nieruchomości oraz ustalania odszkodowań za nieruchomości nabyte pod drogi krajowe, w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Lubelskiego. Strony ustaliły, że kosztami postępowań podlegającymi rozliczeniu będą: koszty sporządzenia operatów szacunkowych, koszty korespondencji urzędowej oraz koszty obwieszczeń przewidzianych w obowiązujących przepisach.

Uzgodniono również, że koszty te rozliczane będą dwuetapowo, w oparciu o przepisy ustawy K.p.a. W pierwszym etapie, po wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, postępowania wywłaszczeniowego albo odszkodowawczego Wojewoda, postanowieniem wydanym w oparciu o art. 262 § 2 K.p.a., miał ustalić wysokość zaliczki na pokrycie kosztów postępowania. W drugim etapie Wojewoda miał dokonać ostatecznego rozliczenia kosztów, w postanowieniu o wysokości kosztów postępowania, o którym mowa w art. 264 § 1 K.p.a.

Zawierając porozumienie z dnia 21 sierpnia 2009 r. strony powołały się również na niżej wymienione przepisy, które ich zdaniem umożliwiały pokrywanie przez GDDKiA kosztów postępowań prowadzonych przez Wojewodę w tych sprawach, tj.: art. 132 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁷, art. 22 ust. 1 specustawy drogowej oraz art. 262 § 2 i art. 263 K.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 588-532)

Do zakończenia kontroli NIK Wojewoda Lubelski wydał jedno postanowienie w sprawie kosztów postępowań administracyjnych dotyczących inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi krajowej DK – 17/12 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od węzła drogowego „Witosa” do obwodnicy m. Piaski. Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2010 r. znak: GNiR.V.BG/0717/110/10 Wojewoda zobowiązał GDDKiA O/L do złożenia zaliczki w wysokości 900.000 zł na pokrycie kosztów wykonania operatów szacunkowych i kosztów postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na potrzeby tej inwestycji drogowej, ujęte w decyzji ZRiD Nr 19/10 Wojewody Lubelskiego z dnia 2 grudnia

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

2010 r. znak: IF.I.6.DS/7111/6-4/10. Zaliczkę w kwocie 900.000 zł na pokrycie ww. kosztów GDDKiA O/L przekazała 15 grudnia 2010 r. na rachunek bankowy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazany w postanowieniu Wojewody z dnia 10 grudnia 2010 r. Do zakończenia niniejszej kontroli NIK zaliczka ta nie została rozliczona. Do GDDKiA O/L nie wpłynęło postanowienie Wojewody, o którym mowa w art. 264 § 1 K.p.a. ustalające wysokość kosztów postępowania w sprawach ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na potrzeby ww. zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 593-595)

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie ds. Ekonomiczno-Finansowych, w pisemnych wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nierozliczenia do czasu niniejszej kontroli NIK zaliczki w kwocie 900.000 zł przekazanej Wojewodzie Lubelskiemu 15 grudnia 2010 r., stwierdził m.in., że:

- zgodnie z porozumieniem z dn. 21 sierpnia 2009 r. koszty postępowań administracyjnych rozliczane są dwuetapowo, w pierwszym etapie Wojewoda Lubelski postanowieniem wydanym na podstawie art. 261 § 2 K.p.a. ustala zaliczkę na pokrycie tych kosztów, a po zakończeniu wszystkich postępowań następuje ostateczne rozliczenie zaliczki na podstawie faktycznie poniesionych kosztów, w postanowieniu wydanym w oparciu o art. 264 § 1 K.p.a.,
- do chwili obecnej nie zostały zakończone wszystkie postępowania odszkodowawcze dotyczące odcinka S-17 od węzła „Witosa” do obwodnicy Piask, w związku z tym Wojewoda nie wydał postanowienia o ostatecznym rozliczeniu zaliczki,
- Oddział złożył do Wojewody wnioski o rozliczenie zaliczki przed zakończeniem rozliczeń finansowych tej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 598)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa
w zakresie obszaru 3

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na potrzeby realizacji zadania inwestycyjnego objętego kontrolą (Zadanie nr 5).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

- 1) rzetelne dokumentowanie wydatków związanych z zapewnieniem osobom uprawnionym lokali zamiennych,
- 2) poprzedzanie uznania bądź odmowy uznania roszczeń o wykup resztówek, w szczególnie skomplikowanych sprawach, udokumentowaną opinią Zespołu do spraw oceny wniosków.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Lublinie.

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 30 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.

Lublin, dnia 24 maja 2013 r.

Kontrolerzy

Krzysztof Kępa
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
Podpis

Paweł Szymanek
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis