



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4112-07-01/2013

S/13/018

# 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](mailto:llu@nik.gov.pl)

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

S/13/018 – Realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Redukcja zagrożenia powodziowego na terenie województwa lubelskiego poprzez budowę zbiornika małej retencji w Krasnymstawie”.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy

1. Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87566 z dnia 10 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

2. Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87564 z dnia 28 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miasta Krasnystaw, 22-300 Krasnystaw, Plac 3 Maja 29 („Urząd” lub „UM”).

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Andrzej Krzysztof Jakubiec, Burmistrz Miasta Krasnystaw od 27 marca 1992 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia:

- prawidłowe przygotowanie i realizowanie inwestycji pn. „Redukcja zagrożenia powodziowego na terenie woj. lubelskiego poprzez budowę zbiornika małej retencji w Krasnymstawie”;
- zapewnienie zainteresowanym stronom udziału w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację ww. inwestycji;
- informowanie właścicieli gruntów objętych planowaną inwestycją m.in. o zakresie zamierzonej inwestycji oraz o sposobie ustalania i wypłacania odszkodowań za przejmowane nieruchomości;
- udzielenie zamówień publicznych na zaprojektowanie i wybudowanie zbiornika wodnego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> („Pzp”).

Wysokość odszkodowań dla właścicieli nieruchomości przejętych przez Miasto pod budowę zbiornika ustalono zgodnie z przepisami art. 20 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych<sup>3</sup> („ustawa o inwestycjach przeciwpowodziowych”). NIK zauważa jednak, że Urząd przystępując do rokowań dotyczących wysokości

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 143, poz. 963 ze zm.

odszkodowań nie posiadał operatów szacunkowych określających wartość przejętych nieruchomości. Ich opracowanie zlecono trzy miesiące później w związku z wymogami wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013<sup>4</sup> („RPO WL”). Wyплаcone odszkodowania były o 0,53 zł za 1 m<sup>2</sup> gruntu niższe w stosunku do wyceny wynikającej z operatów szacunkowych (różnica ogółem 18.950 zł).

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Przygotowanie do realizacji inwestycji i jej przebieg.**

Opis stanu  
faktycznego

**1.1.** Projekt pn. „Redukcja zagrożenia powodziowego na terenie województwa lubelskiego poprzez budowę zbiornika małej retencji w Krasnymstawie” jest realizowany w ramach RPO WL na lata 2007-2013, Osi Priorytetowej VI „Środowisko i czysta energia”, Działania 6.1 „Ochrona i kształtowanie środowiska” współfinansowanego ze środków europejskich. Umowę na dofinansowanie projektu Miasto Krasnystaw zawarło z Zarządem Województwa Lubelskiego 29 listopada 2011 r. Całkowita wartość projektu wynosi 4.403,3 tys. zł, w tym 2.570,6 tys. zł stanowi dofinansowanie ze środków europejskich (1.832,7 tys. zł stanowił wkład własny Miasta). Do 30 listopada 2013 r. na realizację projektu wydatkowano 2.021,8 tys. zł (w 2010 r. – 53,1 tys. zł, w 2011 r. – 19,8 tys. zł, w 2012 r. – 53,6 tys. zł i do 30 listopada 2013 r. - 1.895,3 tys. zł), co stanowiło 45,92 % całkowitej jego wartości. Termin realizacji robót budowlanych i uzyskania wymaganych dokumentów, w tym pozwolenia na użytkowanie zbiornika, upływa 30 czerwca 2014 r. Na dzień 30 listopada 2013 r. wykonano 86,8 % prac ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

(Dowód: akta kontroli str. 248-249 i 262-314)

**1.2.** Budowę przedmiotowego zbiornika w dolinie cieku Lubańka (prawostronnym dopływie rzeki Wieprz), ujęto w Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>5</sup>, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta<sup>6</sup>, Programie małej retencji dla województwa lubelskiego<sup>7</sup> oraz w Programie bezpieczeństwa powodziowego w regionie wodnym środkowej Wisły. Środki na realizację ww. inwestycji ujmowano w budżetach Miasta na kolejne lata 2010-2013.

(Dowód: akta kontroli str. 29-93 i 483-485)

**1.3.** Na etapie przygotowania inwestycji właściciele gruntów planowanych do przejęcia pod budowę zbiornika byli informowani m.in. o zakresie zamierzonej inwestycji, oddziaływaniu obiektu na środowisko oraz o sposobie, w jaki nastąpi przejęcie nieruchomości i wypłacenie odszkodowań. Zorganizowano w tej sprawie trzy spotkania, tj.: 23 marca 2010 r., 30 czerwca i 13 lipca 2011 r., na które zaproszono wszystkich właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości planowanych do przejęcia. W trakcie tych spotkań pracownicy Urzędu udzielali zainteresowanym osobom odpowiedzi na zadawane pytania.

(Dowód: akta kontroli str. 94-126)

<sup>4</sup> „Wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach RPO WL na lata 2007-2013 - podręcznik kwalifikowania wydatków, które wydane zostały przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego (edycja styczeń 2011).

<sup>5</sup> Uchwała Nr XLIX/340/2002 z dnia 8 sierpnia 2002 r. Rady Miasta Krasnegostawu w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Krasnegostawu (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z dnia 25 września 2002 r. Nr 112 poz. 2517).

<sup>6</sup> Załącznik Nr 1 do uchwały nr X/73/2011 Rady Miasta Krasnystaw z dnia 27 października 2011 r.

<sup>7</sup> Uchwała Nr XXXIX/577/05 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 3 października 2005 r. w sprawie uchwalenia „Aktualizacji programu małej retencji dla województwa lubelskiego”

1.4. W dniu 12 grudnia 2012 r. Burmistrz Miasta złożył do Wojewody Lubelskiego kompletny wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji. Wniosek zawierał wszystkie elementy wyszczególnione w art. 6 ust. 1 ustawy o inwestycjach przeciwpowodziowych, w tym m.in.: charakterystykę inwestycji, wymagane opinie, mapy podziału nieruchomości, cztery egzemplarze projektu budowlanego, wykaz działek niezbędnych do wykupu, wraz z ich aktualnym stanem prawnym oraz skrócone wypisy z rejestru gruntów.

Przed wystąpieniem z ww. wnioskiem uzyskano 21 grudnia 2011 r. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie.

(Dowód: akta kontroli str. 127-153)

Zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o inwestycjach przeciwpowodziowych obwieszczenie Wojewody Lubelskiego o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację ww. inwestycji, zostało niezwłocznie zamieszczone w prasie lokalnej, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie i na stronie internetowej UM.

(Dowód: akta kontroli str. 154-157 i 173)

Wojewoda Lubelski 14 lutego 2013 r. (tj. w terminie określonym w art. 12 ust. 1 ustawy o inwestycjach przeciwpowodziowych) wydał decyzję nr 1/13 o pozwoleniu na realizację inwestycji. Jednocześnie Wojewoda zatwierdził projekt budowlany i podział geodezyjny działek wyznaczony liniami rozgraniczającymi. Nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, podając w uzasadnieniu, że podyktowane to zostało troską o jak najszybsze zabezpieczenie zagrożonych terenów przed ewentualną powodzią oraz krótkim terminem realizacji zadania.

W decyzji Wojewoda oznaczył także nieruchomości lub ich części, będące częścią inwestycji, niezbędne do jej realizacji, które stają się własnością Miasta Krasnostaw. Były to działki nr: 19/6, 20/4, 20/6, 21/2, 22/2, 28/2, 23/5, 29/2, 24/2, 32/3, 35/1, 38/1, 39/1, 40/1, 41/1, 42/1, 43/1, 44/5, 44/7, 44/9, 44/11, 137/1, 45/1, 46/8 i 46/10 położone w Krasnymstawie przy ul. Torowej i Kwiatowej (ark. mapy 1, obręb 005 Lubańki Kolonia). Jednocześnie określił, że przedmiotowa decyzja zobowiązuje do wydania ww. nieruchomości, opróżnienia lokalu lub innych pomieszczeń w terminie 90 dni od dnia wydania decyzji oraz uprawnia Miasto do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie i rozpoczęcia robót budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 158-168)

W terminie wyznaczonym przez Wojewodę, Urząd Miasta zamieścił na swojej stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń UM zawiadomienie o wydaniu ww. decyzji, a okres publikacji trwał 17 dni, co było zgodne z dyspozycją Wojewody Lubelskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 169-173)

1.5. W dniu 1 marca 2013 r. właściciel jednej z nieruchomości zajętej pod budowę zbiornika złożył odwołanie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej („MTBiGM”) od przedmiotowej decyzji Wojewody Lubelskiego z 14 lutego 2013 r. Skarżący wniósł m.in., że *„wysokość odszkodowań oferowanych przez Urząd Miasta jest nie wyższa niż 2 zł za m<sup>2</sup>, mimo że jest to teren w obrębie Miasta, gdzie ceny ziemi są wielokrotnie wyższe”*. Według odwołującego *„stwarza to możliwość zbiorowych roszczeń dotychczasowych właścicieli nieruchomości o wypłacenie wyższych odszkodowań”*.

Do czasu zakończenia kontroli NIK organ II instancji nie rozstrzygnął przedmiotowej sprawy a wyznaczony przez MTBiGM kolejny termin jej rozstrzygnięcia upłynął 31 grudnia 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 319-345)

1.6. Wykonawcę projektu budowlano-wykonawczego oraz robót budowlanych (Energopol TP Elbut SA) wyłoniono zgodnie z przepisami Pzp. Postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Wybrano ofertę najkorzystniejszą (najniższą cenowo). Umowę na zaprojektowanie i wykonanie zbiornika małej retencji Miasto zawarło z ww. wykonawcą 16 maja 2012 r. Zakres przedmiotu umowy, kwota wynagrodzenia (3.850 tys. zł brutto) i termin wykonania zadania były zgodne z wybraną ofertą.

(Dowód: akta kontroli str. 174-229)

Wyboru rzeczoznawcy majątkowego do opracowania operatów szacunkowych określających wartość rynkową prawa własności nieruchomości gruntowych przejętych pod budowę zbiornika dokonano zgodnie z zarządzeniem nr 7 Burmistrza Miasta z 7 stycznia 2010 r. w sprawie zasad udzielania zamówień o wartości do 14 tys. euro. Zapytania ofertowe skierowano do trzech wykonawców. Wybrano ofertę najkorzystniejszą (najniższą cenowo). Z wybranym rzeczoznawcą majątkowym umowę zawarto 18 czerwca 2013 r. Zakres przedmiotowy umowy był zgodny z wybraną ofertą. Przedmiot zamówienia został wykonany terminowo, tj. do 28 czerwca 2013 r., a wysokość wypłaconego wynagrodzenia (7,6 tys. zł brutto) była zgodna z kwotą ustaloną w umowie.

(Dowód: akta kontroli str. 94-95 i 230-247)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Miasta w zbadanym zakresie.

## 2. Nabywanie nieruchomości związanych z realizacją inwestycji i wypłacanie z tego tytułu odszkodowań.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z przedmiotową decyzją Wojewody Lubelskiego o pozwoleniu na realizację inwestycji, nieruchomości lub ich części będące częścią inwestycji, niezbędne do jej realizacji, tj. działki nr: 19/6, 20/4, 20/6, 21/2, 22/2, 28/2, 23/5, 29/2, 24/2, 32/3, 35/1, 38/1, 39/1, 40/1, 41/1, 42/1, 43/1, 44/5, 44/7, 44/9, 44/11, 137/1, 45/1, 46/8 i 46/10 (ogółem 25) o łącznej powierzchni 3,62 ha stały się własnością Miasta Krasnystaw.

(Dowód: akta kontroli str. 158-168)

2.1.1. Po otrzymaniu przedmiotowej decyzji (15 lutego 2013 r.) Urząd, na podstawie art. 20 ustawy o inwestycjach w przeciwpowodziowych, przeprowadził w okresie od 6 marca do 4 lipca 2013 r. rokowania ze wszystkimi dotychczasowymi właścicielami lub współwłaścicielami ww. działek (tj. z 35 osobami fizycznymi oraz z Powiatem Krasnostawskim) dotyczące uzgodnienia wysokości odszkodowania za przeniesienie na rzecz Miasta własności nieruchomości przejętych pod budowę zbiornika. Zaproponowaną przez Urząd cenę (2 zł za 1 m<sup>2</sup>, powiększoną o 5 % ze względu na wydanie gruntu przed upływem 30 dni od dnia, doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji), zaakceptowało 26 osób fizycznych oraz Powiat Krasnostawski. Natomiast dziewięć osób odmówiło podpisania protokołu rokowań i nie zaakceptowało zaproponowanych warunków cenowych. Do czasu zakończenia kontroli osobom tym odszkodowania nie zostały wypłacone.

Właścicielom lub współwłaścicielom nieruchomości, którzy zaakceptowali zaproponowaną cenę, odszkodowania w łącznej kwocie 44.642 zł zostały wypłacone.

(Dowód: akta kontroli str. 158-168, 249-261, 346-348, 456-460, 465-466 i 486-487)

Według wyjaśnień zastępcy Burmistrza Miasta „do wypłaty pozostała kwota 69.495 zł, z tego 49.207 zł nie wypłacono z powodu m.in. nieprzyjęcia

*zapropionowanej ceny przez dotychczasowych właścicieli, natomiast 20.288 zł ze względu na nieuregulowany stan prawny lub obciążenie nieruchomości hipoteką”.*

*(Dowód: akta kontroli str. 448)*

**2.2.** W dniu 18 czerwca 2013 r., tj. po przeprowadzeniu rokowań i wypłaceniu w kwietniu 2013 r. części właścicielom lub współwłaścicielom przejętych nieruchomości odszkodowań Miasto zawarło z uprawnionym rzeczoznawcą majątkowym umowę na opracowania operatów szacunkowych określających wartość rynkową prawa własności nieruchomości gruntowych przejętych pod budowę zbiornika. Operaty te (25) zostały wykonane o okresie od 19 do 27 czerwca 2013 r. Rzeczoznawca określił wartość rynkową prawa własności wszystkich gruntów przejętych pod budowę zbiornika na 2,53 zł za 1 m<sup>2</sup>, tj. o 0,53 zł za 1 m<sup>2</sup> więcej od ceny wypłaconej 26 osobom fizycznym i Powiatowi Krasnostawskiemu (różnica ogółem 18.950 zł).

*(Dowód: akta kontroli str. 94-95, 230-231, 349-440 i 250-261)*

*Według wyjaśnień zastępcy Burmistrza „odszkodowania wypłacone w kwietniu 2013 r. zostały ustalone na podstawie cen transakcyjnych na działki sprzedawane na terenie Miasta m.in. przez Miasto Krasnostaw. Po uzgodnieniach, część właścicieli, która podpisała protokół rokowań otrzymała należność za swoje nieruchomości. Ponieważ inwestycja dofinansowywana jest z RPO WL, a z wytycznych tego programu wynika konieczność przedłożenia operatów szacunkowych w celu ustalenia, czy kwota wypłacona przez Miasto może być uznana, jako koszt kwalifikowany inwestycji, zlecono wykonanie takich operatów szacunkowych”.*

*(Dowód: akta kontroli str. 448)*

**2.2.1.** Zgodnie z przywołanymi przez zastępcę Burmistrza Miasta wytycznymi Zarządu Województwa Lubelskiego dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach RPO WL na lata 2007-2013, koszt zakupu gruntu (nieruchomości niezabudowanej) kwalifikuje się do współfinansowania ze środków EFRR w ramach RPO WL, po spełnieniu m.in. warunku, że koszt ten nie przekracza wartości rynkowej, a jego wartość potwierdzona jest operatem szacunkowym sporządzonym przez uprawnionego rzeczoznawcę.

*(Dowód: akta kontroli str. 315-318)*

**2.3.** W badanym okresie (do 13 grudnia 2013 r.) do Urzędu Miasta nie wpłynęła żadna skarga właścicieli nieruchomości gruntowych przejętych przez Miasto na realizację zbiornika retencyjnego.

*(Dowód: akta kontroli str. 346)*

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że uzgodnień wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę zbiornika oraz ich wypłacenie części dotychczasowym właścicielom lub współwłaścicielom, nastąpiło przed dokonaniem wyceny tych nieruchomości przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Wypłacone odszkodowania były o 0,53 zł za 1 m<sup>2</sup> gruntu niższe w stosunku do wyceny wynikającej z operatów szacunkowych (tj. ogółem o 18.950 zł).

W ocenie NIK, Miasto przystępując do rokowań z właścicielami lub współwłaścicielami gruntów przejętych pod budowę zbiornika dotyczących wysokości odszkodowań, winno posiadać operaty szacunkowe sporządzone dla tych nieruchomości przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego.

*(Dowód: akta kontroli str. 94-95, 249-261, 322-324, 346-348, 456-457 i 465-466)*

W złożonym wyjaśnieniu zastępca Burmistrza podał, „**ponieważ kwota wynikająca z negocjacji prowadzonych przez Miasto jest niższa od kwoty wynikającej z operatów szacunkowych, Miasto po uzyskaniu przez decyzję Wojewody Lubelskiego nr 1/13 z 14 lutego 2013 r. statusu ostateczności rozważy ponowne wystąpienie do byłych właścicieli przejętych nieruchomości z propozycją naliczenia i wypłaty odszkodowań zgodnie z wyceną rzeczoznawcy. Dotyczyć to będzie zarówno osób, którym już wypłacono odszkodowania, jak i osób, które dotychczas nie podpisały protokołu z negocjacji i nie zgodziły się na zaproponowaną cenę**”.

(Dowód: akta kontroli str. 448 i 452)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Miasta w zbadanym zakresie.

## 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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 23 stycznia 2014 r.

Dyrektor  
Delegatury NIK w Lublinie

Edward Lis

Kontrolerzy:  
Walerian Marczyk  
Doradca ekonomiczny

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

Edward Szempruch  
Główny specjalista k.p.

.....  
*Podpis*